

raep N.11

revista de administração e emprego público

Exigências digitais para o funcionamento da Administração Pública: o caso da proteção de dados pessoais

Alexandre Sousa Pinheiro

Empregos emergentes na Administração Pública na era da inteligência artificial: Um ensaio sobre governação algorítmica e recomposição do trabalho público

António F. Tavares

How to strengthen Quality Management in Public Administration and why it matters

Björn Hölbling e Tihana Puzić

Lideranças Intermédias na Transformação de Serviços Públicos

Damasceno Dias

A Inteligência Artificial e os recursos humanos na Administração Pública portuguesa:

Entre desafios estruturais e novas oportunidades

Gonçalo Caseiro e Teresa Pinto

Liderança, liderismo e instituições:

Reforçar a governação evitando a personalização

Miguel Pina e Cunha e Arménio Rego

raep N.11

revista de administração e emprego público

Administration and Public Employment Review

Revue d'Administration et Emploi Public

Revista de Administración y Empleo Público

Periodicidade anual

Setembro 2026

Diretor: César Madureira

Preço: 12€

 **dgaep**
direção-geral da administração
e do emprego público

Diretor

César Madureira (DGAEP, ISCTE-IUL)

Conselho Editorial

Teresa Ganhão (DGAEP)

David Ferraz (ISCTE-IUL)

Sérgio Agraíinho (DGAEP)

Conselho Científico

Armando Cunha (Fundação Getúlio Vargas, Brasil)

Edoardo Ongaro (Northumbria 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 (Erasmus University Rotterdam, Holanda)

Vassilis Monastiriotis (London School of Economics, 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:** Susana Rodrigues

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

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

Impressão e acabamento: Europress – Indústria Gráfica

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, alínea b)

Depósito Legal: 388785/15

ISSN: 2183-4725

Setembro 2026

Índice

Exigências digitais para o funcionamento da Administração Pública: o caso da proteção de dados pessoais <i>Alexandre Sousa Pinheiro</i>	5
Empregos emergentes na Administração Pública na era da inteligência artificial: Um ensaio sobre governação algorítmica e recomposição do trabalho público <i>António F. Tavares</i>	21
How to strengthen Quality Management in Public Administration and why it matters <i>Björn Hölbling e Tihana Puzić</i>	43
Lideranças Intermédias na Transformação de Serviços Públicos <i>Damasceno Dias</i>	67
A Inteligência Artificial e os recursos humanos na Administração Pública portuguesa: Entre desafios estruturais e novas oportunidades <i>Gonçalo Caseiro e Teresa Pinto</i>	95
Liderança, liderismo e instituições: Reforçar a governação evitando a personalização <i>Miguel Pina e Cunha e Arménio Rego</i>	117
Normas para a apresentação de artigos	139
Submission guidelines	143

Exigências digitais para o funcionamento da Administração Pública: o caso da proteção de dados pessoais

Alexandre Sousa Pinheiro, Professor da Universidade Europeia

Abstract

The purpose of this paper is to analyse and put in due context the activities of the Public Administration in times of technological and digital development. It is also important to examine the European Legislation, as well as the National rules approved after EU regulations and directives and the one without a direct link to EU law. Draghi report and its impact in the European institutions constitutes one of the important aspects of the paper once it is considered a milestone document to the future of European competitiveness. The author underlines the need for the Public Administration to move forward in strict respect to fundamental rights. Interoperability tools and reuse of data are key strategies to achieve better results in public tasks. Portuguese law has a comprehensive approach to both, nevertheless some improvements are required. It is mentioned a recent proposal presented by the European Commission - *Digital Omnibus* - that aims to introduce important changes namely in the fields of data protection and reuse of data.

Key notes

Public Administration, Technological Developments, Interoperability, Reuse of Data, Draghi Report, Digital Omnibus.

1. O presente estudo terá por base a avaliação das formas e processos de evolução da Administração Pública, em Portugal, com base no universo digital proveniente de normas e procedimentos oriundo de legislação e documentação quer nacional, quer advinda da União Europeia (UE). Serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos normativos:

- a) Regulamento (UE) 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação

desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – doravante RGPD);

- b) Regulamento (UE) 2018/1724, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de outubro de 2018, relativo à criação de uma plataforma digital única para a prestação de acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012;
- c) Regulamento (UE) 2022/868, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022 relativo à governação europeia de dados e que altera o Regulamento (UE) 2018/1724 (Regulamento para a Governação de Dados);
- d) Decreto-Lei n.º 20-B/2024, de 16 de fevereiro, que designa as autoridades competentes e o coordenador dos serviços digitais em Portugal (especial relevo conferido à ANACOM);
- e) Decreto-Lei n.º 2/2025, de 23 de janeiro, que assegura a execução na ordem jurídica interna do Regulamento (UE) 2022/868, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022, relativo à governação europeia de dados e que altera o Regulamento (UE) 2018/1724 (RGD);
- f) Regulamento (UE) 2023/2854, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2023, relativo a regras harmonizadas sobre o acesso equitativo aos dados e a sua utilização e que altera o Regulamento (UE) 2017/2394 e a Diretiva (UE) 2020/1828 (RD);
- g) Regulamento (UE) 2024/903 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2024, que estabelece medidas para um elevado nível de interoperabilidade do setor público em toda a União (Regulamento Europa Interoperável - REI);
- h) Decreto-Lei n.º 43/2012, de 23 de fevereiro (aprovação da AMA, IP), alterado pelo Decreto-Lei n.º 96/2025, de 21 de agosto, que reestrutura a Agência para a Reforma Tecnológica do Estado, IP (antiga Agência para a Modernização Administrativa, IP), criando a Agência para a Reforma Tecnológica do Estado, IP (ARTE, IP);
- i) Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua versão atual.

2. A proteção de dados acompanha todo o discurso da UE sobre a evolução digital, embora nem sempre o concretize de forma idêntica. De uma forma agregada, o Relatório Draghi¹ trata os dados pessoais nos valores da UE:

Focus on European values

*The EU's efforts to hone its competitive edge need to be guided by European values, which should be further reinforced by its action. These encompass fundamental values, including human rights, the rule of law and democracy, but also values of specific relevance to research and innovation, **such as academic freedom and independence, research integrity and ethics, transparency, diversity, inclusion, gender equality, open science and open access to scientific publications and research data.** These values and principles should remain at the core of Europe's approach and constitute the strength of its model of excellent, collaborative research. **Promoting these values makes Europe a more attractive place for researchers and businesses from around the world.***

Apesar de o Relatório Draghi estar, essencialmente, baseado na competitividade e na redução de custos administrativos, as suas propostas baseiam-se num *acquis* de valores já existente na UE.

No que respeita à evolução da Administração Pública, o Relatório associa-a à evolução digital, bem como ao desenvolvimento da Inteligência Artificial²:

Digitalisation and the deployment of artificial intelligence (AI) are also essential to the ability of public administrations to deliver European public goods, for example in the field of health, justice, education, welfare, mobility and environmental protection. They can, in addition, contribute to reducing the cost of public services and help to maximise support to businesses. However, seizing the benefits of digitalisation and advanced technologies for the EU's competitiveness requires state-of-the-art infrastructure (including ubiquitous, high-speed broadband networks and cloud computing capabilities) and strengthening employees' and citizens' digital skills.

2.1. A leitura da “doutrina burocrática” sobre a evolução digital na

¹ “The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi” Part B, setembro, 2024, p. 246.

² Idem, p. 67.

UE relacionada com a Administração Pública e com o RD, identifica, nomeadamente, os seguintes propósitos:

- a) **Satisfazer a necessidade de evoluir no sentido de permitir um maior desenvolvimento económico e científico baseado na utilização e reutilização de dados não pessoais e de dados pessoais** - *Um quadro de governação à escala da União deverá ter por objetivo criar confiança entre as pessoas e as empresas relativamente ao acesso, ao controlo, à partilha, à utilização e à reutilização dos dados, em especial estabelecendo mecanismos apropriados que permitam aos titulares dos dados conhecer e exercer utilmente os seus direitos, bem como no que diz respeito à reutilização de certos tipos de dados detidos por organismos do setor público, à prestação de serviços pelos prestadores de serviços de intermediação de dados aos titulares dos dados, aos detentores dos dados e aos utilizadores dos dados, bem como à recolha e tratamento de dados disponibilizados para fins altruístas (...)*³
- b) Garantir aos cidadãos uma maior eficácia na prestação de serviços públicos através de uma recolha mais eficaz de informação de pessoas singulares e desenvolvendo formas de associação de dados, por exemplo através da interoperabilidade - *A interoperabilidade facilita a execução bem-sucedida de políticas, em especial das com forte ligação ao setor público, como a justiça e os assuntos internos, a fiscalidade e as alfândegas, os transportes, a energia, a saúde, a agricultura e o emprego, bem como a regulamentação das empresas e da indústria. Todavia, a interoperabilidade limitada setor a setor implica o risco de serem adotadas soluções diferentes ou incompatíveis a nível nacional ou setorial que deem origem a novos obstáculos eletrónicos que impeçam o bom funcionamento do mercado interno e as liberdades de circulação conexas.*⁴
- c) Manter a posição normativa do RGPD, apesar de poderem existir diferenças de regimes, como se pode, por exemplo, exemplificar através do RD (Considerando 7) - *O direito fundamental à proteção dos dados pessoais é salvaguardado, em particular, através dos Regulamentos (UE) 2016/679(6) e (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho. Além disso, a Diretiva 2002/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho*

³ Considerando 5) in RGD.

⁴ Considerando 13) in REI.

protege a vida privada e a confidencialidade das comunicações, nomeadamente através de condições colocadas ao armazenamento de dados pessoais e não pessoais em equipamentos terminais e a qualquer acesso a partir dos mesmos. Esses atos legislativos da União constituem a base para um tratamento de dados sustentável e responsável, nomeadamente quando os conjuntos de dados incluem uma combinação de dados pessoais e não pessoais. O presente regulamento complementa e não prejudica o direito da União em matéria de proteção de dados pessoais e privacidade, nomeadamente os Regulamentos (UE) 2016/679 e (UE) 2018/1725 e a Diretiva 2002/58/CE.

Antes de progredir com o presente texto, importa notar que há poucos dias foi apresentada uma proposta da Comissão, datada de 19 de novembro de 2025, com o fito de alterar um conjunto de fontes europeias que regem a informação e a proteção de dados pessoais (*Digital Omnibus*): Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) 2016/679, (UE) 2018/1724, (UE) 2018/1725, (UE) 2023/2854, (UE) 2024/1689 e as Diretivas 2002/58/EC, (UE) 2022/2555 e (UE) 2022/2557 com o propósito de assegurar a simplificação digital e revogar os Regulamentos 2018/1807, (UE) 2019/1150, (UE) 2022/868 e a Diretiva (UE) 2019/1024.

Apesar de algumas das fontes ora vigentes se encontrarem nesta lista optamos por as utilizar porque, para além da vigência, não há certeza de que venham a ser revogadas do ordenamento da UE.

A proposta da Comissão explicita as razões desta proposta de revogação, entre as quais se encontra a vantagem de produzir e de aceder a informação por parte da Administração Pública⁵:

*(...) the Omnibus proposes to **repeal outdated rules, especially current rules of Regulation (EU) 2018/1807 (the Free Flow of Non-personal Data Regulation (FFDR) with the exception of the prohibition of data localisation requirements in the Union and consolidate and streamline rules in Regulation (EU) 2022/868 (Data Governance Act, DGA), such as then rules on data altruism and data intermediation services to boost the attractiveness of those data sharing mechanisms. At the same time, the Data Governance Act's rules on the re-use of protected data is merged with the rules of Directive (EU) 2019/1024 (the Open Data Directive) to create a single***

⁵ Memorando Explicativo, p. 5.

framework for re-use of data held by public sector bodies reflected into Regulation (EU) 2023/2854 (the Data Act Regulation).

A proposta manifesta-se tributária de um princípio de “simplificação”, assentando no conceito de *simplify by design* ⁶:

(...) the Commission will seek to provide compelling solutions to simplify, clarify and solidify the effectiveness of the rules and their enforcement through all available instruments, be it regulatory adjustments, enhanced cooperation across authorities, promoting digital solutions that simplify 'by design' regulatory compliance, or other accompanying measures.

O *Digital Omnibus* encontra-se claramente influenciado pelo Relatório Draghi, na parte em que considera a simplificação legislativa uma necessidade da legislação europeia⁷:

At the start of each Commission mandate, before adopting new EU legislation, a fixed period of at least six months should be devoted to systematically assessing and stress-testing all existing regulation by sector of economic activity. On this basis, a second phase should focus on pursuing the codification and consolidation of EU legislation by policy area. This process should include simplifying and removing overlap and inconsistencies across the whole “legislative chain”, with priority given to those economic sectors where Europe is particularly exposed to international competition.

Vivem-se, de facto, momentos de forte transformação no domínio da digitalização e do funcionamento da Administração Pública, não só no plano tecnológico, mas também na área jurídica.

3. A evolução atual da administração pública em ambiente digital está, como aflorado *supra*, intimamente ligada à interoperabilidade que tem regulação em fonte da UE, assim como em legislação interna.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 96/2025, de 21 de agosto o objetivo é caminhar para a:

⁶ Idem, p. 2

⁷ “The future of European competitiveness (...)” Part A, p. 69.

(...) a criação da ARTE, IP [substituindo a AMA, IP], e da figura do CTO do Estado promove um avanço qualitativo na organização e funcionamento da Administração Pública em Portugal, eliminando a cultura de gestão por silos e isolada. Esta alteração de paradigma permite conceber uma nova era na prestação de serviços públicos e na interação do Estado com os cidadãos e com as empresas, garantindo a plena interoperabilidade dos sistemas e a aplicação generalizada do princípio «só uma vez».

É possível estabelecer uma relação funcional entre a digitalização, a interoperabilidade e a proteção de direitos fundamentais, evidenciando-se aqui a proteção de dados pessoais⁸:

A digitalização pode ser a chave para acelerar os processos sem comprometer as garantias. A interoperabilidade, a partilha de dados e a automação de trâmites administrativos permitem eliminar redundâncias e aumentar a eficácia sem prejudicar direitos fundamentais.

Sobre as atribuições da ARTE, IP (artigo 2.º) sublinhamos as seguintes:

- a) *Contribuir para a definição e coordenar a execução da estratégia transversal e unificada de transformação tecnológica e de digitalização da Administração Pública, em alinhamento com as políticas definidas pelo Governo, apoiando e intervindo junto das entidades e serviços da Administração Pública sempre que necessário e suportando os objetivos de interoperabilidade, simplificação e melhoria da prestação de serviços públicos;*
- b) *Definir a arquitetura transversal e a governação de sistemas de informação da Administração Pública, garantindo a plena interoperabilidade de sistemas e dados, consultando as entidades públicas com atribuições de gestão dos sistemas de informação das diferentes áreas setoriais do Estado;*
- (...)
- e) *Garantir, de forma transversal, a implementação e monitorização de políticas de cibersegurança, segurança da informação e conformidade legal, em estreita articulação com as entidades da Administração Pública com atribuições nestas matérias;*

⁸ Luís Vidigal, “iGOV. Cidadania Ativa”, Lisboa, 2025, p. 50.

- f) Desenvolver e coordenar a implementação de uma política nacional e unificada de dados, em linha com as políticas definidas pelo Governo, assegurando a governação, segurança, qualidade e interoperabilidade dos dados produzidos pela Administração Pública e contribuindo para a aplicação generalizada do princípio ‘só uma vez’;

(...)

- h) *Gerir e desenvolver a rede de atendimento presencial e mediado para os cidadãos e as empresas, nomeadamente as lojas do cidadão, os espaços cidadão e o sistema de informação para a gestão do atendimento, garantindo a devida integração com o sistema de atendimento omnicanal, em articulação com as entidades da Administração Pública com atribuições nestas matérias.*

Nos termos do artigo 4.º-A, n.º 2, compete ao Diretor de sistemas e tecnologias de informação da Administração Pública:

*(...) dirigir, gerir e coordenar a estratégia transversal e unificada de transformação tecnológica e de digitalização da Administração Pública, no quadro das políticas definidas pelo Governo, **garantindo a plena interoperabilidade de sistemas e dados, a harmonização na implementação das políticas públicas digitais** e promovendo a devida articulação entre setores da Administração Pública.*

As atribuições e competências aqui definidas não revestem todas um caráter original. Por exemplo, o princípio “só uma vez” ou *only once* tinha já expressão no Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio que alterou Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril. O artigo 28.º-A, sobre dispensa de apresentação de documentos, determina que:

- 1. Os cidadãos e agentes económicos são dispensados da apresentação dos documentos em posse de qualquer serviço e organismo da Administração Pública, quando derem o seu consentimento para que a entidade responsável pela prestação do serviço proceda à sua obtenção.*
- 2. Os serviços e organismos da Administração Pública devem assegurar, entre si, a partilha de dados e ou documentos públicos necessários a um determinado processo ou prestação de serviços, em respeito pelas **regras relativas à proteção de dados pessoais**.*

De acordo com a legislação de 2014, o princípio do “só uma vez” já tem previsão normativa. A solução que se pode pretender consiste em executar o que já tinha sede legal e não se tinha concretizado ou, e, a eliminação da regra do consentimento que tem uma expressão significativa, por exemplo na área da contratação pública.

Trata-se de uma opção político-administrativa muito significativa.

No que respeita à *rede de atendimento presencial*, deve considerar-se o princípio da administração eletrónica.

De acordo com o CPA, quando enuncia o princípio da administração eletrónica no artigo 14.º, sublinhamos o seguinte:

1. Os órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrónicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados.

(...)

5. Os interessados têm direito à igualdade no acesso aos serviços da Administração, não podendo, em caso algum, o uso de meios eletrónicos implicar restrições ou discriminações não previstas para os que se relacionem com a Administração por meios não eletrónicos.

6. O disposto no número anterior não prejudica a adoção de medidas de diferenciação positiva para a utilização, pelos interessados, de meios eletrónicos no relacionamento com a Administração Pública.

O “dever” previsto no n.º 1 aponta para uma forma de trabalho ou de desenvolvimento da atividade administrativa com “a preferência pelos meios eletrónicos”, que hoje pode ser interpretada como “preferência pelo digital”.

A disposição pretende contribuir para dar corpo a um tecido normativo que favoreça a digitalização da administração pública em conformidade com desenvolvimentos tecnológicos traduzidos em *software* especializado ou em *sistemas de inteligência artificial* cumpridores, nomeadamente, do Regulamento (UE) 2024/1689 (Regulamento sobre inteligência artificial - RIA).

Na doutrina portuguesa os atos administrativos praticados por via digital

têm já defesa, nomeadamente convocando o artigo que estamos a examinar⁹:

(...) não haverá dúvida em considerar-se legalmente autorizados, quer os atos administrativos que, sendo humanamente praticados, são exteriorizados através de um computador, que lhes confere formato digital, e a que é aposta uma identificação digital de autoria (ato administrativo eletronicamente produzido), quer os atos administrativos praticados pela máquina, sem intervenção humana direta, enquanto decisão administrativa totalmente automatizada mediante o uso de software escolhido e aprovado pelo órgão seu autor (...).

O processo de avanço tecnológico da atividade administrativa não deve esquecer as pessoas que, por variadas razões, não acompanham a evolução digital. Daí que a alínea h) da disposição já citada relativamente às atribuições refira o “atendimento presencial” e “mediado para os cidadãos e as empresas”.

A doutrina nacional já se pronunciou sobre os números 5 e 6 da disposição em avaliação prevista no CPA concluindo-se que, de acordo com o Código, não deve existir uma única via de contacto entre a Administração Pública e particulares por tal resultar numa impossibilidade de exercer direitos fundamentais, por parte destes. Os problemas de relação com o digital podem estar na falta de acesso a meios materiais (computadores, telemóveis), problemas de literacia digital, de acesso ao conteúdo linguístico ou de fatores sociais que favorecem o isolamento¹⁰.

4. Tendo em atenção o tema que tratamos dedicaremos os próximos dois números à reutilização de dados pessoais e à interoperabilidade.

Sobre a reutilização de dados pessoais tratamos a matéria tal como se encontra regulada em Portugal a propósito das competências da CADA (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos)¹¹.

É fundamental compreender o conceito de dados abertos para se terem ideias precisas sobre a reutilização de dados.

⁹ Catarina Sarmento e Castro, “Administração Eletrónica no CPA e os atuais desafios do algoritmo.” in “Revista de Direito Administrativo”, novembro de 2025, # 6, p. 25.

¹⁰ Alexandre Sousa Pinheiro, Tiago Serrão, Marco Caldeira, José Duarte Coimbra, “Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA”, Coimbra, 2016, pp. 87 e seguintes

¹¹ Alexandre Sousa Pinheiro, “Reutilização de Informação Administrativa nos termos da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA)” in “A Administração Aberta em Portugal. Que futuro?”, Coordenação Alberto Augusto Oliveira e Sérgio Pratas, Coimbra, 2024, pp. 251 e ss.

Segundo a Diretiva 2019/1024, de 20 de junho de 2019, transposta pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto, e que se integra na LADA (artigo 1.º, n.º 2), o conceito de dados abertos tem uma amplitude significativa (Considerando 8)¹²:

O setor público dos Estados-Membros recolhe, produz, reproduz e divulga um largo espectro de informações em muitas áreas de atividade, como informações sociais, políticas, económicas, jurídicas, geográficas, ambientais, meteorológicas, sismológicas, turísticas, empresariais e sobre patentes e educacionais. Os documentos produzidos pelos organismos do setor público de natureza executiva, legislativa ou judicial constituem um conjunto de recursos vasto, variado e valioso que pode beneficiar a sociedade. A disponibilização dessas informações, o que inclui os dados dinâmicos, num formato eletrónico comum permite que os cidadãos e as entidades jurídicas encontrem novas maneiras de as utilizar e criem novos produtos e serviços inovadores. Nos seus esforços para tornar os dados facilmente disponíveis para reutilização, os Estados-Membros e os organismos do setor público podem ter a possibilidade de beneficiar de apoio financeiro adequado dos fundos e programas pertinentes da União e de receber esse apoio, assegurando uma ampla utilização de tecnologias digitais ou a transformação digital da administração pública e dos serviços públicos.

A LADA prevê no seu artigo 19.º, n.º 11, que:

A reutilização de documentos nominativos tem regime próprio, sendo o seu tratamento e anonimização para efeitos de reutilização e divulgação em ambiente digital realizados de acordo com o disposto no regime jurídico de proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e demais legislação aplicável.

Já se observou a diferença entre “tratamento e anonimização”¹³: ou seja, casos em que haja recurso a dados pessoais e situações em que aqueles se encontram

¹² Sobre o tema ver: Alexandre Sousa Pinheiro, “A governação e reutilização de dados contidos em documentos administrativos e a Proteção de dados pessoais na legislação portuguesa e no Direito da União Europeia” in “Privacidade e Proteção de dados no Município de Lisboa”, 2024, p. 261, disponível em: <https://www.lisboa.pt/atualidade/publicacoes-periodicas>.

¹³ Alexandre Sousa Pinheiro, “Reutilização de Informação Administrativa nos termos da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA)”. Cit., p. 257.

irreversivelmente libertos de elementos identificativos.

Na LADA enquanto o artigo 19.º delimita o regime da reutilização que pode ser permitida, o artigo 20.º identifica a globalidade dos documentos excluídos de reutilização:

- a) Decorrentes do exercício de uma atividade de gestão privada da entidade em causa;
- b) Cujos direitos de propriedade intelectual sejam detidos por terceiros ou cuja reprodução, difusão ou utilização possam configurar práticas de concorrência desleal;
- c) Nominativos, salvo autorização do titular, disposição legal que a preveja expressamente, fundamento legal ao abrigo da legislação aplicável em matéria de dados pessoais para o seu tratamento ou quando os dados pessoais possam ser anonimizados sem possibilidade de reversão, devendo nesse caso prever-se, no âmbito da autorização concedida e nos termos do n.º 1 do artigo 23.º, medidas especiais de segurança destinadas a proteger as categorias especiais de dados, e em geral aqueles cujo acesso ou reutilização seja excluído ou restrito por força do regime legal de proteção de dados pessoais;
- d) Que contenham apenas logótipos, brasões e insígnias;
- e) Na posse de empresas públicas quando relacionados com atividades diretamente expostas à concorrência;
- f) Que contenham categorias especiais de dados em razão de:
 - i) Proteção da segurança interna ou defesa nacional;
 - ii) Confidencialidade de dados estatísticos;
 - iii) Confidencialidade de dados comerciais, nomeadamente, segredos comerciais, profissionais ou empresariais;
- g) Na posse de instituições culturais, exceto bibliotecas, incluindo bibliotecas de estabelecimentos de ensino superior, museus e arquivos;
- h) Na posse de estabelecimentos de educação de ensino básico e secundário, de estabelecimentos de ensino superior e de estabelecimentos de investigação, incluindo organizações criadas com

vista à transferência de resultados de investigação, salvo documentos de investigação”.

Depois da aprovação do Decreto-Lei n.º 2/2025, de 23 de janeiro, destinado a assegurar a execução na ordem jurídica interna do RGD, a situação jurídica no ordenamento português não ficou clara.

O Decreto-Lei n.º 2/2025, de 23 de janeiro não faz qualquer referência à LADA, o que certamente levará a conflitos de interpretação entre por exemplo os artigos 3.º e seguintes daquele e os artigos 19.º a 23.º desta.

Não existindo uma revogação expressa das normas da LADA sobre reutilização, parece extrema ousadia considerar que se verifica uma revogação tácita global. Por exemplo, o artigo 10.º da LADA não parece que possa ser excluído pelo novo decreto-lei, uma vez que se refere à divulgação ativa de informação pública e que provém de anterior legislação da União Europeia.

5. O RGPD – como nota a doutrina nacional¹⁴ - refere a interoperabilidade num contexto do REI, no Considerando 68) relativamente ao direito à portabilidade dos dados:

Para reforçar o controlo sobre os seus próprios dados, sempre que o tratamento de dados pessoais for automatizado, o titular dos dados deverá ser autorizado a receber os dados pessoais que lhe digam respeito, que tenha fornecido a um responsável pelo tratamento num formato estruturado, de uso corrente, de leitura automática e interoperável, e a transmiti-los a outro responsável. Os responsáveis pelo tratamento de dados deverão ser encorajados a desenvolver formatos interoperáveis que permitam a portabilidade dos dados. Esse direito deverá aplicar-se também se o titular dos dados tiver fornecido os dados pessoais com base no seu consentimento ou se o tratamento for necessário para o cumprimento de um contrato.

O exame da relação entre a interoperabilidade e a proteção de dados pode partir do que já foi desenhado quando referimos o Considerando 11) do REI.

A interoperabilidade administrativa tem feixe de propósitos que o Considerando 13) do REI, explicita:

¹⁴ Graça Canto Moniz, “A Estratégia da UE para os Dados”, Coimbra, 2024, p. 74.

A interoperabilidade facilita a execução bem-sucedida de políticas, em especial das com forte ligação ao setor público, como a justiça e os assuntos internos, a fiscalidade e as alfândegas, os transportes, a energia, a saúde, a agricultura e o emprego, bem como a regulamentação das empresas e da indústria. Todavia, a interoperabilidade limitada setor a setor implica o risco de serem adotadas soluções diferentes ou incompatíveis a nível nacional ou setorial que deem origem a novos obstáculos eletrónicos que impeçam o bom funcionamento do mercado interno e as liberdades de circulação conexas. Além disso, pode comprometer a abertura e a competitividade dos mercados e a prestação de serviços de interesse geral aos cidadãos e às empresas. Por conseguinte, o presente regulamento deverá também aplicar-se à interoperabilidade intersetorial, bem como facilitá-la e incentivá-la, apoiando assim a eliminação de obstáculos, incompatibilidades e a fragmentação dos serviços públicos digitais.

A libertação de obstáculos pretende que através de meios interoperáveis se rompa com a necessidade de processos carentes de intermediação. O acesso direto e permanentemente atualizado à informação administrativa permitirá uma eficácia completa da atividade pública.

Daí que, de acordo com o Considerando (103) do RD se sublinha a identidade das linguagens como garantia de uma eficaz interoperabilidade:

A normalização e a interoperabilidade semântica deverão desempenhar um papel fundamental na disponibilização de soluções técnicas que garantam a interoperabilidade nos espaços comuns europeus de dados e entre esses espaços, que constituem quadros interoperáveis de normas e práticas comuns, específicos a determinado fim, a determinado setor ou a vários setores e destinados a partilhar ou tratar conjuntamente os dados, nomeadamente para o desenvolvimento de novos produtos e serviços, a investigação científica ou iniciativas da sociedade civil. O presente regulamento prevê determinados requisitos essenciais para a interoperabilidade. Os participantes em espaços de dados que oferecem dados ou serviços de dados a outros participantes que sejam entidades que facilitam ou participam na partilha de dados nos espaços comuns europeus de dados, incluindo os detentores dos dados, deverão cumprir esses requisitos no que diz respeito aos elementos sob o seu controlo.

Embora acompanhando a evolução tecnológica e conceptual em curso,

mantemos uma antiga posição que visa impedir a Administração Pública de transformar o cidadão em “homem de vidro”¹⁵:

O que está na base do regime exigente do princípio da finalidade e do eventual desvio deste é o receio omnipresente da criação de proteções vítreas que mostrem o indivíduo como ser transparente na apresentação social.

Por deficiência de legislação ou pela especificidade de determinadas áreas, a recolha e a utilização de informação com uma finalidade podem exigir a intervenção de duas ou mais entidades administrativas. Neste sentido, a troca de dados não tem que estar prevista na lei nem de ser objeto de uma autorização emitida pela autoridade de proteção de dados.

A própria lei criou uma necessidade de articulação, pelo que não pode considerar-se ilegítimo o tratamento executado nas citadas condições.

Referências bibliográficas

Canto Moniz, Graça (2024), “A Estratégia da UE para os Dados”, Coimbra

Pinheiro, Alexandre Sousa (2015), “Privacy e Proteção de Dados Pessoais: A Construção Dogmática do Direito à Identidade Informacional”, Lisboa

Pinheiro, Alexandre Sousa (2024), “Reutilização de Informação Administrativa nos termos da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA)” in *A Administração Aberta em Portugal. Que futuro?*, Coordenação Alberto Augusto Oliveira e Sérgio Pratas, Coimbra

Pinheiro, Alexandre Sousa (2024), “A governação e reutilização de dados contidos em documentos administrativos e a Proteção de dados pessoais na legislação portuguesa e no Direito da União Europeia” in *Privacidade e Proteção de dados no Município de Lisboa*

Sarmiento e Castro, Catarina (2025), “Administração Eletrónica no CPA e os atuais desafios do algoritmo.” in *Revista de Direito Administrativo*, novembro

Vidigal, Luís (2025), “iGOV. Cidadania Ativa”, Lisboa

¹⁵ Alexandre Sousa Pinheiro, “Privacy e Proteção de Dados Pessoais: A Construção Dogmática do Direito à Identidade Informacional”, Lisboa, 2015, p. 808.

Documentos:

“The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi”, disponível em: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

Proposta *Digital Omnibus*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/library/digital-omnibus-regulation-proposal>

Empregos emergentes na Administração Pública na era da inteligência artificial: Um ensaio sobre governação algorítmica e recomposição do trabalho público

António F. Tavares, Centro de Investigação em Ciência Política, Escola de Economia, Gestão e Ciência Política, Universidade do Minho

Abstract

This article reviews recent literature on emerging jobs in public administration in the age of artificial intelligence, with a particular focus on algorithmic governance and the changes in the work of civil servants. Drawing on a structured review of publications indexed in Web of Science and Scopus, complemented by selected reports from international organizations, the article argues that AI is reshaping public work less through direct labor substitution than through the recomposition of roles, skills, and organizational arrangements. The review identifies five broad families of emerging functions: socio-technical translation, data and model management, algorithmic auditing and accountability, human-AI coordination, and more experimental functions associated with agentic systems. It also shows that the institutional integration of AI varies according to task characteristics, organizational adoption stages, and the degree of human oversight and public legitimacy required in different policy domains. The findings indicate that the consolidation of these roles depends on hybrid competencies and institutional capacities that combine digital skills, legal-ethical safeguards, organizational leadership, and prudent governance of AI in public employment and decision-making. The article concludes that the main challenge for public administration is not simply adopting AI, but embedding it in arrangements compatible with public value, legality and democratic accountability.

Keywords

Artificial intelligence; Public Administration; Algorithmic Governance; Emerging Jobs; Agentic State.

1. Introdução

A difusão recente da inteligência artificial (IA) na Administração Pública inscreve-se num movimento mais amplo de transformação digital do Estado, mas introduz uma mudança qualitativa que vai além da mera digitalização de procedimentos. Se as fases anteriores do e-government e da automação administrativa procuraram sobretudo ganhos de eficiência, redução de custos e maior comodidade no acesso aos serviços, a incorporação de sistemas assentes em aprendizagem automática, processamento de linguagem natural, análises preditivas e, mais recentemente, arquiteturas agentivas, desloca a atenção para a própria reorganização das capacidades estatais, dos processos de decisão e das formas de coordenação entre pessoas, dados e sistemas técnicos (Madan e Ashok, 2023; Hjaltalin e Sigurdarson, 2024; Chandra e Feng, 2026). Neste contexto, a IA deixa de ser apenas uma ferramenta de apoio e passa a configurar uma infraestrutura sociotécnica com efeitos diretos na produção de valor público, na prestação de serviços e na arquitetura interna das organizações públicas.

A literatura recente mostra que esta transformação é acompanhada por expectativas elevadas quanto ao aumento da produtividade, à melhoria da capacidade analítica e à personalização das respostas públicas, mas também por tensões normativas e organizacionais significativas (Madan e Ashok, 2023). Entre os benefícios mais citados figuram a melhoria da eficiência operacional, o reforço da capacidade de tratamento de grandes volumes de dados e a possibilidade de apoiar decisões complexas em áreas como o emprego, a proteção social, a saúde, a educação ou a deteção de fraude. Em paralelo, acumulam-se preocupações relativas à opacidade algorítmica, ao enviesamento dos dados, à responsabilização administrativa, à proteção de direitos e dados pessoais e à necessidade de alinhar os sistemas de IA com objetivos públicos legítimos (Fischer-Abaigar et al., 2024; Langer, 2024; OECD, 2024; Mišić, van Est e Kool, 2025). Deste ponto de vista, a governação algorítmica não pode ser reduzida a uma questão técnica. Ela implica escolhas institucionais sobre controlo humano, discricionariedade, transparência e distribuição de responsabilidades no interior do aparelho administrativo.

É precisamente neste ponto que a questão dos empregos emergentes adquire centralidade analítica. O debate público tende, por vezes, a formular a relação entre IA e trabalho em termos de substituição de postos de trabalho, mas a literatura sobre Administração Pública sugere um processo mais complexo

de recomposição funcional. Em vez de uma eliminação linear do trabalho humano, observa-se a emergência de novas funções ligadas à curadoria e governação de dados, ao desenho e monitorização de modelos, à auditoria algorítmica, à mediação sociotécnica, à supervisão de decisões assistidas por IA e à coordenação entre agentes humanos e artificiais (Bullock e Chen, 2024; Chandra e Feng, 2026). Ao mesmo tempo, a adoção de IA exige capacidades organizacionais, competências híbridas e novas formas de articulação entre os conhecimentos jurídico, administrativo e tecnológico, o que coloca desafios relevantes em matéria de recrutamento, formação e desenho institucional (Madan e Ashok, 2023; OECD, 2021; UNESCO, 2022).

A discussão torna-se ainda mais relevante quando se considera a fronteira emergente do chamado *agentive state*¹. Embora o conceito ainda não esteja consolidado, ele é útil para descrever cenários em que sistemas de IA deixam de executar apenas tarefas isoladas e passam a planejar, encadear ações, interpretar contexto e orquestrar fluxos de trabalho orientados para resultados (World Economic Forum, 2026). Nesta perspetiva, o foco desloca-se da automatização de etapas processuais para a coordenação de funções públicas mais complexas, criando novas exigências de supervisão, monitorização, contenção e desenho de responsabilidades (Bullock e Chen, 2024; World Economic Forum, 2026). Ainda que esta dimensão seja mais prospectiva do que os debates já mais consolidados sobre a adoção de IA e a decisão algorítmica, ela oferece uma lente promissora para pensar a próxima fase da transformação do trabalho público.

É neste enquadramento que o presente ensaio propõe uma reflexão sobre os empregos emergentes na Administração Pública na era da inteligência artificial, articulando os debates sobre a adoção de IA, a governação algorítmica e o *agentive state*. O objetivo é identificar e sistematizar as principais funções e perfis ocupacionais descritos na literatura recente, bem como as capacidades institucionais e as competências associadas a esses perfis. Para esse efeito, o ensaio organiza-se em torno de três perguntas de investigação: que funções emergentes têm sido associadas à difusão da IA na Administração Pública? De que modo a literatura descreve a transição da digitalização administrativa para formas de governação algorítmica? E em que medida o debate sobre o *agentive state* antecipa novas configurações do trabalho público e da organização

¹ Neste ensaio, opta-se por manter o termo *agentive state*, uma vez que não se vislumbra ainda uma tradução académica consolidada em português

administrativa? Após esta introdução, apresenta-se a metodologia da revisão, discute-se a evolução do debate, identificam-se as famílias de funções emergentes e analisam-se as implicações organizacionais e institucionais dessa transformação.

2. Metodologia da revisão de literatura

O presente ensaio assenta numa revisão de literatura, orientada para a identificação, sistematização e interpretação crítica da produção científica recente sobre inteligência artificial na Administração Pública, com particular incidência na governação algorítmica, na transformação organizacional e nos empregos emergentes. Esta opção metodológica justifica-se pela própria configuração do campo, ainda em rápida expansão conceptual e empírica, e pela necessidade de reunir contributos dispersos provenientes de diferentes subáreas da administração pública, estudos de governação digital, políticas públicas e estudos organizacionais. Mais do que medir os efeitos de uma intervenção específica, interessa aqui mapear categorias analíticas, linhas de debate, tendências e lacunas da literatura relevante para compreender a recomposição do trabalho público na era da IA.

A pesquisa bibliográfica incidiu prioritariamente sobre as bases de dados Web of Science Core Collection e Scopus, por concentrarem revistas científicas de elevada visibilidade internacional e por permitirem delimitar com maior rigor a literatura indexada e sujeita a arbitragem científica. Para captar a fase mais recente do debate, adotou-se como horizonte temporal o período entre 2018 e 2026, sem prejuízo da mobilização pontual de referências anteriores de natureza fundacional quando úteis ao enquadramento teórico. Foram privilegiados artigos científicos, artigos de revisão e textos em formato *early access* em língua inglesa, incidindo sobre Administração Pública, setor público, governo digital, governação algorítmica, competências públicas e transformação organizacional. Complementarmente, foram considerados relatórios de organizações internacionais de reconhecida autoridade, designadamente OCDE, UNESCO, Banco Mundial e World Economic Forum, sempre que relevantes para contextualizar tendências de políticas públicas, capacidades institucionais e orientações emergentes sobre *agentic AI* no setor público.

A estratégia de pesquisa combinou expressões como “artificial intelligence”, “public administration”, “public sector AI”, “algorithmic governance”,

“automated decision-making”, “AI adoption”, “public managers competencies”, “digital transformation” e “agentive state”, articuladas com operadores booleanos em função das especificidades de cada base. Numa primeira fase, foram recolhidos os registos potencialmente relevantes com base no título, resumo e palavras-chave. Numa segunda fase, procedeu-se à leitura exploratória dos resumos e, sempre que necessário, da introdução e da conclusão, de forma a excluir trabalhos centrados em aplicações técnicas sem ligação substantiva à Administração Pública, estudos exclusivamente focados no setor privado ou empresarial, e textos cuja relação com o emprego público, a organização administrativa, a governação ou as capacidades institucionais fosse apenas marginal. Permaneceram, assim, os estudos que abordam a adoção e a difusão de IA no setor público, os efeitos da decisão algorítmica em contextos administrativos, os requisitos de governação e de responsabilização (*accountability*), bem como as competências e funções profissionais associadas a esta transformação.

O corpus final foi analisado por meio de codificação temática, organizada em quatro eixos principais: (i) usos e aplicações da IA na Administração Pública; (ii) riscos, tensões normativas e modelos de governação algorítmica; (iii) competências, capacidades institucionais e requisitos organizacionais; e (iv) empregos, funções e perfis emergentes. Esta grelha permitiu, por um lado, identificar padrões recorrentes na literatura e, por outro, distinguir entre contributos já consolidados, como os relativos à adoção de IA e à decisão algorítmica, e dimensões ainda mais prospetivas, como o debate sobre o *agentive state*. A análise procura compreender de que modo a literatura descreve a passagem de uma lógica de automatização de tarefas para uma lógica de reconfiguração do trabalho público, da coordenação organizacional e das responsabilidades administrativas.

3. Da digitalização à governação algorítmica

A evolução do debate sobre a introdução da inteligência artificial na Administração Pública não pode ser compreendida isoladamente, pois insere-se numa trajetória mais longa de transformação digital do Estado. Numa primeira fase, centrada no e-government, o foco incidiu sobretudo na desmaterialização de procedimentos, na digitalização do contacto com os cidadãos e na melhoria da eficiência administrativa através de infraestruturas eletrónicas de informação e serviços. Nesta etapa, a tecnologia era concebida

sobretudo como suporte à modernização administrativa, reforçando objetivos clássicos de simplificação, controlo e racionalização. O debate mais recente desloca-se, porém, para um patamar distinto. A IA deixa de ser apenas uma camada adicional de digitalização e passa a ser tratada como um fator de transformação das próprias capacidades do Estado, da arquitetura das decisões e dos modos de coordenação institucional (Madan e Ashok, 2023; Hjaltalin e Sigurdarson, 2024; Chandra e Feng, 2026).

Uma segunda fase corresponde à emergência da automação administrativa e do recurso sistemático à análise de megadados (*Big Data*) para apoiar tarefas repetitivas, classificação de informação, deteção de padrões e antecipação de comportamentos. Aqui, a IA começa a ser mobilizada como instrumento orientado para melhorar processos internos, otimizar recursos e aumentar a capacidade de resposta dos serviços públicos. As estratégias nacionais e os documentos de organizações internacionais mostram que esta visão continua a ser dominante. A IA surge frequentemente associada ao aumento de produtividade, à melhoria da prestação de serviços e ao reforço da responsividade governamental (OECD, 2024). Ainda assim, mesmo neste plano mais instrumental, a literatura chama a atenção para o facto de a adoção de IA depender das condições organizacionais, da capacidade interna para assimilar e aplicar novas tecnologias, da governação de dados e do alinhamento com objetivos públicos, o que impede uma leitura estritamente tecnológica da inovação administrativa (Madan e Ashok, 2023).

Num terceiro momento, o debate intensifica-se em torno da decisão algorítmica. A questão deixa de ser apenas saber como digitalizar ou automatizar processos, passando a incidir sobre o modo como sistemas algorítmicos influenciam, estruturam ou mesmo executam partes dos processos de decisão públicos. A literatura recente mostra que algoritmos aplicados à proteção social, ao emprego, à educação, à segurança, à saúde e ao combate à fraude podem melhorar a consistência, a rapidez e a capacidade analítica das decisões, mas também produzir desalinhamentos entre o que o modelo otimiza e o que a decisão pública exige em termos de legalidade, justiça, contextualização e legitimidade (Fischer-Abaigar et al., 2024). É neste ponto que conceitos como discricionariedade burocrática, supervisão humana e *accountability* algorítmica se tornam centrais. Em vez de eliminar a discricionariedade, a IA tende a redistribuí-la, deslocando-a para as fases de desenho, parametrização, validação e revisão dos sistemas (Salah e

Alnoor, 2026). A governação algorítmica refere-se, assim, não apenas ao uso de algoritmos pelo Estado, mas também à necessidade de enquadrar institucionalmente os seus efeitos sobre o poder administrativo. Neste ponto, importa acrescentar que a literatura também sugere que a adequação da IA varia em função das características da tarefa administrativa, em especial do seu grau de complexidade e de incerteza. Em tarefas mais padronizáveis e com critérios relativamente estáveis, a automação tende a ser mais exequível; já em domínios fortemente contextuais, ambíguos ou dependentes de juízo, a intervenção humana conserva centralidade analítica e prática (Bullock, 2019). Esta preocupação retoma, aliás, uma linha mais antiga da literatura em Administração Pública, na qual já se sublinhavam os riscos que sistemas mais autónomos poderiam colocar à responsividade, ao juízo administrativo e à *accountability* (Barth e Arnold, 1999).

Este desenvolvimento ajuda também a distinguir três planos analíticos complementares. Primeiro, a IA pode ser entendida como uma ferramenta administrativa quando apoia operações, automatiza tarefas e melhora fluxos de trabalho. Segundo, pode ser tratada como infraestrutura de decisão quando participa na produção de classificações, recomendações, perfis ou prioridades que influenciam diretamente as decisões administrativas. Terceiro, pode ser analisada como um vetor de reorganização institucional quando a sua adoção reconfigura estruturas, competências, papéis profissionais e equilíbrios entre departamentos, decisores e especialistas técnicos (Bullock e Chen, 2024; Zhu, 2026). Esta terceira dimensão é particularmente importante para o presente ensaio, porque permite compreender a IA não apenas como tecnologia incorporada em serviços, mas como força que altera a própria divisão do trabalho dentro da Administração Pública.

Na sequência desta evolução surgem os debates mais recentes em torno da IA generativa e de arquiteturas mais agentivas. A crescente capacidade dos sistemas para produzir linguagem, interpretar contexto, encadear tarefas e agir sobre fluxos de trabalho complexos sugere uma passagem da automatização de procedimentos para a orquestração orientada por resultados (Salah e Alnoor, 2026; World Economic Forum, 2026). Trabalhos mais prospetivos referem a possibilidade de agentes artificiais assumirem papéis funcionais nas organizações públicas, recolocando questões sobre controlo, desenho organizacional, legitimidade e responsabilidade (Bullock e Chen, 2024; World Economic Forum, 2026). Embora esta fronteira ainda esteja pouco consolidada,

ela prolonga uma tendência clara do debate: a passagem de um Estado que usa ferramentas digitais para executar melhor tarefas predefinidas para um Estado que pode vir a reorganizar parte da sua ação em torno de sistemas que aprendem, recomendam, priorizam e coordenam operações.

Em síntese, a literatura revela uma deslocação progressiva do foco analítico da eficiência administrativa para a governação da decisão e, desta, para a reorganização institucional do trabalho público. Esta evolução ajuda a perceber por que razão a discussão sobre IA na Administração Pública já não se esgota na questão da adoção tecnológica. O problema central passa a ser o modo como estas tecnologias reconfiguram o exercício do poder administrativo, a produção de valor público, os mecanismos de controlo e as competências exigidas aos agentes públicos. É precisamente a partir desta mudança de escala analítica que se torna possível examinar, na secção seguinte, os empregos e as funções emergentes que acompanham a transição para formas mais densas de governação algorítmica.

4. Empregos e funções emergentes na Administração Pública

A literatura analisada sugere que a difusão da IA na Administração Pública não deve ser vista como um processo de substituição linear de trabalhadores por máquinas, mas como uma dinâmica de reconfiguração funcional. Em vários contextos, a introdução de sistemas algorítmicos, modelos preditivos, soluções de IA generativa e ferramentas de apoio à decisão cria novas necessidades de coordenação, supervisão, tradução e controlo. Por isso, mais do que desaparecerem em bloco, as funções públicas tendem a ser redistribuídas e recombinadas, fazendo emergir perfis profissionais que antes não existiam ou que tinham apenas um peso residual no interior das organizações públicas (Madan e Ashok, 2023; Bullock e Chen, 2024; Chandra e Feng, 2026).

A utilidade analítica da noção de empregos emergentes reside precisamente em captar esse movimento. Muitas destas funções ainda não correspondem a carreiras formalmente autonomizadas, podendo surgir como especializações internas, equipas híbridas ou novas responsabilidades atribuídas a perfis já existentes. Ainda assim, a literatura permite agrupá-las em famílias relativamente coerentes, consoante o tipo de mediação que realizam entre a tecnologia, a decisão administrativa e o valor público. Nas subsecções seguintes, estas famílias de perfis são apresentadas com exemplos simples, de modo a tornar mais visível a sua função prática no quotidiano da Administração

Pública.

A Tabela 1 sintetiza as famílias de empregos emergentes na Administração Pública em função das fases de adoção e desenvolvimento da IA, em coerência com o quadro analítico deste ensaio.

Tabela 1 - Famílias de empregos emergentes na AP por fase de adoção e desenvolvimento da IA

Fase de adoção e desenvolvimento da IA na AP	Caracterização da fase	Famílias de empregos emergentes com maior centralidade	Funções predominantes na fase	Capacidades institucionais e competências críticas
1) Da digitalização administrativa à preparação para IA	Predomínio do e-government, desmaterialização e melhoria de processos; início da transição para uso de dados e IA.	Tradução sociotécnica.	Mediação entre equipas administrativas e técnicas; identificação de casos de uso; adaptação de processos e linguagem institucional para integração futura de IA.	Literacia digital e de IA; compreensão de processos administrativos; coordenação interfuncional; gestão da mudança.
2) Automação administrativa e analítica de dados	Uso mais sistemático de IA para tarefas repetitivas, classificação, deteção de padrões e apoio operacional.	Gestão de dados e modelos; Tradução sociotécnica.	Curadoria e qualidade de dados; parametrização e monitorização de modelos; integração IA-processos e melhoria de fluxos de trabalho.	Dados e interoperabilidade; leitura crítica de métricas; competências técnico-digitais aplicadas ao contexto público.
3) Decisão algorítmica e governação algorítmica	A IA passa a influenciar classificações, prioridades e recomendações com impacto na decisão; aumentam as exigências de legalidade e accountability.	Auditoria algorítmica e responsabilização; Coordenação humano-IA; Gestão de dados e modelos.	Auditoria de enviesamentos e desempenho algorítmico; inteligibilidade e rastreabilidade; desenho de salvaguardas; supervisão humana de decisões assistidas por IA.	Competências jurídico-éticas; avaliação de impacto; governação de risco; capacidade institucional de controlo e contestabilidade.
4) IA generativa e arquiteturas mais agentivas (fronteira emergente)	Passagem da automatização de tarefas para orquestração de fluxos orientados para resultados	Funções experimentais associadas a sistemas agentivos; Coordenação humano-IA; Auditoria e <i>accountability</i> .	Definição de perímetros de atuação dos agentes artificiais; mecanismos de interrupção e contenção; supervisão contínua da autonomia técnica face à responsabilidade pública.	Desenho institucional prudente; liderança digital; governação adaptativa; capacidades avançadas de supervisão sociotécnica.

4.1. Funções de tradução sociotécnica

Uma primeira família de perfis corresponde às funções de tradução sociotécnica. Trata-se de perfis que fazem a ponte entre especialistas técnicos, decisores públicos, juristas e profissionais de linha da frente, assegurando que os sistemas de IA respondem a necessidades administrativas concretas e compatíveis com os objetivos de política pública. A sua relevância decorre do facto de muitos projetos falharem não por insuficiência técnica, mas por desalinhamento entre o desenho da solução, as regras administrativas e a realidade dos serviços. Neste grupo podem incluir-se gestores de implementação de IA, tradutores funcionais entre equipas tecnológicas e administrativas, ou especialistas em redesenho de processos (Madan e Ashok, 2023; Chandra e Feng, 2026; OECD, 2021; UNESCO, 2022).

Um exemplo simples ajuda a visualizar esta função. Se um instituto público quiser usar IA para a triagem inicial de pedidos de apoio social, alguém tem de explicar à equipa técnica quais são os critérios legais, quais são os documentos relevantes na instrução e análise dos pedidos, em que momento a decisão exige apreciação humana e que tipo de erro é institucionalmente aceitável ou inaceitável. Esta pessoa não programa necessariamente o sistema, mas traduz a lógica administrativa para um arranjo organizacional e procedimental. A utilidade deste perfil reside, portanto, em mitigar desajustamentos na implementação e em garantir que a solução técnica não se afasta das finalidades públicas que pretende servir (Madan e Ashok, 2023; Parycek, Schmid e Novak, 2024).

4.2. Funções de dados, modelos e infraestruturas

Uma segunda família de perfis reúne funções ligadas a dados, modelos e infraestruturas. À medida que os sistemas de IA dependem de dados fiáveis, interoperáveis e atualizados, ganham importância perfis responsáveis pela qualidade dos dados públicos, pela manutenção das infraestruturas informacionais e pelo ciclo de vida dos modelos. Aqui situam-se, por exemplo, os curadores de dados públicos, os gestores de qualidade e interoperabilidade, os responsáveis pelo treino e monitorização de modelos de linguagem de grande escala (*Large Language Models*, LLMs) e de operações de aprendizagem automática (*Machine Learning Operations*, MLOps) adaptadas ao setor público (Madan e Ashok, 2023; Parycek, Schmid e Novak, 2024; OECD, 2024).

A utilidade destes empregos é facilmente ilustrável. Imagine-se um serviço de emprego que utiliza modelos de linguagem de grande escala para apoiar a classificação de perfis de utentes. Se os dados provenientes de diferentes bases de dados não forem compatíveis, se houver variáveis incompletas ou se o modelo deixar de refletir as alterações no mercado de trabalho, o sistema começará a produzir recomendações pouco robustas. O profissional não decide o caso concreto, mas assegura que a matéria-prima da decisão e a infraestrutura analítica mantêm padrões mínimos de fiabilidade. Sem estas funções, a promessa de uma maior capacidade analítica da administração torna-se rapidamente uma fonte de erro sistemático (Fischer-Abaigar et al., 2024; OECD, 2024).

4.3. Funções de auditoria, controlo e *accountability* algorítmica

Uma terceira família de perfis diz respeito à auditoria, ao controlo e à *accountability* algorítmica. À medida que a IA intervém em processos com consequências jurídicas, distributivas ou reputacionais, torna-se necessário criar funções especializadas em legalidade, transparência, não discriminação, inteligibilidade e avaliação de impacto. Esta família inclui auditores algorítmicos, especialistas em observância regulatória (*compliance*), responsáveis por avaliações de impacto algorítmico e perfis dedicados à monitorização de enviesamentos ou efeitos adversos (Kinder et al., 2023; Langer, 2024; Mišić, van Est e Kool, 2025).

Também aqui um exemplo simples é útil. Se uma câmara municipal utilizar um sistema preditivo para priorizar inspeções urbanísticas, importa verificar se o modelo não está a concentrar atenção sobre determinados territórios por efeito de enviesamentos históricos nos dados. O auditor algorítmico ou o responsável pela avaliação de impacto não substitui o decisor político nem o técnico de urbanismo; a sua função é testar pressupostos, documentar riscos, exigir justificações e recomendar salvaguardas. A utilidade destas funções está em tornar o uso da IA compatível com padrões de legitimidade e controlo próprios do Estado de direito administrativo (Fischer-Abaigar et al., 2024; Langer, 2024).

4.4. Funções de coordenação humano-IA

Uma quarta família de perfis envolve funções de coordenação entre humanos

e IA. Quando os sistemas algorítmicos apoiam ou executam partes de um processo de decisão, aumenta a necessidade de perfis encarregados de supervisionar a interação entre os operadores humanos e as recomendações automatizadas. Aqui podem situar-se supervisores de decisão assistida por IA, gestores de equipas híbridas humano-máquina, ou responsáveis por definir protocolos de reencaminhamento para intervenção humana sempre que surjam casos ambíguos, exceções ou sinais de erro (Bullock e Chen, 2024; Fischer-Abaigar et al., 2024; Dietz et al., 2025). A relevância destes perfis torna-se ainda mais clara quando se considera que a interação entre humanos e sistemas algorítmicos pode ser afetada não apenas por excesso de confiança na recomendação automatizada, mas também por formas de adesão seletiva. Alon-Barkat e Busuioc (2023) mostram que os decisores podem revelar maior propensão para acolher conselhos algorítmicos quando estes confirmam expectativas ou estereótipos preexistentes, o que sugere que a coordenação humano-IA também deve ser pensada como mecanismo de contenção de enviesamentos cognitivos e institucionais.

Pense-se, por exemplo, num serviço de atendimento que use IA generativa para responder a pedidos frequentes dos cidadãos. A maioria das respostas pode ser automatizada, mas determinados pedidos exigem interpretação jurídica, sensibilidade social ou apreciação contextual. O responsável pela coordenação humano-IA define em que momento o sistema pode responder sozinho, quando deve pedir validação e quando tem de encaminhar o caso para um trabalhador humano. A utilidade deste emprego emergente reside em evitar tanto o automatismo excessivo quanto a rejeição total da tecnologia, construindo um regime de cooperação controlada entre capacidades humanas e artificiais (Bullock e Chen, 2024; Dietz et al., 2025).

4.5. Funções emergentes associadas ao *agentive state*

Uma quinta família de perfis, ainda mais inovadora e menos consolidada, corresponde às funções associadas ao *agentive state*. Se os sistemas evoluírem de instrumentos de apoio para agentes capazes de planear, encadear tarefas e operar em múltiplas etapas de um fluxo administrativo, surgirão necessidades de coordenação, definição de permissões, monitorização contínua e contenção institucional desses agentes. Neste plano, a literatura e os relatórios prospetivos sugerem papéis como coordenador de agentes públicos, gestor de identidades e permissões de agentes, arquiteto de serviços públicos agentivos

e responsável pela monitorização e contenção de agentes artificiais (Bullock e Chen, 2024; Salah e Alnoor, 2026; World Economic Forum, 2026).

Um exemplo simples pode ser o de um sistema agentivo que trate automaticamente partes do licenciamento administrativo: recolhe documentos, verifica requisitos, comunica com outras bases de dados públicas e propõe minutas de decisão. Neste cenário, alguém terá de definir o perímetro de ação do agente, os acessos que lhe são permitidos, os limites à sua atuação autónoma e os mecanismos de interrupção quando o sistema entra em conflito com regras, exceções ou prioridades políticas (Salah e Alnoor, 2026). A utilidade desta família de empregos reside em assegurar que as formas mais avançadas de automação permanecem governáveis, auditáveis e subordinadas à responsabilidade pública. Mesmo sendo uma fronteira ainda emergente, ela ajuda a antever o tipo de competências e papéis que podem ganhar centralidade numa Administração Pública mais orientada para a coordenação inteligente de processos.

5. Capacidades institucionais e competências requeridas

A identificação de empregos e funções emergentes conduz necessariamente à questão das capacidades institucionais e das competências requeridas para sustentar a integração da IA na Administração Pública. A literatura recente converge na ideia de que a transformação em curso não depende apenas da aquisição de tecnologia, mas da capacidade das organizações públicas para mobilizar talento, reorganizar processos, criar condições de aprendizagem e articular novos perfis com missões de interesse público (Madan e Ashok, 2023; OECD, 2021; Chandra e Feng, 2026). Por essa razão, o desafio não é apenas formar especialistas técnicos, mas construir ecossistemas institucionais capazes de combinar conhecimento digital, competência administrativa e orientação para o valor público. Esta exigência é também dinâmica: estudos comparativos sobre a adoção de IA em organizações públicas mostram que os fatores críticos variam consoante o estágio do processo, desde a experimentação inicial até à institucionalização, alterando o peso relativo da liderança, da estrutura organizacional, da qualidade dos dados e da capacidade de coordenação interna (Neumann, Guirguis e Steiner, 2024).

Num primeiro plano situam-se as competências técnico-digitais. Estas incluem literacia digital, fundamentos de IA, uso e governação de dados, interoperabilidade, capacidade de leitura crítica de modelos, compreensão de

métricas de desempenho e aptidão para trabalhar com sistemas iterativos e orientados por evidência. Tanto a OCDE como a UNESCO insistem que estas competências não devem ficar confinadas a equipas técnicas especializadas; devem, em diferentes níveis de profundidade, estender-se ao conjunto dos trabalhadores públicos, incluindo dirigentes, gestores intermédios e profissionais da linha da frente (OECD, 2021; UNESCO, 2022). O ponto essencial é que, num contexto em que as decisões administrativas passam a ser apoiadas por sistemas algorítmicos, torna-se indispensável que os servidores públicos compreendam minimamente os pressupostos, limites e vulnerabilidades das ferramentas que utilizam.

Num segundo plano surgem as competências jurídico-éticas e de governação. O uso de IA em contexto público obriga a lidar com exigências reforçadas de legalidade, transparência, proteção de dados, não discriminação, contestabilidade e responsabilização. Daí a importância de competências ligadas à avaliação de impacto, à capacidade de tornar a decisão inteligível, à interpretação das implicações normativas dos modelos e à definição de salvaguardas institucionais ajustadas ao Estado de direito administrativo (Langer, 2024; Mišić, van Est e Kool, 2025; OECD, 2024). Estas competências não são acessórias, mas sim constitutivas da própria capacidade estatal para usar a IA de forma legítima. Em muitos casos, a fragilidade da implementação não decorre da insuficiência do algoritmo, mas da incapacidade institucional para enquadrar o seu uso em termos juridicamente robustos e eticamente aceitáveis.

Num terceiro plano, a literatura destaca competências organizacionais, relacionais e de liderança. A introdução de IA na Administração Pública exige capacidades de coordenação interfuncional, gestão da mudança, liderança digital, trabalho colaborativo entre perfis técnicos e não técnicos e a criação de culturas de experimentação compatíveis com a prudência institucional. Exige também capacidades de planeamento, visão estratégica, pensamento sistémico e desenho organizacional orientado para a adaptação contínua (UNESCO, 2022; OECD, 2021; Hjaltalin e Sigurdarson, 2024). Estes elementos são particularmente importantes porque a IA raramente entra numa organização como ferramenta isolada, tendendo a reconfigurar rotinas, redistribuir discricionariedade e alterar as cadeias de responsabilidade. Sem liderança capaz de mediar essa transição, a inovação pode gerar fragmentação, resistência ou dependência acrítica em relação à tecnologia. A este nível, a

literatura de gestão de recursos humanos no setor público recorda ainda que a IA não afeta apenas políticas e serviços substantivos, mas também o próprio modo como o Estado recruta, seleciona, avalia e desenvolve os seus trabalhadores, o que amplia a importância estratégica das competências organizacionais e da governação interna da tecnologia (Johnson, Coggburn e Llorens, 2022).

Em síntese, a literatura sugere que a Administração Pública necessita menos de uma divisão rígida entre especialistas em IA e os restantes trabalhadores do que de perfis híbridos e institucionalmente conectados. Alguns funcionários terão competências aprofundadas em dados e modelos; outros serão mais fortes em interpretação jurídica, supervisão, coordenação ou desenho de processos; mas o funcionamento global do sistema dependerá da capacidade de articular estas diferentes competências em torno de objetivos públicos comuns. Assim, a questão das competências deve ser entendida não apenas como problema de formação individual, mas como uma questão de capacidade institucional coletiva, decisiva para transformar a difusão da IA numa modernização administrativa robusta, e não apenas numa inovação tecnicamente impressionante, mas organizacionalmente frágil (Madan e Ashok, 2023; OECD, 2024; Chandra e Feng, 2026). Num contexto institucional marcado por esta complexidade, tornam-se especialmente valiosos profissionais que combinem competência técnica com discernimento ético, capacidade crítica, adaptabilidade e compreensão do interesse público, atributos essenciais para uma administração capaz de integrar a IA sem comprometer os princípios de mérito, imparcialidade e igualdade. Mais do que procurar apenas perfis digitalmente proficientes, o emprego público passa a exigir candidatos capazes de articular competência técnica, juízo ético e compromisso com os valores do interesse público, precisamente porque é dessa combinação que dependerá uma adoção institucionalmente legítima da IA.

6. Discussão

A principal implicação da literatura analisada é que a IA não deve ser interpretada, no contexto da Administração Pública, como simples tecnologia de substituição de trabalho, mas como força de recomposição do trabalho público. O valor organizacional desloca-se progressivamente de tarefas rotineiras e repetitivas para funções de conceção, supervisão, tradução, auditoria, coordenação e governação de sistemas sociotécnicos. Isto ajuda a

compreender por que razão os empregos emergentes identificados ao longo do ensaio não se concentram apenas em funções altamente técnicas, mas também em papéis intermédios de mediação institucional, controlo normativo e articulação entre capacidades humanas e artificiais (Madan e Ashok, 2023; Bullock e Chen, 2024; Chandra e Feng, 2026). Em termos analíticos, a questão decisiva não é saber se haverá menos trabalho humano, mas que tipo de trabalho ganha centralidade quando a Administração Pública passa a operar com sistemas que classificam, recomendam, priorizam e, em alguns casos, executam segmentos de processos administrativos.

Esta conclusão torna visíveis três tensões estruturantes. A primeira opõe eficiência e legalidade. A literatura mostra que a IA pode aumentar a produtividade, acelerar fluxos administrativos e melhorar a consistência de certas decisões, mas também pode entrar em conflito com exigências de fundamentação, possibilidade de reapreciação, contestabilidade e respeito por direitos fundamentais (Langer, 2024; OECD, 2024; Mišić, van Est e Kool, 2025). A segunda tensão opõe automação e discricionariedade. Em vez de eliminar a escolha humana, os sistemas algorítmicos tendem a redistribuí-la para outras fases do processo, como o desenho do modelo, a seleção de variáveis, a definição de limiares e a supervisão dos outputs, o que significa que a discricionariedade persiste, embora em novos loci institucionais (Fischer-Abaigar et al., 2024; Bullock e Chen, 2024; Salah e Alnoor, 2026). A terceira tensão contrapõe inovação e responsabilização democrática. Quanto mais avançadas forem as capacidades técnicas dos sistemas, maior se torna a necessidade de clarificar quem decide, quem responde e quem pode contestar os resultados quando estes afetam cidadãos e territórios.

Deste ponto de vista, a literatura sugere que o verdadeiro desafio da modernização administrativa com IA reside menos na adoção tecnológica em si do que na construção de arranjos institucionais capazes de enquadrar essa adoção de forma legítima, prudente e orientada para o valor público. Tal implica investir em capacidades organizacionais, dados de qualidade, competências híbridas, mecanismos de auditoria e estruturas de supervisão adequadas. Implica também reconhecer que os efeitos da IA variam conforme o setor, o grau de formalização da tarefa, a sensibilidade do domínio de política pública e o tipo de interação com os cidadãos. Em áreas como a proteção social, o emprego, a saúde ou a fiscalização, por exemplo, a margem para automação plena é mais estreita, precisamente porque a decisão administrativa envolve

contexto, juízo e responsabilidade pública em níveis difíceis de capturar por modelos exclusivamente preditivos (Fischer-Abaigar et al., 2024; Dietz et al., 2025; OECD, 2024). A própria legitimidade social dessa integração também não é uniforme. Haesevoets et al. (2026) mostram que a aceitação da IA por parte dos cidadãos tende a ser mais elevada em domínios técnicos e em modalidades de consulta ou de co-decisão, diminuindo à medida que aumentam o conteúdo ideológico da decisão e o grau de autonomia atribuído ao sistema. Este resultado reforça a ideia de que a integração da IA no Estado deve ser sensível ao tipo de política pública em causa e ao lugar decisório efetivamente reservado aos agentes humanos.

Quanto ao *agentic state*, a literatura disponível permite vê-lo sobretudo como hipótese plausível de evolução institucional, e não ainda como categoria plenamente consolidada do campo. Os relatórios prospetivos e alguns contributos conceptuais recentes indicam que formas mais agentivas de IA poderão ampliar a capacidade do Estado para coordenar fluxos complexos e orientar processos para resultados, mas o suporte empírico e normativo dessa evolução permanece desigual (Bullock e Chen, 2024; Zhu, 2026; World Economic Forum, 2026). Por isso, o conceito é útil como lente para interrogar os limites e as implicações futuras da transformação em curso. A sua principal contribuição, neste momento, é obrigar a pensar antecipadamente as condições sob as quais sistemas capazes de planear e agir em múltiplas etapas podem ser integrados sem enfraquecer a responsabilidade pública, a inteligibilidade da decisão e o controlo democrático. É nessa medida que o debate sobre o *agentic state* complementa, em vez de substituir, a agenda já mais consolidada sobre governação algorítmica.

7. Conclusão

A revisão da literatura realizada ao longo deste ensaio permite concluir que a inteligência artificial está a reconfigurar a Administração Pública por meio de uma recomposição das funções, das competências e dos arranjos organizacionais que sustentam a ação administrativa. A literatura recente evidencia que, à medida que a IA é integrada em processos de prestação de serviços, apoio à decisão e coordenação institucional, emergem novos papéis ligados à tradução sociotécnica, à governação de dados, à auditoria algorítmica, à supervisão humano-IA e à coordenação de sistemas agentivos (Madan e Ashok, 2023; Bullock e Chen, 2024; Chandra e Feng, 2026).

Estes resultados sugerem que o núcleo da transformação em curso reside na mediação entre a tecnologia e o valor público. As funções emergentes identificadas não se esgotam em tarefas técnicas, respondendo, sim, à necessidade de tornar os sistemas de IA inteligíveis, governáveis, juridicamente enquadrados e organizacionalmente úteis. Por isso, as implicações do debate estendem-se diretamente ao recrutamento, à formação, ao desenho de carreiras, à organização das equipas e à criação de capacidades institucionais capazes de articular competências técnico-digitais, jurídico-éticas e organizacionais (OECD, 2021; UNESCO, 2022; OECD, 2024). Em termos de gestão pública, isto significa que preparar a Administração para a IA exige investir simultaneamente em talento, governação e coordenação institucional.

Por fim, a revisão confirma que o debate sobre o *agentic state* deve ser tratado com prudência analítica. Embora ainda não constitua uma categoria estabilizada na literatura, ele oferece uma hipótese útil para pensar a direção futura da transformação administrativa, sobretudo num contexto em que os sistemas de IA passam a encadear ações, a operar em múltiplas etapas e a apoiar a coordenação de processos orientados para resultados (Zhu, 2026; World Economic Forum, 2026). Deste ponto de vista, futuras agendas de investigação deverão aprofundar, com maior base empírica, não apenas os impactos da IA sobre o trabalho público, mas também as condições em que as novas formas de automação permanecem compatíveis com a legalidade, a responsabilidade democrática e a produção de valor público.

Referências Bibliográficas

Alon-Barkat, Saar e Madalina Busuioc (2023). "Human-AI interactions in public sector decision making: 'Automation bias' and 'selective adherence' to algorithmic advice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33 (1), 153-169.

Barth, Thomas J. e Eddy Arnold (1999). "Artificial intelligence and administrative discretion: Implications for public administration", *The American Review of Public Administration*, 29 (4), 332-351.

Bullock, Justin B. (2019). "Artificial intelligence, discretion, and bureaucracy", *The American Review of Public Administration*, 49 (7), 751-761.

Bullock, Justin B. e Yu-Che Chen (2024). "The brave new world of AI: implications for public sector agents, organisations, and governance", *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 46 (4), 321-325.

Chandra, Yanto e Naikang Feng (2026). "Algorithms for a new season? Mapping a decade of research on the artificial intelligence-driven digital transformation of public administration", *Public Management Review*, 28 (3), 620-654.

Dietz, Martin, Christopher Osiander, Mareike Sirman-Winkler e Markus Tepe (2025). "Are case managers willing to entrust counseling tasks to artificial intelligence? The role of administrative discretion, client interaction, and technology attitudes", *Journal of European Social Policy*, 0 (0), 1-17. <https://doi.org/10.1177/09589287251391589>

Fischer-Abaigar, Unai, Christoph Kern, Noam Barda e Frauke Kreuter (2024). "Bridging the gap: Towards an expanded toolkit for AI-driven decision-making in the public sector", *Government Information Quarterly*, 41, 101976.

Haesevoets, Tessa, Bram Verschuere, Ruben Van Severen, Kim Dierckx, Janne Ingelbeen e Arne Roets (2026). "Understanding citizens' acceptance of AI in policymaking: How policy domains, levels of AI involvement, and stereotypical perceptions shape public support", *Policy Studies Journal*, e70114. <https://doi.org/10.1111/psj.70114>

Hjaltalin, Illugi Torfason e Hallur Thor Sigurdarson (2024). "The strategic use of AI in the public sector: A public values analysis of national AI strategies", *Government Information Quarterly*, 41, 101914.

Johnson, Brad A. M., Jerrell D. Coggburn e Jared J. Llorens (2022). "Artificial intelligence and public human resource management: Questions for research and practice", *Public Personnel Management*, 51 (4), 538-562.

Kinder, Tero, Jari Stenvall, Eeva Koskimies, Helena Webb e Saltanat Janenova (2023). "Local public services and the ethical deployment of artificial intelligence", *Government Information Quarterly*, 40, 101865.

Langer, Charlotte (2024). "Decision-making power and responsibility in an automated administration", *Discover Artificial Intelligence*, 4, 59. <https://doi.org/10.1007/s44163-024-00152-1>.

Madan, Rohit e Mona Ashok (2023). "AI adoption and diffusion in public administration: A systematic literature review and future research agenda", *Government Information Quarterly*, 40, 101774.

Mišić, Jana, Rinie van Est e Linda Kool (2025). "Good governance of public sector AI: a combined value framework for good order and a good society", *AI and Ethics*, 5, 4875-4889.

Neumann, Oliver, Katharina Guirguis e Reto Steiner (2024). "Exploring artificial intelligence adoption in public organizations: a comparative case study", *Public Management Review*, 26 (1), 114-141.

OECD (2021). The OECD Framework for Digital Talent and Skills in the Public Sector. [Em linha]. Disponível em <<https://dx.doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>> [Consultado em 18 de maio de 2026].

OECD (2024). Governing with Artificial Intelligence: Are Governments Ready? [Em linha]. Disponível em <<https://doi.org/10.1787/26324bc2-en>> [Consultado em 18 de maio de 2026].

Parycek, Peter, Verena Schmid e Anna-Sophie Novak (2024). "Artificial Intelligence (AI) and Automation in Administrative Procedures: Potentials, Limitations, and Framework Conditions", *Journal of the Knowledge Economy*, 15, 8390-8415.

Salah, Mohammed e Alahmzah Malik Alnoor (2026). Agentic AI, Street-Level Bureaucracy, and the Recomposition of Discretion in Public Administration: From Human Judgment to Human-Machine Co-Discretion. *International Journal of Public Administration*, 1-5.

UNESCO (2022). Artificial Intelligence and Digital Transformation Competencies for Civil Servants. [Em linha]. Disponível em <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382335>> [Consultado em 18 de maio de 2026].

World Economic Forum (2026). Making Agentic AI Work for Government: A Readiness Framework. [Em linha]. Disponível em <https://reports.weforum.org/docs/WEF_Making_Agentic_AI_Work_for_Government_A_Readiness_Framework_2026.pdf> [Consultado em 18 de maio de 2026].

Zhu, Xufeng (2026). "Public administration with, of, and through AI: toward

António F. Tavares

a new paradigm in the era of intelligence", *Journal of Chinese Governance*, 11 (1), 30-57.

How to strengthen Quality Management in Public Administration and why it matters

Björn Höbling, Researcher at EIPA and member of the European CAF Resource Centre

Tihana Puzić, Head of the European CAF Resource Centre, EIPA

Abstract

The research discussed in this article presents a comprehensive framework to assess the systemic factors that influence an enabling environment to institutionalise reforms in Public Administrations (PA's) sustainably – with a focus on the introduction and utilisation of Quality Management (QM) in PA's. To establish this framework, a research team at the *European CAF Resource Centre* synthesised established theory, the outcomes of previous studies on the topic, and recent practitioners evaluations to create a mapping of the beneficial/detrimental factors related to the establishment of QM in PA's in European and candidate countries. The methodology of the mapping is built around QM, however the elements of the framework and findings are likely more broadly applicable to aid efforts of establishing reform outcomes more deeply in PA's. The presentation of the research outcomes is complemented a sample of recent best practice cases that showcase the benefits QM can have for PA's that need to tackle the challenges of today.

Keywords

Quality Management, change management, resilience, poly-crisis, transversal enabler

Introduction

There is a growing tendency in Public Administrations (PA's) to regard Artificial Intelligence (AI), further Digitalisation and newer Human Resource Management approaches as silver bullet solutions to react to the poly-crisis of accelerating technological change, rising costs and persistent talent retention concerns¹ and more.

¹ OECD (2021)

Yet, what often remains overlooked in this debate is that technological and managerial innovations can only succeed when they are anchored in coherent and structured organisational foundations. No algorithm, AI, platforms or modern HR approaches can compensate for fragmented institutional knowledge, unclear process and outputs, overlapping responsibilities or, institutions that lack a shared and communicated performance logic in the first place. Ideally, all organisational efforts should form a single, integrated framework/system that is manageable, easily adjustable and human-centric.

This is exactly why modern Quality Management (QM), and Total Quality Management (TQM) were integrated in PA's during the 90s and early 2000s. These frameworks do not solely concern themselves with the outcome of PA's, they are not a fashionable add-on to only provide a certificate of assessment - they constitute a fundamental governance capability that enables effective change management, strengthen organisational resilience and can enhance the motivation of the civil servants. Within the QM landscape, the Common Assessment Framework (CAF) stands out as Europe's most widely used public sector TQM models and the recent best practice cases presented in section 8 showcase some of the benefits it can bring to PA's that need to tackle today's challenges.

QM is still well established within PA's in Europe, this is evidenced both within the mapping outcome of the presented research (see Appendices A and B of the research report²) and also by the prominent role accorded to QM within the "Quality of Public Administration" toolbox that was published by the European Commission³ as part of their *Comprehensive Plan for Administrative Capacity-building* (ComPAct) strategy.

However, the position of QM in PA's in political agendas across Europe has been eclipsed by recent challenges like the ones mentioned at the beginning. The *European CAF Resource Centre* argues that it would be a mistake to view e.g. digitalisation and QM as two different efforts for PA's (instead of QM being a platform to strengthen the effectiveness of digitalisation efforts) and that the subsequent sidelining of the QM community risks that the already achieved gains from the past two decades erode with time. Counteracting

² Appendices of the research report Vara Arribas, Gracia *et al.* (2024) are accessible via this link <https://learning.eipa.eu/course/view.php?id=1197>.

³ Accessible via: https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/quality-public-administration-toolbox-practitioners_en

such backsliding would be greatly aided by standardised frameworks to assess and plan (cost)effective measures to create, protect or even expand QM communities in national PA's.

Establishing such a framework was one of the goals of the research paper "The institutionalisation of Quality Management in the EU Member States and candidate countries with a focus on the CAF model⁴" conducted by the European CAF Resource Centre in 2023. The developed framework was then applied to existing and newly collected observations, to create a foundational mapping of QM in EU and candidate countries. The methodology of the foundational mapping is built around QM, however elements of the framework and some of the findings are likely more broadly applicable to aid efforts of establishing other reform outcomes more systematically and deeply in PA's. This article complements the presentation of the research and its findings with a selection of recent examples that showcase the benefits QM can bring to PA's that need to tackle the challenges mentioned at the beginning of this article.

The research objectives

The research investigates how QM – and in particular the Common Assessment Framework (CAF) as a TQM model tailored to the public sector – has been institutionalised in the public administrations of the 27 EU Member States and selected candidate countries in the recent years (2008-2024). The study was financed by DG REFORM under the European Public Sector Awards (EPSA) grant and implemented by the European CAF Resource Centre at the European Institute of Public Administration (EIPA).

The research objective was to produce a foundational mapping of the extent and maturity of QM institutionalisation, with a particular focus on CAF, across EU Member States and candidate countries. The study addresses questions such as: how governments promote and facilitate the use of QM; which policies, financial resources and organisational arrangements support these efforts; how capacity building, awareness raising and reward mechanisms are deployed.

⁴ The full text of the research report Vara Arribas, Gracia *et al.* (2024) are accessible via this link https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2025/01/FINAL-REPORT_new-cover-V1.pdf?hsCtaAttrib=206977858774.

The collected information from, literature, previous studies and observed countries was categorised within a unifying theoretical framework to ease national comparison of best practices. The result is a fundamental mapping and was published as Appendix B of the report⁵. This mapping is intended to be a “living document” and therefore open for later periodic updates and available as basis for further more in-depth research.

A comparative analysis within the unifying framework was undertaken based on information gathered from eight focus countries: Austria, Belgium, Bulgaria, Italy, Montenegro, Poland, Slovakia and Spain. The outcome of the comparative analysis was then used in a final step towards the goal of exploring, in a quantitative manner, the connection between the institutionalisation of QM, and indicators of public sector performance and citizens’ trust and satisfaction.

Quality Management in Public Administration

QM was introduced to PA’s with the goal of improving the quality of services delivered and to establish a culture of Excellence⁶. This section serves as a brief introduction to QM in PA’s, to provide context for the factors that influenced the institutionalisation ⁷of QM in PA’s that are discussed in the next section. Before diving in, it should be mentioned that the study focused on PA’s at the central government level, with a more limited attention to regional and local levels.

QM & TQM Models - TQM spread from the private sector to the public sector in 1990s and early 2000s as part of the New Public Management (NPM) reforms. By the early 2000s, all EU Member States had taken steps to promote

⁵ Appendices of the research report Vara Arribas, Gracia *et al.* (2024) are accessible via this link <https://learning.eipa.eu/course/view.php?id=1197>.

⁶ **Quality in public administration** is conceptualised as contributing to societal well-being, acting lawfully and with fairness, integrity and transparency, optimising the link between costs and results, and delivering services that meet citizens’ expectations in an efficient, effective, timely and reliable way. QM in public administration has evolved from a narrower focus on complying with specifications towards embedding excellence in all organisational processes. Gracia *et al.* (2024). pp. 9-10

⁷ **Institutionalisation** is understood as the process by which rules and practices become a permanent or respected part of an organisation or society, regulating supra-individual behaviour through rules complemented by established practice. In the example of QM, institutionalisation implies that quality/excellence principles and routines are embedded in public organisations’ structures, cultures and everyday practices. Gracia *et al.* (2024). p. 10

QM models such as offering training activities for the popular EFQM, CAF and ISO 9001 approaches, the introduction of citizen charters and satisfaction surveys, and the establishment of quality prizes and best-practice exchanges. This article will focus on the CAF, because it was the focal point of the underlying research, but TQM models have shared roots and differ mainly in framework focus points and who (internal staff or externals) are involved at different stages. For interested readers, the underlying research introduces the popular models and their difference in more detail.

As mentioned in the introduction, recent years have seen both challenges and opportunities for QM. The mapping of the research has shown that crises have diverted political attention towards urgent priorities, sometimes leading to stagnation or even backsliding in QM adoption rates. At the same time, studies on the use of CAF during and before the COVID-19 pandemic⁸ have highlighted its positive contribution to organisational resilience, digitalisation and leadership capacity, reinforcing the relevance of QM frameworks for navigating shocks and transformation.⁹

CAF is one of the most popular comprehensive European frameworks for organisational self-assessment in public sector organisations. CAF was developed on the basis of the EFQM Excellence Model, with adaptations to the specificities that PA's face. CAF, developed under the aegis of EUPAN and supported since 2001 by the European CAF Resource Centre at EIPA, has undergone successive revisions, culminating in CAF 2020, which integrates focus areas such as digitalisation, agility, innovation, sustainability, diversity and stakeholder approach. The complementary external evaluation/certification framework *CAF Excellence Recognition (CER)*¹⁰ was also updated in 2025 to better reflect the needs of modern PA's and the CAF practitioners network.

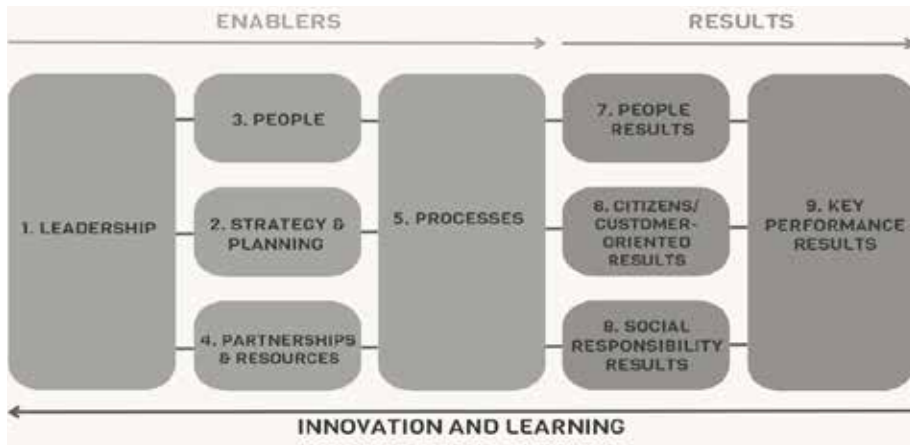
The main purpose of TQM models is to perform a systematic assessment of the organisation according to a holistic framework (the corresponding one of the CAF models is displayed in Figure 1) and subsequent development of improvement actions.

⁸ OECD (2023)

⁹ Parzer, Philip *et al.* (2025)

¹⁰ Full information on the CER accessible via this link <https://www.eipa.eu/news/caf-excellence-recognition/>.

Figure 1 – The CAF model visualised



The three main factors that make CAF especially interesting for public sector organisations are: The terminology of the CAF is customised toward the needs of the public sector; it is open source; and that it is staff driven, enabling a structured and open exchange and decision making by the management. This means that it can be completed by organisation themselves. External support (in form of trainings or facilitation) is often only requested during the first CAF cycle and for the external assessment during the optional certification phase. This strong involvement of staff has the added benefit that the trainings and workshops are often much needed team-building exercises and strengthen intra-organisational communication and are easily embeddable into broader programs that are meant to strengthen the *esprit de corps* within an organisation whilst keeping the prioritisation actions focused on user-centric and tangible improvement actions.

QM Competence Centres for PA play a central role in this process. Typically situated within a ministry or operating as semi-independent agencies, these centres support capacity building through offering trainings, publications of information and facilitating networks of practitioners; they often oversee certification activities and, where CAF is widely used, they usually serve as National CAF Centres and host the CAF National Correspondents. These correspondents participate in the European CAF network, coordinated and supported by the European CAF Resource Centre.

Theoretical framework for institutionalisation of QM

To assess and compare the institutionalisation of QM across countries, the authors of the research developed a theoretical framework building on existing models of institutionalising change and quality assurance. They drew first on the institutionalisation framework of Cummings and Worley¹¹, which identifies organisational characteristics, intervention features and processes affecting the effectiveness of change programmes. Recognising that this framework is mainly oriented towards the organisational level and often geared to the private sector, they complement it with a model for institutionalising quality assurance in healthcare systems developed by Silimperi et al.¹². The latter was considered relevant because public healthcare shares many contextual features with public administration more broadly, including: not for profit orientation, hierarchical governance, complex stakeholder environments and guiding directives/legislation.

The resulting framework was further refined through cross-referencing with studies on QM in European public administrations, most notably a comparative analysis of QM in EU Member States from 2008¹³ and a more recent work on CAF's role in promoting public sector capacity¹⁴. The synthesis of information of the mentioned sources and a couple of other complementing papers resulted in a unifying framework that captures the specificities and diversity of QM institutionalisation in public administration at national level as best as possible and it is displayed in Figure 2 below. The comparative review matrix mentioned in the 2008 study, that was published by the *European Public Administration Network* (EUPAN) during the years 2005-2010 was utilised during internal benchmarking as the baseline to recreate and to expand upon.

¹¹ Cummings, Thomas e Worley, Christopher (2009)

¹² Silimperi, Diana *et al.* (2002).

¹³ Žurga, Gordana (2008)

¹⁴ Asensio, Maria e Evaristo, Cristina e Martins, Margarida (2021)

Figure 2 – Elements of the framework for the institutionalisation of QM

Internal Enabling Environment	
Element	Classification criteria and range of categorisation
Strategic documents and policies	QM is not, is vaguely or is clearly defined in the strategic and/or policy documents. Regulatory status: The adoption of QM is mandatory/voluntary/recommended.
Leadership	Perception of the trend in political support during the last 10 years can be categorised as decreasing, stable, or increasing.
Quality culture as a core value	There are reports of no, or irregular, or regular measurements of service quality and customer/citizen satisfaction of public administrations at the national or organisational level.
Resources	There is no, or indirect, or direct financial support for QM implementation by the government available in the country.
Organising for quality	
Element	Classification criteria
Structure/coordination of QM practitioners	The QM support structure is organised in a centralised or decentralised manner. If existing, what type of National Competence Centre is installed?
Support Functions	
Element	Classification criteria
Capacity building	The extent to which expert support and training activities are available to QM practitioners.
Information and Communication	The extent to which promotional activities and publications, conferences, and possibilities for best-practice exchange are available to QM practitioners in the country.
Rewarding quality and engagement of people	The presence, frequency and focus of quality awards; the presence of active and established certification schemes.

The second dimension, *organising for quality* concerns the structure and coordination of QM activities in a country and examines whether the promotion and support of QM is centralised – typically through a ministry and/or a National QM Competence Centre – or decentralised, with individual organisations deciding independently whether and how to implement QM. A categorisation of Competence Centres types was developed for the research, that reflects the diversity in their legal statuses, degrees of autonomy and other factors.

The framework emphasises the interdependence of these elements, underlining that durable institutionalisation requires a coherent combination of *enabling environment*, *organisational arrangements* and *support instruments*.

Research design and methods

The study employed a four-step mixed-method design combining desk research, surveys, semi-structured interviews and comparative scoring.

First, a literature review covering 2008–2024 provides an overview of previous work on QM institutionalisation in public administration. Based on this review, a first survey was designed to capture the perceptions and experiences of QM practitioners concerning the institutionalisation of QM in their countries. The survey was distributed via the networks of CAF National Correspondents, EUPAN and Regional School of Public Administration of Western Balkans (ReSPA) members. A more targeted second survey – structured around the refined institutionalisation framework – addressed to the country representatives in the QM network of the European CAF Resource Centre. The results were valuable additions to the country profiles within the overall mapping of QM institutionalisation in EU Member States and selected candidate countries.

The next step was an in-dept qualitative analysis of information gathered via semi-structured interviews from the eight focus countries: Austria, Belgium, Bulgaria, Italy, Montenegro, Poland, Slovakia and Spain. The criteria for the selection of focus countries aimed to ensure a balanced representation of geographical location, state structure (centralised vs. decentralised), expected level of QM institutionalisation. Further concerns were the availability of data and contacts, and a balanced representation of performances on the chosen indicators for government effectiveness (from the World Bank) and satisfaction with public services (from the Eurobarometer). The semi-structured interviews delivered valuable insights on the impact in the practice of the elements of the institutionalisation framework, their underlying drivers and obstacles, and provided additional good practices and challenges.

The comparative analysis was undertaken in three stages. In the first stage, information from the detailed country profiles was synthesised into a set of comparative tables based on the theoretical framework. These tables can be found in Appendix A of the research report, and an excerpt is displayed in Figure 3. A scoring system was then applied with a maximum scoring range from -1 to 3 points per element (range individualised per element on observable characteristics) with the aim to reflect the gradients in QM maturity that were observable. For example, the scoring range for the element *Capacity Building* /

Training went from 0 to 2 points, and points were allocated as follows:

- 0 points if no specific training activities on QM are offered;
- 1 point if only basic training is offered, or training activities are planned but not yet implemented;
- 2 points if both basic and advanced training are organised.

Figure 3 – Excerpt of the Belgian part in the *Comparative Table of the eight focus countries*

Element	Information & Communication		Capacity Building	Rewarding quality & engagement of people	
Classification Criteria	Information & Communication	Conferences & other events	Training	Quality awards	External feedback
Country					
Belgium	BOSA utilises its website to make documents (like guidelines in all national languages) available to the Belgian QM community and has a Microsoft Sharepoint page specifically for QM practitioners with more detailed documents. They also cooperate with universities for new publications.	BOSA facilitates meetings (two times per year) and information exchange within a Belgium Quality Network with the aim to bring together expertise to develop and implement quality project. Also international exchange is supported e.g. country visit by QM practitioners to Denmark. BOSA also cooperates with a number of Universities and even supports a PHD Doctorate program in relation to QM.	Trainings for CAF, ISO, EFQM and BPR (Business process reengineering) on the implementation level and some more advanced levels . CAF is free of charge. The CAF training are free of charge. The PEF training are free of charge. The CAF project animation is free of charge.	As observed in other EU Member States, awards are given out for staff or exceptional efforts within PA organisations. QM is not a specifically mentioned category in the awards , however, work within such categories is supported by an active QM approach within an organisation. Examples thereof are the Employer, Sustainable, Digital, Diversity and Innovation awards. Especially the innovation lab NIDO of BOSA hosts the Annual Federal Innovation Award ¹ together with OCDE and OBSI, is a platform for cross-fertilisation between the QM and Innovation focus areas of the BOSA.	BOSA facilitates a number of certification schemes regarding QM in Belgium . -PEF assessment for the CAF network with 40 active EFAC certifiers. -ISO 9001-2015 certified administration -EMAS certification administration

The scores were aggregated into an overall institutionalisation score per country, on the basis of which countries were grouped into four categories: *exploratory*, *elemental*, *established* and *mature*. Figure 4 displays an excerpt of the scoring system table that relates to the information displayed in Figure 3.

Figure 4 – Excerpt of the Belgian part in the *scoring system table*

Country	Training	SCORE	Awarding Quality (certification in particular)	SCORE	Type of Award	SCORE	Information and Communication (Language of publications)	SCORE	Information and Communication (Gatherings of QM practitioners)	SCORE	TOTAL SCORE	Category
Belgium	Basic and advanced	2	active & established certification scheme	2	Awarding Quality in PA indirectly	1	Basic implementation information in national language & publication of materials beyond implementation guides (in English as well)	3	Events more than once per year	3	17	Medium

In the third stage, these scores and groupings were compared to the three macro-indicators *trust in public administration*, *government effectiveness*, and *satisfaction with public services*. The aim was not to establish causality but to explore whether discernible patterns emerged already in this small sample size that would motivate more sophisticated quantitative analyses in the future.

Research outcome

The findings were organised in three main blocks: A) some indicative results from the initial phase and insights from the detailed mapping of eight focus countries (complemented by the broader mapping of all the countries), B) the outcomes of the scoring and C) the outcome of the correlation with the macro indicators.

A) The ‘setting the scene’, showcased similarities and differences between EU Member States and candidate countries. In Member States, QM tends to be embedded in the mission statements and practices of individual ministries or public entities, reflecting longer-term engagement and a more decentralised quality culture. The observed candidate countries (Western Balkan countries supported by ReSPA) are promoting QM from the central level, via directives and initiatives for the whole country. There are several contributing factors to this situation in the candidate countries, one of them likely being the effect of the work of OECD/SIGMA (the joint initiative of the OECD and the EU to support good governance and public administration reform in the EU neighbourhood policy countries) related to public administration reform and part of the accession preparations. Political support for QM is generally perceived as stronger and more explicit in candidate countries, while a majority of Member States respondents reported to a varying degree that: QM being eclipsed on the political agenda by items such as digitalisation, innovation and leadership.

The aforementioned impacts financial resources availability, respondents from candidate countries more frequently report access to central funding and EU-supported projects for QM implementation, while respondents from Member States more often indicate that funding is either integrated into general budgets or that no specifically earmarked funding is used or clearly visible. This is also reflected in structures supporting QM in PA's, a large majority of respondents in candidate countries indicate that a ministry or agency is responsible for overseeing QM, while in Member States reported arrangements are more heterogeneous. The monitoring the quality of PA's service delivery and citizen satisfaction also follows this pattern of a more centralised in candidate countries and more decentralised in Member States.

Both groups report broadly similar levels of basic training provision and information dissemination. However, advanced trainings (such as coaching and external evaluation expertise) appear more prevalent in Member States, reflecting their longer history with QM. Candidate countries, in turn, seem more actively promoting and supporting the certification, external feedback and the CAF recognition process.

Zooming now into the eight focus countries – in regard to *strategic documents and regulatory status*, most countries (Belgium, Bulgaria, Montenegro, Poland, Slovakia, Spain) refer explicitly to QM or related concepts in key policy documents. Austria and Italy tend to refer to quality more indirectly, often through concepts such as performance and efficiency. In most cases, QM adoption is voluntary, though Bulgaria requires PA's to introduce a QM system without prescribing a specific model, and Belgian legislation on internal control and risk assessment indirectly anchors QM practices in the reporting cycles of PA's.

Political support for QM varies considerably within the focus countries. In Bulgaria, Italy and Spain, interviewees describe a decline or fragmentation in political support for QM, often linked to frequent government changes and shifting political agendas. In contrast, political will was categorised as stable in Austria, Poland and Slovakia; where QM is recognised as a useful instrument to support broader objectives. Belgium and Montenegro stand out for the strong presence of QM in high-level priorities. In Belgium, the mandatory requirements for internal control and risk management indirectly reinforces the importance of QM approaches, while in Montenegro QM enjoys rising political support as part of public administration reform.

Across the eight countries, the practice of *measuring service quality and citizen satisfaction* is relatively widespread, though with differing degrees of systematisation. Several countries conduct national-level surveys or encourage standardised approaches; others leave measurement largely to the discretion of individual organisations. Financial support for QM is quite uneven. Only a few countries have or have recently had direct, earmarked funding for QM implementation. The support in the majority of the focus countries is indirect, via the financing of a range of support actors, ranging from QM competence centres to dedicated staff at national schools for public administration. The end of EU funding streams has, in some cases, led to a marked reduction in QM-related activities.

In terms of organising support for QM, five of the focus countries (Austria, Belgium, Bulgaria, Montenegro, Slovakia) display a centralised structure. In contrast, coordination is more decentralised or fragmented in Italy, Poland and Spain.

The structural and funding points mentioned in the previous paragraphs have an considerable impact on the *capacity building* activities that can be offered in a country. Austria, Belgium and Bulgaria offer both basic and advanced training in QM in general, often combining QM related course offerings with CAF-specific training and expert support. Montenegro is expanding their basic course offering in cooperation with ReSPA. Poland, Slovakia and Spain provide basic trainings, mainly through national schools for public administration or network based structures, while Italy is ramping up a specific QM training offer again. *Information and communication*: All focus countries maintain dedicated websites or portals, publish basic implementation guides in national languages and, often offer more advanced materials in English.

Rewarding quality and engagement: Practitioner events range from annual conferences (tangentially related to QM in PA's) and dedicated QM workshops (e.g. Austria, Belgium, Poland) to occasional meetings of QM practitioners in other countries. *Recognition mechanisms* can include a variety of awards and certification schemes. While early national awards were often labelled more explicitly around the topic of "quality in the public sector, contemporary categories tend to emphasise performance, innovation and effective public administration, though still closely linked to the outcomes of proper QM. Certification/recognition schemes under CAF and other QM models are active in all focus countries but differ in their prominence and financing models.

CAF external recognition is well established in most countries and supported by the national Competence Centres and/or national CAF correspondents. There are a few countries where schemes persist but with reduced resources and visibility, often then supported by facilitation via the European CAF Resource Centre or other regional Competence Centres.

Figure 5 – Excerpt from the scoring outcome of AT & BE.

B) The scoring step synthesised these findings into overall institutionalisation scores for the eight focus countries. As shown in Figure 5, Austria and Belgium emerged as ‘mature’ systems, characterised by strategic anchoring, stable political support, developed quality cultures, indirect funding for established Competence Centres, extensive capacity-building offers, rich information and communication activities and robust award and certification schemes. Bulgaria, Montenegro, Poland and Slovakia are assessed as ‘established’: they have many key elements in place, but face challenges such as dependency on external funding, fluctuating political will. Italy and Spain were classified as ‘elemental’, reflecting the erosion of gains in QM institutionalisation and the related support infrastructures over the recent decade. However, the observations for the study were performed up until summer 2024.

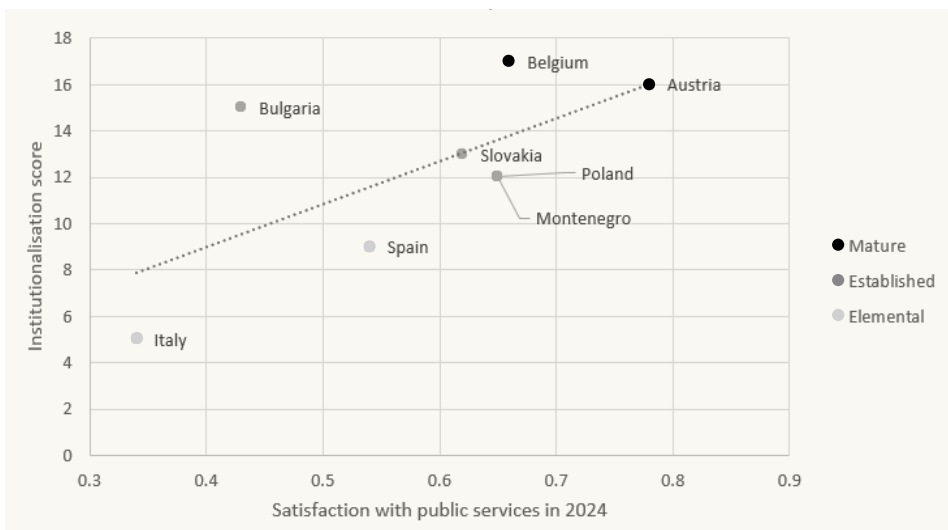
Country	Austria	Belgium
Strategic documents and policies	1	2
Political will	1	1
Customer satisfaction & quality measurements	2	2
Funding	1	1
Training	2	2
Information and Communication (Type of publications)	3	3
Information and Communication (Meetings of QM practitioners)	3	3
Type of Award	1	1
Awarding Quality (certification in particular)	2	2
Total Score	16	17
Country grouping	Mature	Mature

The situation may already be improved again in the countries, based also on several initiatives undertaken by the National Centres and the European CAF Resource Centre because collected responses showed that there is still

a broad knowledge-base and dedication in the local QM communities and some political support could go a long way to re-strengthen them.

C) The institutionalisation scores were then compared with scoring of countries on the macro-indicators, and some tentative insights may be drawn from the patterns. There is a weak but positive association between QM institutionalisation and *government effectiveness*, a stronger association with *satisfaction with public services* (visualised in Figure 6), and a moderate positive link with *trust in government or public administration*. However, there are always notable outliers, and the authors stressed that these relationships should not be interpreted as causal, given the small sample size, the snapshot nature of one year data and the influence of confounding variables.

Figure 6 – Correlation between the institutionalisation score and satisfaction with public services



Another important limitation of the study is its substantive focus on the QM model of the CAF. This was stated as being the result of scope/budget considerations and data availability. However, the framework was designed to assess QM in PA's in general and is therefore not limited to the CAF. Furthermore, the authors of the research propose a number of follow-up approaches to utilise the framework, mapping and scoring approach as groundwork for more systematic research into the linkages between the degree of QM institutionalisation and international governance indicators.

Discussion of the findings and their policy recommendations

The study concluded that there is a dichotomy regarding the degree of institutionalisation of QM in public administrations across the EU and candidate countries is markedly uneven, resembling a patchwork. Nevertheless, the analysis allowed for the identification of clear lessons and policy recommendations.

Regarding the **internal enabling environment**, differences between Member States and candidate countries are particularly striking. Candidate countries, driven by accession requirements and supported by initiatives such as OECD/SIGMA and ReSPA, tend to promote QM through centralised strategies, with strong political backing and more consistent funding, often linked to EU support. Member States, having engaged earlier and for longer with QM, exhibit more decentralised arrangements and a more established quality culture on the organisational level, but in many cases political support has waned as attention shifted to other agenda items such as digitalisation and innovation. **The study argues that QM should be reframed as a transversal enabler of these newer priorities and not seen as separate effort.** *Policy recommendation:* To strengthen the institutionalisation of QM, it is likely beneficial to centralise the organization of QM promotion and to align national strategies more with the strategic efforts of the EU (e.g. ComPAct¹⁵). Another route could be observed in Belgium, where reporting to the Federal Internal Audit is legally required and fulfilling the underlying requirements is greatly facilitated by applying TQM approaches.

Concerning the political Leadership element of the framework: Candidate countries show more consistent backing for TQM at the political level, while a substantive share of representatives from Member States report a decline in support, as newer priorities such as digitalisation, simplification, and innovation became more prominent on political agendas. However, as mentioned in the previously, TQM should not be regarded as a separate effort, but rather an effective enabling platform for the agile change management that PA's have used effectively in the past and can utilise nowadays as well to face the challenges of the time.

Resources: Sustained political commitment is essential to secure a steady

¹⁵ Accessible via: https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/quality-public-administration-toolbox-practitioners_en

funding of any reform activity and is essential in the institutionalisation of QM. Direct funding possibilities were often only observed candidate countries but the study has shown that indirect funding via the support of a QM Competence Centres (e.g. in Austria, Belgium, Slovakia, Bulgaria) already enables the maintenance of practitioners networks and other capability building efforts. *Policy recommendation:* The cases of top performing countries (e.g. Austria) provided some indication that an active practitioners communities can be achieved via the indirect funding of the QM Competence Centre. Expansion over time of this community is greatly aided by targeted financing of recognition efforts like awards and certification schemes (e.g. cost reimbursement of the CAF Excellence Recognition external feedback actors in case of the CAF model). However, the lessons drawn from several countries showed that when external project funding ends and no domestic resources replace it, QM efforts can lose momentum. Conversely, where governments that have institutionalised funding for QM Competence Centres or integrated QM into broader public sector strategies (e.g. internal controlling), saw their institutionalisation of QM becoming quite robust over time. In EU Member States, the research *recommended QM practitioners and their political leaders* as well to explore the possibilities offered via additional financial instruments such as the Technical Support Instrument (TSI) and the Recovery and Resilience Facility (RRF). They may offer valuable avenues to support the further development and consolidation of QM systems and related reforms.

In regard to **organising for quality**: the presence of National QM Competence Centres with a clear mandate, dedicated staff and at least some organisational autonomies were identified as a key success factor. Such centres act as anchors for training, methodological support, certification and networking, and provide continuity beyond electoral cycles. In countries without such centres, QM promotion tends to be more fragmented and vulnerable to political shifts. *Policy recommendation:* The study therefore suggests, as mentioned under *funding*, that Member States should consider establishing or reinforcing dedicated QM support structures via the QM Competence Centres, while candidate countries should plan for a structural embedment of the centres already created with external support to future proof them. Furthermore, this approach is also reflected in the approach favoured by the European Commission in Pillar 2 of the ComPAct strategy.

Support functions – capacity building, information and communication,

and rewarding excellence are also crucial. The offering of basic training are now widespread, but advanced programmes remain unevenly distributed. The authors highlight that there is still room, facilitated by the ongoing digitalisation, to expand the cooperation between the European, Regional and National competence centres. Furthermore, that there is: a) The potential of more cost-effective and scalable training modalities, including digital and blended formats, to expand QM skills also in more resource-constrained settings. b) AI-guided translations, complemented by human expert work will make it easier to utilise each other's work (publications, online platforms) and build together towards a stronger community for the shared goal of excellency in the PA's.

The authors also stressed that the human dimension is essential and that there should be a balanced approach next to all the reforms based on accelerating digitalisation and AI. A majority of responses received pointed out the benefits of: Regular practitioner events that consolidate a common vocabulary of QM, disseminate lessons learned and foster peer learning. Quality awards and certification schemes, that serve as important function of recognition of efforts done by the involved staff and also as platforms to showcase to others the lessons learned and already trialled best practices. *Policy recommendation:* Recognition is a powerful motivating factor and regional/national awards for PA's extraordinary efforts towards a specified goal are a straight-forward and often cost-effective approach to enable this recognition.¹⁶ The authors noted that, although some of the ongoing award schemes have rebranded from broader QM terminology towards themes such as 'innovation or effective change management', they still indirectly continue to play a valuable role in recognising and incentivising QM/Excellence efforts. The QM community within a country could even be strengthen without substantial financial efforts, if these existing award schemes: re-introduce some QM terminology, or highlight if QM practitioners were awarded, or expand the award categories in general. In a similar vein, most of the observed countries have an established scheme for the certification of QM efforts like e.g. the CER/PEF certification for the CAF, but that their prominence varies. And some of the well performing countries within the study showcase that these efforts can be strengthened relatively easily with targeted reimbursement schemes (e.g. small budget dedications in the Competence Centres).

¹⁶ Frey, Bruno e Gallus, Jana (2016)

Finally, the tentative positive associations between institutionalisation scores and indicators of government effectiveness, satisfaction with public services and trust in public administration lend support to the assumption that systematic, well-supported QM frameworks can contribute to better governance outcomes. Although causal links cannot be established on the basis of this exploratory analysis, the research provides a baseline framework for further research.

Quality Management in action

Given the tentative and partial nature of the quantitative findings described above, this section presents three recent best practices that showcase the positive effect that QM can have for public sector organisations that tackle the challenges of today. The winners of the recent “Golden Case” recognition¹⁷ for achieving exceptional organisational results from working with the QM, and CAF in particular, were selected as a readily available pool of possible case studies from European countries. The award was organised as the part of the 10th European CAF Users event, that was hosted in Warsaw in April 2025, as part of the annual EUPAN network meeting.

A) Enhancing organisational resilience by strengthening staff involvement, communication and motivation - facilitated by CAF at INIAV - Portugal

INIAV is a Research Institute, with State Laboratory status, which, within the scope of its mission and attributions, develops activities in the areas of animal & plant production, environment & natural resources, food safety and many more, all in line with public policies defined for the respective sector. INIAV has 554 employees working within 7 organisational poles and 5 strategic Investigation units (dispersed across the country).

The CAF self-assessment report signalled a clear need to invest in internal communication and in strengthening the organizational culture, with the goal to increase performance and employee involvement. The report further highlighted the need and approaches to strengthen: collaborative practices, agile communication, leadership processes. To subsequent improvement plan had the following goals: all employees identify with a unique culture and the

¹⁷ Information on all Golden Cases can be accessed via this link <https://www.eipa.eu/caf-resource-centre/best-practices/>.

same processes, to improve the communicational interaction of different units and to improve leadership practices. For this two concrete programs were rolled out consecutively within INIAV, with the second starting in 2025.

In line with the Excellence principles at the base of the CAF, continuous measurements are taken of the outcomes and their perception within staff. Here are some excerpts of the published results: The staff responded unanimously that the program activities helped to *foster deeper knowledge about the activities in the poles and units and their teams* and a majority of 77.8% stated that they *improve the motivation level and interest*. Again staff unanimously agreed that these activities have *the potential to aggregate and reinforce the institution's organizational culture* and here some of the reoccurring points of the collected feedback were that the activities: help to understand better the INIAV mission and assignments, enables the dissemination of intra-organisational knowledge, better understand the contribution and role of each other, encourage a good environment.

These program activities were assessed as well by the leadership of INIAV to be an essential part of successfully overcoming the challenges that INIAV faces, because they will require everyone's collaboration and a motivated staff that wants to achieve common goals.

B) Apulia Region as CAF Competency Centre and facilitator of shared reform efforts in local municipalities - Italy

The findings of the research stressed the multiplier effect that Competence Centres can have to boost and especially to sustain reform efforts, especially within environments that PA's face, where more has to be done with the same or even less resources. This is neatly showcased in the regional level efforts that the Apulia Region (afterwards *Apulia*) were recognised for. *Apulia*, plays a fundamental role in identifying tools and procedures to coordinate and consult with local authorities/municipalities within the scope of their respective competences.

Apulia strengthened their practical skill in utilising CAF first by applying it in the Department of Labour Policies, Education and Training, and then aimed to support and spread the use of the model in local municipalities, in order to build a common language on the solving shared challenges like supply chain performances, public transport and environment. There is a need for

continuous dialogue around such policies and the *Apulia* has deemed it beneficial for this dialogue to build a common base of skills and language - based on the knowledge of the principles of excellence and TQM. Furthermore, the common usage of the F@CILE CAF platform allows to conduct the self-assessment processes simultaneously and with the same “rules” to identify common areas of improvement and shared solutions (with the regional level support).

The analysis of the CAF Self-Assessment Reports of *Apulia* and the five pilot municipalities allowed the identification of common intervention/improvement areas. Subsequently a number of improvement plans were drawn up in the specific areas in which define shared improvement projects can be undertaken. Examples of these common areas were: Communication, consultation and collaboration with stakeholders. Next to these concrete actions, there were also a number of observable positive effects regarding the involved staff: High participation numbers in the self-assessments and overall satisfaction with “the path taken” and “usefulness of the joint path”, which were graded “very high”. Staff furthermore agreed on the added value of the effort and application of the CAF model in: organisational analysis, guidance for improvement and generally establishing a culture of excellency.

The work that *Apulia* has done showcases how the Competence Centres act not only act as knowledge hubs and facilitators for shared digital tool, they also strengthen intra organisational communication in PA’s though the development of shared definitions and processes.

C) Effective digitalisation efforts enabled through TQM - GITO Overijse - Belgium

GITO Overijse is a secondary school in the Flanders region of Belgium and it offers education tailored to higher education and regional labour market needs, with an emphasis on STE(A)M, Sports, and vocational training. GITO Overijse actively pursues digital transformation, leveraging technology to enhance what they can offer to students. Some of the project objectives were:

- Centralizing learning analytics to support student progress deliberation with meaningful data.
- Facilitating real-time monitoring of student progress

- Reducing reliance on publisher-driven systems, encouraging teachers to develop their own educational content.

These goals were to be reached by enhancing the usage of the existing Moodle based Learning Management System (LMS) and for outputs to be displayed in easy to read and utilise dashboards (Leertrac project). The project planning and implementation was facilitated by the CAF/OK frameworks.

The importance of the CAF as guiding platform for change management is showcased in that one of the most crucial takeaways from the project was: The value of conducting a structured self-assessment before launching a major digital transformation initiative. By using the CAF framework, GITO Overijse was able to identify gaps in data utilization, pinpoint inefficiencies in student deliberation processes, and expand the project goals to align with the broader strategic objectives.

Organisations often overlook this critical step, implementing digital solutions without fully understanding their needs or existing challenges. For example: the self-assessment process helped the school recognize which learning analytics were already available in the LMS, why they were underutilised and how the data access could be designed for effective understanding & usage. These insights allowed for a more targeted approach to developing dashboards that addressed specific needs rather than adopting a generic analytics system.

Furthermore, it is highly recommended to invest time in a thorough self-assessment that includes all affected stakeholders. Engaging staff from all relevant levels & functions and external partners in the discussions of pain points and desired outcomes ensures the maximum effect of a digitalisation effort.

The successful implementation of Leertrac has positioned GITO Overijse as a leader in integrating data-driven decision-making into the educational sector in Belgium. The structured approach to implementation planning, combined with strong stakeholder engagement, has ensured that learning analytics became a valuable tool for staff and student alike.

Conclusion

The presented research proposes a unifying framework that allowed to map the current integration of QM - and of the CAF model in particular - within EU and candidate countries. This mapping allows to identify drivers and obstacles to QM implementation within a country's Public Administration, to enable a more structured sharing of best practices and further deeper research into the linkages of QM in PA's and good governance indicators. The presentation of the research findings was complemented by a selection of best practices from Portugal, Italy and Belgium that showcase QM in action and highlight the beneficial effects that QM has beyond the assurance of quality of public services. The outcomes of the research and the presented case studies reiterate the point that QM - and the CAF in particular - is a key enabler for an agile and resilient Public Administration.

Bibliography

Asensio, Maria e Evaristo, Cristina e Martins, Margarida (2021). *CAF Challenges to Promote Public Sector Capacity*. Lisbon, DGAEP.

Cummings, Thomas e Worley, Christopher (2009). *Organization Development and Change 10th Edition*, New York, Cengage Learning.

Silimperi, Diana *et al.* (2002). Sustaining quality of healthcare: institutionalization of quality assurance, *International Journal for Quality in Health Care* 2002, 14/1, 67-73, Oxford, Oxford University Press.

Frey, Bruno e Gallus, Jana (2016). "Awards as non-monetary incentives", *Evidence-based HRM: a Global Forum for Empirical Scholarship*, 4/1, 81-91.

Parzer, Philip *et al.* (2025). CAF IMPACT STUDY 2025, Vienna, KDZ.

OECD (2021). Ageing and Talent Management in European Public Administrations, *Report for the Slovenian Presidency of the Council of the European Union*. Available at Ageing-and-talent-management-in-European_OECD-Slovenia

OECD (2023). More resilient public administrations after COVID-19 - Lessons from using the Common Assessment Framework (CAF) 2020, *Public Governance Policy Papers*, No. 29, Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8d10bb06-en>

Vara Arribas, Gracia *et al.* (2024). *The institutionalisation of Quality Management in the EU Member States and candidate countries with a focus on the CAF model*, Maastricht, EIPA.

Žurga, Gordana (2008). *Quality Management in Public Administrations of the EU Member States: Comparative Analysis*. Ljubljana, Ministry of Public Administration.

Lideranças Intermédias na Transformação de Serviços Públicos

Damasceno Dias – Professor Catedrático no ISCSP / Presidente da CReSAP

Abstract

O artigo analisa o papel dos gestores intermédios nos processos de mudança organizacional, combinando revisão teórica e evidência empírica recente. Argumenta que, longe de serem meros intermediários burocráticos, estes atores desempenham uma função crítica como “tradutores da mudança”, ligando estratégia e execução, facilitando a comunicação entre níveis hierárquicos e promovendo a coesão organizacional. A literatura evidencia uma tensão entre visões que os encaram como bloqueadores ou facilitadores da mudança, sendo destacado que o seu impacto depende de fatores como autonomia, segurança psicológica e competências relacionais.

Keywords

Middle management, Change, Competencies

O papel da liderança intermédia em processos de mudança

A literatura relevante sobre a liderança no contexto de organizações em mudança coloca em evidência três estilos de liderança, a saber: a) a literatura que focaliza a importância do líder como visionário, aquele que transmite a visão e o rumo do processo de mudança; b) a literatura que se focaliza no líder participativo, aquele que apela e facilita a participação plena de todos os membros da organização; c) a literatura que se focaliza no líder transacional, aquele que estabelece uma interação e envolve os subordinados através do prémio e pela punição (vulgo, a cenoura e o pau), mantendo um controlo apertado sobre o evoluir das mudanças.

A liderança visionária, inspirada nos princípios de Aristóteles, que datam de há 2300 anos, enfatiza a importância deste estilo de liderança pela credibilidade que transmite, pela forma como consegue ir ao encontro das necessidades do grupo, pela visão que transmite e pela forma como comunica para obter a coesão do grupo.

A liderança transaccional, enfatiza a mútua influência entre os líderes e os seus seguidores, não estando esta relação apenas centrada nos níveis hierárquicos de topo, antes deve estar cada vez mais reservada ao nível hierárquico que tem uma relação mais próxima com o que se passa no concreto e no dia a dia, ou seja, na liderança intermédia por estar em contacto direto com o nível operacional, e, portanto, mais bem posicionada para incentivar a aceitação da mudança.

A liderança participativa preocupa-se em criar condições para a plena participação dos liderados nos processos de decisão e operacionais, facilitando e incrementando a mudança e o comprometimento dos membros da organização. O quadro 2.02 estabelece uma comparação dos três tipos de liderança referidos:

**Quadro 1 – Comparação de Perspetivas de Liderança
em organizações em mudança**

PERSPETIVA DE LIDERANÇA	FORMA DE INFLUENCIAR OS PROCESSOS	TIPO DE ENVOLVIMENTO
Visionária	De cima para baixo	Identificação
Transaccional	Reciproca	Aceitação
Participativa	De baixo para cima	Internalização

Fonte: Adaptado de Manz et al. (2002).

Num estudo efectuado por Manz, Bastien e Hostager (2002), aplicado à análise de um caso inserido num programa denominado Minnesota Innovation Research Program (MIRP), através do qual se procurava entender o impacto destes três estilos de liderança em processos de mudança, propuseram um modelo que intitularam como bi-cicle, cuja articulação se assemelha a uma bicicleta em que a roda traseira corresponde ao ciclo participativo, e funciona para envolver e encorajar os liderados, fazendo com que estes interiorizem a necessidade de mudança.

A roda dianteira, corresponde ao ciclo transformacional onde se suportam as ações de liderança que visam dinamizar o processo e criar condições para gerar transformações, fazendo com que os liderados aceitem o processo. Por fim, entre as rodas dianteira e traseira, uma roda dentada que representa a liderança visionária, transmitindo de forma continuada a energia para que

o processo avance, renovando e ampliando a visão para que as pessoas se identifiquem com a mudança.

Como vemos, esta perspectiva não está longe de Pitcher e Mintzberg, como se ilustra no quadro que se segue:

Quadro 2 - Comparação de Perspetivas de Liderança Manz e Pitcher

PERSPETIVA DE LIDERANÇA “MANZ”	TIPO DE ENVOLVIMENTO “PITCHER”
Visionária	Criativa
Transaccional	Tecnocrática
Participativa	Artesanal

Fonte: Adaptação nossa.

O problema é que, como estes autores reconhecem, o que é pedido à liderança intermédia é que tenha um papel importante na ótica transaccional. Ao analisarem o processo de mudança como se de uma “bicicleta” se tratasse, há a necessidade de movimentar permanentemente a roda do meio, ou seja, o ciclo visionário, para que as pessoas envolvidas não percam o sentido da mudança.

Por isso, entendem os autores que quem deve “olear” permanentemente a tal roda dentada são os líderes que estão em contacto directo com a base operacional. São estes que, segundo Weick (1995), se deveriam designar como tradutores da mudança e, por isso mesmo, atores chave no ciclo de mudança. Deste ponto de vista, não há líder visionário sem que a visão seja traduzida pela instância intermédia. Esta parece-nos uma conclusão interessante e que sustenta o nosso problema de partida.

Nos frequentes processos de fusão, a sua concretização em termos legais, jurídicos, processuais ou mesmo económico-financeiros não oferece grandes dificuldades. No entanto, segundo as pesquisas de Dotlich *et al.* (2005), a maior dificuldade coloca-se na gestão da “zona neutra” conforme já anteriormente referimos.

Trata-se de um vazio que caracteriza o impasse entre a velha e a nova realidade, em que as duas culturas se “partem”, a emoção e a razão se confundem, sendo necessário uma liderança que ajude a alavancar e a fazer ressurgir uma nova

realidade, permitindo assim refazer valores, reorientar atitudes e reforçar o autoconceito. Na perspectiva de Dotlich et al. (2005), o papel da liderança ao nível intermédio, parece mostrar-se crucial para garantir que a transição seja bem-sucedida.

O papel da liderança intermédia na transmissão e integração da cultura organizacional, em processos de mudança profunda, foi também recentemente estudado por Valentino (2004) ao desenvolver uma matriz que tenta combinar as etapas essenciais que na perspectiva de Schein (1999), devem ser percorridas, num processo de mudança, com as competências identificadas por Bennis (1989), que devem ser desenvolvidas pelos líderes para criar condições para os membros de uma organização assumirem essa mudança, conforme ilustra o quadro infra.

Quadro 3 - Integração das competências identificadas por Bennis com as etapas preconizadas por Schein

COMPETÊNCIAS – BENNIS	ETAPAS – SCHEIN
1. Liderar transmitindo a visão; Capacidade para estabelecer a ponte entre a antiga visão e a nova visão. 2. Liderar com sentido; Capacidade para transmitir o sentido da visão aos membros da organização. 3. Liderar gerando confiança; Capacidade para trazer a realidade ao de cima, demonstrar constância nas atitudes e dar exemplos. 4. Liderar apelando à autogestão; Capacidade para tornar participativo o processo de decisão, incentivar a autogestão.	1. Induzir uma visão positiva; 2. Formar e dar feedback. 3. Desenvolver um papel positivo. 4. Facultar oportunidades de formação. 5. Criar nos empregados o sentido da mudança e de autoaprendizagem. 6. Criar grupos interdepartamentais e equipas matriciais. 7. Apoiar e dinamizar grupos. 8. Alinhar as organizações com as novas formas de trabalhar e pensar.

Fonte: Adaptado de Valentino (2004).

Da combinação destas duas perspetivas, a autora do quadro acima referida concentra-se na tentativa de encontrar a explicação para a forma de criar a visão necessária para gerir a mudança. Destaca ainda a importância da competência “liderar com sentido” que, na sua essência, visa transmitir a missão e a visão aos membros da organização, preconizando, inclusivamente, a criação de uma *pool* de influência, que na sequência de Kotler (2000) atraia, dinamize e integre as pessoas nas novas formas de trabalhar e nas novas rotinas, fazendo-as sentir como parte importante na nova organização, sendo

precisamente o contributo da liderança intermédia decisivo para alcançar este propósito.

Uma das questões que tem sido discutida, prende-se com o papel que deve ser desempenhado pelas chefias intermédias nos processos de mudança profunda. Uma perspetiva de análise que nos é trazida por Jaeger e Ulrich (1998) no âmbito de estudos realizados sobre círculos de qualidade na Alemanha, alerta para esse facto.

No estudo foi perguntado aos gestores de topo sobre quais as origens das dificuldades que se colocavam no que respeita à participação dos trabalhadores. De forma inequívoca, apontaram que as resistências advinham da gestão intermédia. Este tipo de respostas verificou-se também em estudos efetuados nos Estados Unidos da América, em Espanha e mesmo em Portugal, num *survey* aplicado em três empresas industriais no contexto de relatórios sobre clima organizacional. No entanto, segundo este mesmo estudo, na Itália como na Dinamarca, as respostas eram completamente opostas.

Perante estas duas conclusões antagónicas, por um lado o ponto de vista de que os gestores intermédios constituiriam um obstáculo e por outro, seriam eles os elementos facilitadores da mudança; como explicar então esta contradição?

Uma primeira explicação que pode ser associada à visão paralisante, ou seja, normalmente os processos de mudança trazem consigo alterações ao nível da estrutura hierárquica e os primeiros cuja função é posta em causa, é justamente o nível intermédio. Por isso, para defenderem os seus postos de trabalho, tentam impedir que a mudança se concretize.

Uma segunda explicação complementar encontra-se arreigada à visão tradicional atribuída ao papel deste nível de liderança, ao qual tradicionalmente se associam atributos como: burocratas, controladores, supervisores, filtros entre o topo e a base; enfim, um conjunto de críticas habituais no quotidiano das organizações.

A explicação que na perspetiva positiva pode ser encontrada do papel das lideranças intermédias, poderá ser compreendida na abordagem de Haneberg (2005), quando aponta que é necessário fazer emergir um novo paradigma da gestão intermédia alicerçado em cinco pontos: na mudança do seu papel encorajando à sua participação ativa; na transmissão de mais e com maior frequência da informação; na definição clara das suas missões; em assegurar a

formação alinhada com este novo paradigma; no incentivo para incrementar mudanças visíveis no seio da sua equipa de trabalho. Afirmar então, que a visão tradicional segundo a qual as lideranças intermédias são consideradas vítimas nas organizações, deve dar lugar à nova visão de verdadeiros executores das estratégias vindas do topo, o que contraria a generalidade das visões tradicionais que enformam os esquemas mentais dos decisores.

Esta ideia de reposicionar o papel da liderança intermédia é também apontada por Huy (2002), quando afirma que o alinhamento das lideranças intermédias com a liderança de topo é fundamental para facilitar a mudança. Balogun (2003) afirma que os líderes intermédios não são de forma alguma forças de bloqueio, mas sim parceiros estratégicos importantes para concretizar processos de mudança, devendo para o efeito “comprar” as ideias do topo e “vendê-las” à base, como se de um processo de intermediação se tratasse.

O “preço”, como facilmente se deduz, é, entretanto, poder igualmente “vender” para cima as ideias “compradas” à base, o que contribuiria para contrariar a tendência para a instabilização nos processos de mudança.

O desafio que, segundo Klagge (1998), se coloca a este novo enquadramento dos líderes intermédios, centra-se em três grandes fatores: a tónica hoje colocada na qualidade, o recurso cada vez maior ao trabalho de equipa e a noção cada vez mais abrangente do limite de controlo; também Zemke (1994), já referia três pontos-chave: perda de controlo, a importância crescente da informação e a melhoria dos níveis de competências dos empregados.

Ellinger, Ellinger e Keller (2003), afirmam que cada vez mais as práticas organizativas estão focalizadas nos empregados, nos clientes e nos processos e são estes os sustentáculos da vantagem competitiva. Assim sendo, é necessário apelar à intervenção cada vez maior do nível de liderança intermédia, funcionando como *coaches* no desenvolvimento das suas equipas.

Hagen e Zhao (2025) reiteram que os gestores de nível intermédio são o elo entre a estratégia e a execução, o sistema nervoso central da organização. Eles percebem problemas, transmitem sinais críticos e coordenam respostas que mantêm a empresa ágil. Quando não se sentem seguros para expressar preocupações ou admitir erros, esse ciclo de *feedback* rompe-se.

Informações vitais podem não chegar ao topo, os problemas permanecem sem diagnóstico e todo o sistema vacila, tropeça e corre o risco de desmoronar.

A baixa segurança psicológica no nível intermédio cria um efeito de cascata que se espalha pela organização, minando discretamente o desempenho. Algumas das razões específicas pelas quais tal pode ocorrer são as seguintes:

- **Cegueira de erro no topo.** Com medo do risco de carreira que advém da admissão de fracasso, os gestores de nível intermédio costumam filtrar as más notícias antes que elas cheguem aos executivos seniores. Os Líderes acabam em “bolhas de boas notícias”, onde os primeiros sinais de alerta de problemas são abafados ou ocultados.
- **Lacuna de falibilidade.** Quando os gestores de nível intermédio não demonstram abertura em relação aos próprios erros, as suas equipas seguem o exemplo, mantendo silêncio sobre as oportunidades perdidas. O resultado é uma cultura em que os problemas são remendados, não abordados, ou mesmo escondidos.
- **Desaceleração da inovação.** A experimentação frequentemente traz consigo falhas. Mas quando os gestores intermédios temem as consequências de ideias fracassadas, a resolução criativa de problemas é interrompida.
- **Erosão do desempenho a longo prazo.** Com o tempo, evitar erros significa evitar as conversas difíceis que alimentam a aprendizagem e a adaptação, especialmente no mundo cada vez mais volátil dos nossos dias.

Quando a camada intermédia consegue sentir e transmitir livremente sinais, toda a organização se dinamiza com agilidade e propósito. Quando isso não acontece, obviamente, até as melhores estratégias vacilam. Fortalecê-la não é opcional; é a linha entre uma organização que se adapta com o tempo e uma que silenciosamente recalcitra e fica para trás.

As organizações operam em ambientes dinâmicos. À medida que as pressões externas exigem evolução, a gestão intermédia enfrenta o desafio de equilibrar continuidade com mudança. Novas formas organizacionais estão a transformar profundamente os papéis, processos e comportamentos dos gestores intermédios, como por exemplo:

1. Holacracy (“Holacracia”)

Um sistema de governança organizacional que substitui a hierarquia

tradicional por uma estrutura de círculos interligados. O poder é atribuído a papéis e não a cargos, promovendo a autogestão. Cada círculo tem autonomia para tomar decisões dentro do seu propósito, e os papéis são definidos por uma constituição organizacional.

2. Podularity (“Podularidade”)

Inspirado em sistemas modulares, este modelo estrutura a organização em “pods”, ou seja, pequenas unidades autônomas e multifuncionais com objetos claros. Cada “pod” funciona como uma miniempresa dentro da organização, com elevada autonomia e responsabilidade sobre os seus resultados.

3. Teal Organizations (Organizações Teal)

Baseadas na teoria de Frederic Laloux, estas organizações assentam em três pilares: autogestão, plenitude (trazer o “eu completo” para o trabalho) e propósito evolutivo. Não há chefias formais, e as decisões são tomadas por consentimento ou aconselhamento, respeitando a inteligência coletiva.

4. Flaking (Descamação)

Refere-se à redução de níveis hierárquicos numa organização. O objetivo é tornar a estrutura mais plana, ágil e eficiente, eliminando camadas de gestão que dificultam a comunicação e a tomada de decisão.

5. Umanocracy (“Humanocracia”)

Proposto por Gary Hamel e Michele Zanini, este modelo defende a substituição da burocracia por estruturas centradas nas pessoas. Valoriza a iniciativa individual, a criatividade e a responsabilidade distribuída, com foco em resultados e não em controlo hierárquico.

6. Agile Management (Gestão Ágil)

Inspirada no desenvolvimento de *software*, aplica princípios como iteração rápida, *feedback* contínuo e equipas auto-organizadas. Promove a adaptação constante às mudanças e a entrega incremental de valor, com foco no cliente.

7. *Decentralized Autonomous Organizations* (Organizações Autônomas Descentralizadas)

Com origem no mundo das criptomoedas e *blockchain*, estas organizações funcionam sem liderança central. As regras são codificadas em contratos inteligentes e as decisões são tomadas por votação dos membros, geralmente com base em *tokens* digitais. Estes modelos propõem estruturas mais planas, onde a autoridade é distribuída e a agência individual é valorizada. Nestas abordagens, os gestores intermédios são frequentemente vistos como um custo, desempenhando papéis menos centrais ou sendo até eliminados.

Apesar disso, os gestores intermédios continuam a ser essenciais para liderar processos de adaptação. São eles que traduzem mudanças externas em ações concretas, tornando as organizações operacionalmente viáveis. Mesmo com a popularidade das novas estruturas, a sua relevância permanece.

Contudo, persiste uma narrativa comum que associa os gestores intermédios à burocracia, atrasos na tomada de decisão e custos desnecessários. Um exemplo ilustrativo é o de um *CEO* que, mesmo apoiando uma ideia promissora, reconheceu que a estrutura da empresa impediria a sua concretização em tempo útil. Este tipo de situação reforça a percepção de que menos gestão intermédia pode significar maior agilidade.

Algumas organizações reestruturaram-se para responder rapidamente à concorrência tecnológica, adotando modelos ágeis e reduzindo os níveis de gestão intermédia. No entanto, estudos mostram que os gestores intermédios são cruciais na implementação dessas mesmas mudanças, mesmo quando estas os colocam em risco de obsolescência.

As tecnologias também merecem um grande relevo. Ferramentas digitais permitem comunicação direta entre liderança e colaboradores, eliminando intermediários. Estratégias abertas e plataformas de *crowdsourcing* envolvem diretamente os funcionários na definição de objetos, reduzindo o papel tradicional dos gestores intermédios. A adoção destas tecnologias tem aumentado o emprego em funções operacionais, mas reduzido nos níveis de gestão.

As exigências sobre os gestores intermédios também se intensificaram. Enfrentam maior stresse, ansiedade e desafios de saúde enquanto trabalham

mais horas, muitas vezes sem reconhecimento. Procuram agora carreiras mais alinhadas com os seus valores e com maior equilíbrio entre vida pessoal e profissional. O modelo tradicional de progressão hierárquica já não responde às suas expectativas.

Estas mudanças exigem que os gestores intermédios desenvolvam maior autonomia, flexibilidade e capacidade de adaptação. A simples eliminação da gestão intermédia constitui uma resposta simplista a problemas complexos, na realidade uma não resposta. Na verdade, são estes profissionais que tornam possível a inovação e a adaptação organizacional em ambientes de constante transformação.

São estes também que podem ser facilitadores da Implementação de ESG na Administração Pública na medida em que ajudam a desenvolver políticas que integrem as dimensões ambiental, social e de governança, garantindo uma abordagem holística para o desenvolvimento sustentável. Treinam servidores para entender e implementar práticas de ESG essenciais para a transição para uma administração pública mais sustentável, estabelecem parcerias com o setor privado, ONGs e a comunidade académica com o propósito de desenvolver soluções inovadoras e eficazes para desafios complexos e implementam sistemas de monitorização e avaliação para medir o impacto das políticas ESG e garantir a melhoria contínua.

A incorporação de práticas ESG na administração pública é fundamental para promover um desenvolvimento sustentável, aumentar a transparência e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Ao adotar uma abordagem integrada que considere as dimensões ambiental, social e de governança, os governos podem liderar pelo exemplo, utilizando justamente o papel mediador da liderança intermédia, e recriar um futuro mais justo e sustentável.

A Gestão Intermédia do Futuro

As organizações estão a passar por profundas transformações que exigem uma redefinição do papel da gestão, em particular da gestão intermédia, não sendo já possível admitir que esta continue a atuar como no passado, nem que a teoria das organizações a continue a tratar da mesma forma.

Com o avanço de ferramentas como OKRs, plataformas de estratégia aberta, comunicação digital e algoritmos de apoio à decisão, muitas das

funções tradicionais da gestão intermédia estão a ser automatizadas ou descentralizadas, daí a necessidade de visitar o novo papel dos gestores intermédios, tendo em conta as seguintes premissas:

1. Transição de Papéis Convergentes para Papéis Divergentes

As mudanças atuais reduzem a necessidade de papéis convergentes, tais como a simples transmissão de estratégias ou implementação de decisões e aumentam a importância de papéis divergentes, como a defesa de novas ideias e a facilitação da adaptabilidade organizacional. Os gestores intermédios, pela sua posição entre a direção de topo e a linha da frente, têm uma visão privilegiada que lhes permite integrar estratégia e operação, explorar oportunidades e liderar a inovação.

2. Relações Mais Elaboradas e Liderança de Ligação

Com estruturas mais ágeis e horizontais, os gestores intermédios não podem continuar a depender da autoridade hierárquica para liderar. São chamados a atuar como “líderes de ligação”, exercendo influência através de competências relacionais, políticas e comunicacionais. Devem liderar e seguir ao mesmo tempo, motivar equipas à distância e colaborar com pares e superiores de forma mais fluida e informal.

3. Autonomia, Discrição e Inteligência Emocional

O novo contexto exige maior autonomia e discrição na atuação dos gestores intermédios. Estes profissionais estão cada vez mais atentos aos seus próprios valores, emoções e definições de sucesso. A gestão ágil, por exemplo, promove a autogestão e a auto-organização, o que altera o papel tradicional do líder. No entanto, em tempos de crise ou trabalho remoto, a presença humana e o cuidado emocional tornam-se essenciais, algo que a tecnologia ainda não substitui.

4. Desafios de Carreira e Bem-Estar

A crescente autonomia vem acompanhada de novos desafios. Os gestores intermédios enfrentam *stress*, ansiedade e incerteza sobre as suas trajetórias profissionais. O modelo tradicional de progressão hierárquica está a

ser substituído por percursos mais autodirigidos e baseados em valores pessoais. Isso exige que as organizações repensem os processos de seleção de recompensa e de desenvolvimento destes profissionais.

Apesar das mudanças tecnológicas e organizacionais, os gestores intermédios continuam a ser peças-chave para o sucesso das organizações. O seu papel está a evoluir - de executores de ordens para facilitadores de mudança, líderes relacionais e defensores da inovação. Reconhecer e apoiar essa transição é essencial para construir organizações resilientes e adaptáveis aos novos contextos em que são chamadas a atuar.

Há ainda um apelo premente ao desenvolvimento da investigação sobre gestão intermédia, uma vez que persistem opiniões polarizadas sobre se, onde e como os gestores intermédios se enquadram na nossa compreensão das organizações contemporâneas. Para orientar os estudos nesta área, destacamos três tradições dominantes na investigação sobre gestão intermédia que servem como um modelo útil para ajudar os autores a organizar os seus pressupostos, teorias e níveis de análise, bem como para identificar problemas e lacunas de investigação relevantes.

Chegou também a altura de se reconhecer e defender o facto de que os gestores intermédios já não podem ignorar os atuais desafios configurados em estratégias suportadas nos fatores ESG e na Economia Circular, para melhor enfrentar os desafios sociais, ambientais, pandemias, aquecimento global, poluição, desigualdade e crescente discriminação. Com a vantagem de ao perceber de forma sistémica a estratégia global e as realidades operacionais, poderem mobilizar as suas organizações para enfrentar estes desafios.

Temos ainda um insuficiente conhecimento acerca de como podem os gestores intermédios conceber, implementar, alterar e governar uma estratégia, seja ela deliberada ou emergente, para enfrentar os desafios socioeconómicos, ambientais e de governança. Portanto, examinar como os gestores intermédios equilibram e lutam pelos objetivos duplos de alcançar a sustentabilidade e a vantagem competitiva é uma direção de investigação crítica e urgente.

Também se abre outro caminho de investigação promissor quando vemos o gestor intermédio no processo estratégico utilizando uma lente diferente e mais individualista. Até agora, investigações anteriores classificaram os gestores intermédios com base na sua posição estrutural num contexto hierárquico, vendo-os como um grupo homogéneo dentro dessa hierarquia. Os atores que

ocupam níveis intermediários de gestão pensam, sentem e preocupam-se com as suas atuais insuficiências em termos funcionais e de liderança.

Afiguram-se-nos de crucial importância futuras pesquisas que olhem de forma diferente para os gestores intermédios e reconheçam a sua rica diversidade para estudarem como as mudanças contemporâneas acima mencionadas afetam a sua identidade. Alcançar metas no nível organizacional é uma tarefa conjunta e significa o derrube dos silos organizacionais.

Outra dimensão que devemos ter em linha de conta, e que parece promissora, tem a ver com a compreensão da adaptação dos estilos de liderança, da inteligência emocional, e processos para envolver as partes interessadas dentro e fora da organização, à medida que o trabalho se mostra mais digitalizado, remoto, mas, ainda assim, interdependente.

Como lado obscuro, os autores descrevem os comportamentos assumidos pelos gestores intermédios quando deixados à margem do processo estratégico. Por exemplo, a teoria comportamental da empresa destaca que as organizações e os funcionários não são maximizadores racionais de lucros, mas esforçam-se para satisfazer as suas aspirações. A visão baseada na atenção reconhece que a atenção organizacional impulsiona o comportamento e que essa atenção limitada é alocada aos processos neuropsicológicos para compreender melhor a tomada de decisões estratégicas.

Concluimos referindo que à medida que as organizações mudam e se revelam mais complexas, os gestores intermédios podem ser mais vitais do que nunca. Estas mudanças convidam-nos a repensar os seus papéis, os mecanismos através dos quais promovem de forma crucial as interações organizacionais verticais e horizontais, e a forma como o comportamento dos agentes é habilitado ou restringido quando analisado no contexto de novas formas de organização.

Cada uma destas perspetivas, contribui de forma única para a nossa compreensão dos gestores intermédios nas organizações modernas e, complementarmente, abre novos caminhos promissores na investigação e prática da gestão intermédia. A qualificação deste nível intermédio em temas de gestão e um processo de seleção cuidado e integrado, que rompa com a tradição “dinástica”, pode garantir o processo de sucessão com maior nível de competência e consequentemente, melhorar a matéria prima para a assunção de responsabilidades gestionárias ao nível dos dirigentes superiores na A. Pública.

Avanços Recentes na Liderança Intermédia e as Narrativas

A liderança intermédia (gestão de *middle management*) e as narrativas organizacionais emergem como áreas cruciais nas pesquisas recentes em gestão. Procura-se aqui explorar os desenvolvimentos mais recentes nestes domínios, combinando *insights* de fontes internas e externas para oferecer uma visão mais abrangente.

Em particular, será de destacar: as novas tendências e desafios na atuação dos gestores intermédios, e o papel das narrativas organizacionais na cultura corporativa e no desempenho; A abordagem de perguntas-chave, como a influência dos gestores intermédios nos resultados da organização, as competências que os tornam bem-sucedidos, bem como a forma como as narrativas internas inspiram e alinham as equipas em torno da estratégia refletindo avanços teóricos e práticos até 2025, com destaque para estudos recentes e dados relevantes.

A - Tendências Recentes na Liderança Intermédia

Os gestores intermédios - aqueles que ligam a direção de topo ao núcleo operacional - têm sido alvo de renovada atenção académica e debate profissional. Durante décadas, enfrentaram perceções ambivalentes: por um lado, vistos como burocratas dispensáveis em hierarquias pesadas; por outro, reconhecidos como peças-chave para implementar a estratégia e coordenar equipas.

Pesquisas contemporâneas confirmam que os gestores intermédios têm impacto substancial na *performance* organizacional. De facto, um estudo de 2023 indica que os gestores são “o principal determinante da satisfação, do desempenho e do bem-estar dos funcionários”, superando quaisquer outros fatores.

Além disso, análises quantitativas revelam que estes líderes contribuem decididamente para os resultados: até 30% dos ganhos de produtividade em setores tão diversos como desenvolvimento de jogos, Administração Pública, fábricas automóveis e *startups* são atribuíveis à atuação eficaz da gestão intermédia. Esse efeito deriva da sua posição estratégica na cadeia de valor enquanto tradutores de decisões e de influenciadores da motivação das equipas.

Não é surpresa, portanto, que empresas e investigadores estejam a reabilitar a imagem do gestor intermédio. Foi recentemente publicado o livro *Power to the Middle: Why Managers Hold the Keys to the Future of Work* (HBR Press, 2023), que defende a ideia de reforço do poder deste nível de gestão no futuro do trabalho.

Da mesma forma, artigos da *Harvard Business Review* aconselham os líderes seniores a “não eliminarem os gestores intermédios”, sublinhando que, em tempos difíceis, eles podem ajudar a organização a prosperar se os seus papéis forem reinventados de forma a gerar o máximo valor. Em suma, há um consenso emergente de que os gestores intermédios importam mais do que nunca: são guardiões do clima interno, transmissores de cultura e catalisadores de desempenho coletivo.

Apesar das múltiplas dificuldades e críticas, a função intermédia está longe de se tornar obsoleta. Ao invés disso, está a evoluir rapidamente. A gestão intermédia do futuro assume contornos diferentes: menos comando hierárquico e mais liderança servidora e facilitadora. Entre as transformações em curso, destacam-se as que a seguir se desenvolvem.

Uma transição do estilo “chefe” para o estilo “treinador”. As organizações de topo pedem aos seus gestores que deixem de ser meros supervisores para se tornarem *coaches*, habilitadores do potencial da equipa. Como resume uma pesquisa da *Harvard Business School* (2024), espera-se que ajam “menos como comandantes militares e mais como treinadores de basquetebol”, libertando a criatividade e motivação dos colaboradores da linha da frente. Hoje, o gestor intermédio eficaz inspira em vez de apenas mandar, desenvolve competências nos liderados e promove a colaboração transversal.

Maior autonomia e adaptabilidade. No contexto de estruturas flexíveis e menos definidas, os gestores intermédios precisam de assumir maior autonomia na sua esfera de influência. Muitas vezes recebem diretrizes gerais, mas cabe-lhes desenhar soluções à medida para concretizar objetos, equilibrando exigências ou solicitações locais com a estratégia global. Isso requer forte capacidade de autorregulação emocional (para liderar em contextos incertos) e de tomada de decisão sem esperar ordens explícitas para cada situação.

Foco em coordenação interfuncional. Com organizações mais matriciais e projetos multifuncionais, o gestor intermédio torna-se um conector de pontos

entre diferentes áreas especializadas. Mesmo em setores de alta inovação (como desenvolvimento de *software*), verifica-se que os gestores intermédios “sabem como e quando conectar grupos com competências díspares - engenharia, vendas, análise de mercado - nos momentos-chave de um projeto”.

Essa capacidade de orquestração transversal é cada vez mais valorizada, já que muitas iniciativas falham não por falta de ideias, mas por influência dos silos internos. Os anúncios de emprego para posições de gestão mostram essa mudança de perfil: de 2007 a 2021 triplicou a exigência de competências colaborativas nos anúncios para gestores, enquanto menções a autoridade de supervisão caíram 23%. Ou seja, o mercado procura líderes que integrem equipas, não apenas que as comandem.

Em síntese, a função do gestor intermédio está a ser reinventada. Ele continua a ser o “nó” que liga estratégia e execução, mas agora deve também agir como agente de mudança e facilitador em estruturas mais ágeis. Quem ocupa essa posição enfrenta pressões, mas também oportunidades; ao abraçar papéis mais autónomos e voltados a pessoas, os gestores intermédios podem aumentar o seu impacto e relevância.

A literatura sugere inclusive que as empresas devem investir no desenvolvimento e bem-estar deste grupo, pois as organizações contemporâneas “têm muito a ganhar ao libertar todo o potencial dos gestores intermédios”, desde que também cuidem para que esta camada organizacional seja apoiada e não menosprezada.

Uma das facetas mais críticas da liderança intermédia é o seu papel na gestão da mudança e na promoção da inovação dentro das organizações. Múltiplos estudos documentam que os gestores de nível intermédio atuam frequentemente como “agentes de ligação” e tradutores da mudança entre a visão estratégica e a realidade diária da organização. Em processos de transformação organizacional, seja uma reestruturação, fusão, implementação de nova estratégia ou cultura, estes líderes de nível intermédio são o elo de transmissão que pode ditar o sucesso ou fracasso da iniciativa.

De acordo com Beer, Eisenstat and Spector (1990), quando uma empresa passa por mudanças profundas, é crucial envolver e mobilizar as lideranças intermédias desde o início.

Eles são os “agentes facilitadores” que legitimam a mudança junto das suas

equipas e garantem continuidade entre o topo e a base. Balogun (2003) reforça que, em cenários de fusão ou reestruturação, os quadros intermédios assumem um papel decisivo, porém muitas vezes oculto: são os “tradutores da mudança”, aqueles que “compram” a nova ideia da gestão de topo e a “vendem” aos operacionais. Se estes líderes médios não estiverem convencidos ou envolvidos, a transição tende a falhar, pois são eles que fornecem sentido e explicação das transformações aos colaboradores.

Em termos práticos, o gestor intermédio bem-sucedido atua como um comunicador e negociador de significados. Durante uma mudança estratégica, estudos mostram que os gestores intermédios interpretam as novas diretrizes e dão-lhes sentido prático, adaptando a linguagem para cada grupo e contexto. Eles também negociam com outros atores (colegas de mesmo nível, subordinados e até superiores) o entendimento dessas mudanças, construindo um significado coletivo que seja coerente, ou seja, traduzem ideias abstratas em ações e rotinas viáveis, “oleando” a engrenagem do processo de mudança para que as pessoas se apropriem dele. Kotter (1993) observou que não há mudança cultural bem-sucedida sem líderes intermédios convictos e persistentes a impulsioná-la no quotidiano.

Importa salientar que os gestores intermédios não são apenas transmissores passivos de ordens superiores; eles moldam ativamente a evolução das estratégias. Pesquisas de Rouleau e Balogun (2005, 2017) demonstram que estes gestores frequentemente incutem as suas próprias interpretações às iniciativas estratégicas e orientam rumos ao fomentar novos significados partilhados dentro da empresa. Ao perceberem sinais do terreno (*feedback* de clientes, moral da equipa, pequenos sucessos ou falhas), ajustam a forma como apresentam a mudança, enfatizando certos aspetos ou adaptando metas para manter o processo no caminho certo. Esse fenómeno de *sensemaking* e *sensegiving* (dar sentido) por parte da gestão intermédia é fundamental para manter coerência entre o planeado e o executado.

Adicionalmente, a liderança intermédia pode ser uma mola impulsional de inovação. Segundo Kanter (1997), a inovação e competitividade numa organização muitas vezes emergem de baixo para cima, mas é a liderança intermédia que impulsiona essas ideias para serem adotadas pela organização.

Gestores intermédios percebem oportunidades de melhoria no dia a dia e, se tiverem iniciativa e apoio, atuam como campeões internos de novos projetos,

produtos ou processos. Por exemplo, o célebre estudo de Burgelman (1991) na Intel mostrou que decisões estratégicas que salvaram a empresa (como do negócio de memória para microprocessadores) tiveram origem em ações autónomas de gestores intermédios, contrariando a visão inicial da chefia, mas acabando por transformar a estratégia corporativa.

Em ambiente menos dramático, gestores intermédios frequentemente facilitam a inovação ligando diferentes departamentos e promovendo trocas de conhecimento (fazendo “ponte” entre P&D e *marketing*, por exemplo). Essa rede informal orquestrada pelos intermédios cria um terreno fértil para ideias prosperarem. Não obstante, existe um equilíbrio delicado a gerir: os gestores intermédios têm de conciliar tensões de continuidade *vs.* mudança.

Eles precisam garantir que as operações atuais corram bem (representando estabilidade), enquanto introduzem mudanças necessárias (representando transformação). A investigação assinala que os gestores intermédios conseguem reconciliar estes requisitos através de trocas formais e informais - filtrando informação que passa para cima e para baixo, e servindo de amortecedor para que a organização continue a funcionar durante a transição. São também eles que identificam e mitigam resistências entre os colaboradores, muitas vezes recorrendo a habilidades de *soft skills* (empatia, persuasão) para convencer os céticos e motivar as equipas a abraçar novidades.

Em suma, sem o envolvimento ativo e competente dos gestores intermédios, a capacidade de uma organização mudar e inovar fica severamente limitada. Eles detêm conhecimento tácito do funcionamento interno, têm a confiança dos subordinados diretos e compreendem os objetos dos superiores por estarem numa posição única para alavancar a mudança. Por isso, as empresas que atravessam transformações devem selecionar cuidadosamente, capacitar e ouvir os seus gestores intermédios.

Estes líderes locais, quando empoderados, tornam-se os maiores aliados da estratégia. Como disse Nonaka (1994), a mudança organizacional “não acontece de cima para baixo nem de baixo para cima, mas através “dos gestores intermédios” que fazem a ponte entre os dois mundos.

B - Perfil dos Gestores Intermédios Bem-Sucedidos

Num ambiente caracterizado por elevados níveis de complexidade, quais as exigências com que se defrontam os gestores intermédios? A pesquisa e a

prática convergem em alguns atributos-chave que distinguem os melhores líderes intermédios:

Excelência em Comunicação e Colaboração: Gestores intermédios eficazes são comunicadores natos, capazes de escutar a equipa e de articular as mensagens da liderança de topo de forma clara e motivadora. Em vez de trabalharem isoladamente, fomentam a colaboração entre os membros da sua equipa e também entre departamentos. Um estudo que analisou 35 milhões de ofertas de emprego recentes concluiu que as empresas procuram cada vez mais gestores com competências de coordenação e colaboração – saber trabalhar em rede, em vez de apenas mandar – como já mencionado.

Liderança Inspiradora (*Coach*): Os melhores gestores intermédios motivam e desenvolvem as pessoas à sua volta. Eles servem como mentores e *coaches* para as suas equipas, investindo no crescimento dos colaboradores. Em oposição ao modelo antigo de “chefe autoritário”, o gestor de sucesso lidera pelo exemplo, dá autonomia e inspira confiança. Essa abordagem eleva o desempenho: colaboradores com líderes de apoio tendem a apresentar maior *engagement* e produtividade. “As organizações querem gestores que ajudem a libertar o potencial e a criatividade dos funcionários de linha da frente”, explica Letian Zhang, professor da HBS, reiterando que agora o trabalho do gestor é menos “dizer o que fazer” e mais “inspirar”.

Visão Estratégica e Pensamento Crítico: Mesmo não estando no topo da hierarquia, gestores intermédios de alto desempenho entendem a estratégia da empresa e sabem traduzi-la em planos táticos. Têm a capacidade analítica de ligar as metas de longo prazo às necessidades do dia a dia. Sabem priorizar – distinguindo o urgente do importante – e tomam decisões informadas considerando implicações para a organização como um todo. Essa visão ampla permite-lhes também identificar oportunidades de melhoria ou riscos emergentes e comunicá-los atempadamente aos decisores de topo (praticando o *issue selling*, isto é, “venda” de ideias e questões relevantes para cima).

Além disso, reconhecem a importância de alinhar a sua equipa com os objetivos estratégicos – por exemplo, explicando como o trabalho de cada um contribui para a concretização da visão global.

Inteligência Emocional e Gestão de Pessoas: No ambiente atual VUCA (Volátil, Incerto, Complexo, Ambíguo), o gestor intermédio de excelência destaca-se pela inteligência emocional. Demonstra empatia, consegue ler o

clima da equipa e ajustar o seu estilo conforme as necessidades individuais. Tem a capacidade de gerir conflitos de forma construtiva, mantendo o moral elevado mesmo sob pressão. Essa dimensão humana é crítica: gestores que reconhecem e valorizam as suas pessoas criam relações de confiança e fomentam um forte espírito de equipa.

Consequentemente, conseguem maior lealdade e compromisso dos colaboradores. Pesquisas recentes indicam que a cultura e bem-estar da equipa dependem diretamente da qualidade do gestor imediato; ele faz a diferença entre um colaborador comprometido ou desmotivado.

A capacidade de adaptação: Gestores intermédios de topo demonstram agilidade em aprender novas ferramentas, ajustar processos e redefinir prioridades conforme o contexto muda. Em tempos pandémicos ou de disrupção tecnológica, muitos reinventaram formas de trabalhar (por exemplo, gerindo equipas remotamente e mantendo a coesão). Aliada a isso, a resiliência – a habilidade de suportar contratempos sem perder o foco – é fundamental.

Estes gestores encaram os problemas como desafios transitórios e mantêm uma atitude otimista, “puxando” a equipa através das dificuldades. Essa força psicológica evita contágio de negatividade e sustenta a *performance* mesmo em cenários adversos.

Em síntese, o gestor intermédio bem-sucedido é um verdadeiro líder situacional, multifacetado. Consegue inspirar pessoas, gerir processos e pensar estrategicamente, tudo ao mesmo tempo. É alguém que une as qualidades de um estratega e de um gestor de relacionamentos humanos, servindo de pilar para a organização. Conforme relatado por Field, Hancock & Schaninger (2023), os melhores gestores intermédios “trazem benefícios enormes” às empresas, e repensar os seus papéis para potenciar essas competências traz retorno sobre o investimento em dobro.

Muitas organizações já perceberam isso e estão a focar-se na formação de lideranças intermédias, reforçando capacidades de comunicação, gestão de mudança e inteligência emocional dos seus quadros intermédios. Afinal, quando a liderança intermédia é forte, coesa e apoiada, toda a organização colhe os frutos em desempenho, inovação e clima organizacional positivo.

C - Estratégias de Comunicação Eficazes para Gestores Intermédios

Um aspeto transversal às competências acima descritas é a estratégia de comunicação que os gestores intermédios empregam. Sendo a ponte entre a alta direção e os colaboradores, a forma como comunicam para cima, para baixo e lateralmente pode ditar o sucesso das suas iniciativas de liderança. As melhores práticas de comunicação para gestores intermédios incluem:

Transparência e Fluxo Bidirecional: Grandes gestores intermédios mantêm a equipa informada sobre decisões e mudanças, partilhando o porquê por detrás das ações. Em vez de filtrar excessivamente informações, eles procuram uma comunicação clara e honesta, que gera confiança. Ao mesmo tempo, fazem chegar a voz da equipa à gestão de topo, reportando preocupações, ideias e *feedback* dos colaboradores. Essa via dupla (*top-down* e *bottom-up*) assegura alinhamento e evita mal-entendidos. Um gestor intermédio eficaz organiza *briefings* regulares, *check-ins* individuais e utiliza canais como *intranet* ou *chats* corporativos para manter todos atualizados e ouvidos.

Adequação da Mensagem ao Público: É essencial que o gestor intermédio ajuste a sua linguagem e o foco conforme o interlocutor. Exemplificando: ao falar com a direção, traduz as necessidades operacionais em termos estratégicos e de negócios; ao falar com a equipa operacional, converte metas abstratas em objetivos tangíveis e significativos para o dia a dia de cada um. Também equilibra o nível de detalhe, oferecendo contexto adequado sem sobrecarregar com informação irrelevante. Essa capacidade de “falar a língua” de cada *stakeholder* faz com que sua comunicação seja compreendida e bem recebida por todos os níveis.

Feedback Contínuo e Reconhecimento: Comunicar bem é também saber escutar ativamente e dar retorno. Gestores intermédios de alto nível instituem uma cultura de *feedback*, onde os colaboradores se sentem seguros para expressar opiniões e onde o gestor emite regularmente críticas construtivas. Eles dão reconhecimento público por conquistas e bom desempenho, contando histórias internas de sucesso (um *e-mail* elogiando um resultado, ou mencionando numa reunião o contributo de alguém). Essas narrativas positivas motivam e reforçam comportamentos desejados. Simultaneamente, não fogem de conversas difíceis: tratam deslizes ou problemas de forma imediata e privada, visando sempre o desenvolvimento, e não a culpabilização.

Como síntese, um relatório do *Journal of Management Studies* (2024) articulou

bem o essencial a reter: “a gestão intermédia permanece essencial, mas os seus papéis, processos e comportamentos devem coevoluir à medida que as organizações mudam”, cabendo também aos líderes de topo “nutrir este grupo para colher o valor acrescentado que ainda proporcionam”.

Referências Bibliográficas

Almodovar, F. (2002). *O Panorama da Gestão de Pessoal nos Serviços Públicos*. In Encontro INA (3) “A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão” (pp. 291-306). INA.

Alvesson, M. & D. Kärreman (2000). Varieties of discourse: on the study of organizations through discourse analysis. *Human Relations* 53(9), 1125-1149.

Amaral, D. F. (1991). *Curso de direito administrativo*. Almedina.

Andrade, R. F. (2003). *Colapsos e reparações de sentido nas organizações*. Edições Minerva.

Andrade, R. F. (2005). *Quando nos roubam o chão obrigam-nos a voar: Narrativas erosivas e extinção moral das organizações*. In Congresso da SOPCOM (4) “Repensar os media: Novos contextos da comunicação e da informação” (pp. 625-636). <http://www.randrade.com.sapo.pt/Emel2005.pdf>

Araújo, J. F. F. E. (2002a). *Gestão pública em Portugal: Mudança e persistência institucional*. Quarteto.

Argyris, C. (1970). *Intervention theory and method: A behavioral science view*. Addison-Wesley.

Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.

Ashkenas, R. N., & Francis, S. C. (2000). Special leaders for special times. *Harvard Business Review*, (Nov/Dec.), 108-116.

Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1994). *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Sage Publications.

Bate, P. (1990). Using the culture concept in an organizational development setting. *Journal of Applied Behavioral Science*, 26(1), 83-106.

Beer, M., Eisenstat, R., & Spector, B. (1990). *The critical path to corporate renewal*. Harvard Business School.

Boje, D. (1995). Stories of the storytelling organization: a postmodern analysis of Disney as "Tamara-Land". *Academy of Management Journal* (38), 997-1035.

Boje, D. M. (2001). *Narrative methods for organizational and communication research*. Sage Publications.

Bouckaert, G. (2022). From NPM to NWS in Europe. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (Special Issue), pp. 22-31. <https://doi.org/10.24193/tras.SI2022.2>

Boudès, T. (2002). Quand l'entreprise se raconte des histoires. *L'Expansion Management Review*, (105), 75-81.

Boyce, M. E. (1996). Organizational story and storytelling: a critical review. *Journal of Organizational Change Management*, 9(5), 5-26.

Bravo, A. S. (2000). *Modernização na Administração Pública, Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*. In Fórum 2000 no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (pp. 115-125).

Czarniawska, B. (1997). *Narrating the organization, dramas of institutional identity*. University of Chicago Press.

Czarniawska, B. (1999). *Writing management: Organization theory as a literary genre*. Oxford University Press.

Czarniawska, B. (2003). Forbidden knowledge: Organization theory in times of transition. *Management Learning*, 34(3), 353-365.

Czarniawska, B. (2004). *Narratives in social science research*. Sage Publications.

Denhardt, R. B. (1999). The future of public administration. *Public Administration & Management*, 4(2), 279-292.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

Denning, S. (2005). *The leader's guide to storytelling*. Jossey-Bass Publisher.

Derkach, A. et al. (2023). *Fortalecendo novas lideranças*. Mckinsey & Company.

Dias, D., Lopes, A., & Parreira, P. (2011). *Fusões e aquisições - O papel central das lideranças intermédias*. Editora RH.

Giroux, N., & Demers, C. (1998). Communication organizationnelle et stratégie. *Management International*, 2(2), 17-32.

Giroux, N., & Marroquin, L. (2005). L'approche narrative des organisations. *Revue Française de Gestion*, 159(6), 15-42.

Gore, A. (1994). *Reinventar a Administração Pública: da burocracia à eficácia*. Quetzal Editores.

Haneberg, L. (2005). Reinventing middle management. *Leader to Leader*, (38) 13-17.

Hart, P. (1994). *Groupthink in government: A study of small groups and policy failure*. Johns Hopkins University Press.

Haspeslagh, P. C., & Jeminson, D. B. (1991). *Managing Acquisitions: Creating value through corporate*. Free Press.

Hatch, M. J. (1993). The dynamics of organizational culture. *Academy of Management Review*, 18(4), 657-693.

Hatch, M. J. (1996). The role of the researcher: an analysis of narrative position in organizational theory. *Journal of Management Inquiry*, 5(4), 359-374.

Hersey, P., & Blanchard, K. (1981). *Estilo eficaz de dirigir. Liderazgo situacional. No existe dos situaciones iguales*. IDH Ediciones.

Jesuíno, J. C. (1987). *Processos de liderança*. Livros Horizonte.

Gottschall, J. (2012). *The storytelling animal: How stories make us human*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

Kavanagh, M. H., & Ashkanasy, N. M. (2006). The impact of leadership and change management strategy on organizational culture and individual acceptance of change during a merger. *British Journal of Management*, 17(S1), 81-103.

Kaye, M. (1995). Organisational myths as storytelling as communication management: A conceptual framework for learning as organization's culture. *Journal of the Australian and New Zealand Academy of Management*, 1, 1-13.

- Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organisation and public service values. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 93-103.
- Manz, C. C., Bastien, D. T. & Hostager, T. (2002). Executive leadership during organizational change: A bi-cycle model. *Human Resource Planning*, 14(4), 275-287.
- March, J. (1996). Continuity and change in theories of organizational action. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 278-287.
- Martin, J. (1992). *Cultures in organizations: Three perspectives*. Oxford University Press.
- Mazzucato, M. (2018). *The entrepreneurial state*. Penguin Books.
- Mazzucato, M. (2018). *The value of everything*. Penguin Books.
- Minogue, M. (2001). *Should flawed models of public management be exported? Issues and practices* (Public Policy and Management Working Paper Series, No. 15). Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Mintzberg, H. (1983). *Power in and around organization*. Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1986). *Le pouvoir dans les organizations*. Éditions d'Organisation.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on management*. The Free Press.
- Mintzberg, H. (2005). *Des managers des vrais! Pas des MBA*. Éditions d'Organisation.
- Mirvis, P. H. (1985). Negotiations after the sale: the roots and ramifications of conflict in an acquisition. *Journal of Occupation Behaviour*, 6(1), 115-136.
- Mitroff, I. I., & Kilmann, R.H. (1976). On organizational stories: an approach to the design and analysis of organizations through myths and stories. In R. H. Kilmann, L. R. Pondy, & D. P. Slevin (Eds.), *The Management of Organizational Design* (Vol.1, pp. 189-207).
- Mulgan, G. (2009). *The art of public strategy: Mobilizing power and knowledge for the common good*. Oxford University Press.
- Mumby, D. K. (1987). *The political function of narrative in organizations*.

Communication Monographs, 54(2), 113-127.

Mumby, D. K., & Stohl, C. (1991). Power and discourse in organization studies: absence and dialect of control. *Discourse and Society*, 2(3), 313-332.

Nahavandi, A., & Malekzadeh, A. R. (1988) Acculturation in mergers and acquisitions. *Academy of Management Review*, 13(1), 79-90.

Nonaka, I. (1994). A Dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, 5(1), 14-37.

Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Blackwell.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (1995). *Quality improvement in european public services: Concepts, cases and commentary*. Sage Publications.

Portela, I. (2002, 14-15 Março). O Redimensionamento do Estado perante o desafio da economia global: As várias formas de parcerias público-privada – Que enquadramento legal interno e comunitário [Apresentação de comunicação]. Encontro INA (3), “A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão”, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Portugal.

Riccucci, N. M. (2001). The “old” public management versus the “new” public management: where does public management fit in? *Public Administration Review*, 61 (2), 172-175.

Riessman, K. (1993). *Narrative analysis*. Sage Publications.

Sales, A. S., & Mirvis, P. H. (1984). When cultures collide: Issues in acquisitions. In J. R. Kimberley & R. E. Quinn (Eds), *Managing Organizational Transitions*, 107-133.

Schein, E. H. (1996). Three cultures of management: the key to organizational learning. *Sloan Management Review*, 38 (1), 9-28.

Schein, E. H. (1999). *The corporate culture survival guide: Sense and nonsense about culture*. Jossey-Bass Publisher.

Vaara, E. (2002). On the discursive construction of success/failure in narratives of post-merger integration. *Organization Studies*, 23(2), 211-248.

Vaara, E. (2003). Post-acquisition integration as sensemaking: glimpses of

ambiguity, confusion, hypocrisy and politicization. *Journal of Management Studies*, 40(4), 859-894.

Valentino, L. C. (2004). The role of middle managers in the transmission and integration of organizational culture. *Journal of Healthcare Management*, 49(6 November/December), 393-404.

Van Maanen, J. (1988). *Tales of the field: On writing ethnography*. University of Chicago Press.

Very, P. (2002). *Des fusions et des hommes*. Éditions d'Organisation.

Walsh, J. P. (1989). Doing a deal: merger and acquisitions negotiations and their impact upon target company top management turnover. *Strategic Management Journal* 10(4), 307-322.

A Inteligência Artificial e os recursos humanos na Administração Pública portuguesa: Entre desafios estruturais e novas oportunidades

Gonçalo Caseiro, Especialista na área do setor público, *governance* e transformação digital

Teresa Pinto, Jurista e especialista em políticas públicas

Abstract

The introduction of Artificial Intelligence (AI) in the public sector is often framed as either a threat to employment or a panacea for increased efficiency. This paper argues for a middle ground: AI should be understood as another industrial revolution, one that is disruptive but not catastrophic, whose outcomes will largely depend on institutional design and public policy. However, those arguments must also be tested against structural imbalances in the Portuguese Public Administration workforce, which has an ageing profile and a mismatch between the oversupply of some roles and the shortage of others.

In addition to the necessary public policies to attract talent and continually rebuild a balanced workforce, this paper argues that micro-credentials and continuous learning are essential for public officers. Far from leading to a net destruction of jobs, AI should be another lever used to rebalance the workforce, provided that policies address training, recruitment, and organisational culture. The paper concludes by posing a critical question to policymakers: are we prepared to actively ensure the future of the public workforce?

Keyword

Artificial Intelligence; Public Administration; Employment; Portugal; Human Resources; Workforce balance

Contexto

O debate em torno da Inteligência Artificial (IA) na Administração Pública oscila frequentemente entre dois polos: por um lado, o receio de que a

automação venha substituir em massa os trabalhadores e corroer funções tradicionais; por outro, a expectativa de que a tecnologia funcione como uma espécie de panaceia capaz de resolver, quase por si só, os problemas de qualidade e eficiência do Estado.

As inovações tecnológicas mais disruptivas geram incertezas e apreensões devido ao seu potencial de transformação significativa. Este receio em relação à IA - e a polarização que a mesma gera - representa apenas um exemplo, ao lado de preocupações associadas a outras tecnologias como a manipulação genética, a robótica avançada ou a computação quântica.

Diante dessas preocupações, é fundamental reconhecer que, embora a tecnologia ofereça soluções, a sua implementação apresenta desafios significativos e o otimismo deve ser equilibrado pela consideração crítica dos mesmos.

Com efeito, neste artigo, procuramos recentrar a discussão, propondo uma leitura mais equilibrada: a IA não é nem cataclismo inevitável nem redenção milagrosa. A forma como o emprego público - e o setor público - se moderniza dependerá sobretudo de como se redistribuem tarefas entre humanos e máquinas e de como as organizações públicas reagem a esse processo. Portanto, as políticas públicas relativas à introdução da tecnologia no contexto português devem ser cuidadosamente pensadas, tendo em consideração os dados de emprego público atuais, que retratam o envelhecimento dos trabalhadores, desequilíbrios entre carreiras, uma regionalização desigual e a coexistência entre o excesso de assistentes técnicos e operacionais e a escassez de técnicos superiores. Essas tensões estruturais já existiam antes da IA, mas podem ser agravadas ou mitigadas com a sua adoção.

Ainda que não se ignore que o debate sobre tecnologia e emprego público também deve considerar o contexto demográfico - sobretudo sendo Portugal um dos países mais envelhecidos da União Europeia¹, que enfrenta desafios em literacia digital e na interação entre cidadãos e serviços eletrónicos do Estado -, esse não é o foco deste trabalho. Naturalmente, além de políticas públicas de preparação dos trabalhadores públicos para a IA, devem existir

¹ Segundo dados da PORDATA, Portugal é o 2.º país da União Europeia com maior índice de envelhecimento (a seguir a Itália), registando 192,4 idosos por cada 100 jovens (https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/populacao/populacao-residente/indice-de-envelhecimento-e-outros-indicadores-de?_gl=1*28sku8*_up*MQ.*_ga*Njk1OTg4OTUwLjE3NjA1NTkxMjA.*_ga_HL9EXBCVBZ*czE3NjA1NTkxMTkkbzEkZzEkdDE3NjA1NTkxNDIkaM3JGwwJGgw).

políticas focadas em garantir que os cidadãos conseguem interagir com uma Administração cada vez mais digital.

Partindo deste enquadramento, o artigo organiza-se em várias partes. Primeiro, apresentamos o contexto e os principais dados estatísticos da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), que permitem compreender a base estrutural sobre a qual a IA incide. Em seguida, analisamos os efeitos contraditórios da automação, recuperando o argumento de que não se trata de um processo de destruição líquida de empregos. Sublinha-se, ainda que de forma breve, o papel essencial da supervisão humana, especialmente relevante no setor público, num Estado de direito democrático, onde os valores da imparcialidade e transparência são fundamentais. Segue-se uma análise de áreas onde a IA pode reforçar a produtividade e aquelas onde pode ajudar a redesenhar perfis funcionais, para que se evite o paradoxo de Solow na Administração². Finalmente, percorremos algumas das iniciativas recentes e delineamos recomendações de políticas públicas que podem tornar a IA um vetor de modernização e não de exclusão.

Este trabalho tem dois objetivos: (i) introduzir uma breve análise sobre o impacto da IA nos recursos humanos da Administração Pública portuguesa e (ii) estimular uma reflexão mais ampla sobre o papel das políticas públicas na construção de futuros possíveis. O fim é consensual: encontrar a combinação certa entre inteligência humana e artificial em benefício do bem comum.

Dados de emprego público

Discutir o impacto da IA sobre os recursos humanos da Administração Pública portuguesa exige começar por uma leitura da realidade atual, para compreender os impactos da introdução da tecnologia sobre um corpo de trabalhadores marcado por desajustes e tensões.

Dados da DGAEP indicam que o emprego público em Portugal permanece estável, com cerca de 750 mil postos de trabalho, representando 14,6%

² Na sua versão original, cf. Solow, R.M. (1987), "We'd better watch out". *New York Times Book Review*, 36. Para uma abordagem moderna ao paradoxo, cf. Acemoglu, Daron, David Autor, David Dorn, Gordon H. Hanson and Brendan Price. 2014. "Return of the Solow Paradox? IT, Productivity, and Employment in US Manufacturing." *American Economic Review*, 104 (5): 394-99, e Capello, R., Lenzi, C. & Perucca, G. (2022). The modern Solow paradox. In *search for explanations. Structural Change and Economic Dynamics* 63, 166-180. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2022.09.013>.

da população empregada e 13,7% da população ativa (empregada e desempregada) no final de 2024 (2025, pp. 9-10). No entanto, essa estabilidade oculta dinâmicas relevantes, destacando-se o envelhecimento. Com efeito, no final de 2024, «66,4% dos trabalhadores das administrações públicas tinham mais de 45 anos de idade»³ (idem, p. 14). A par disso, verifica-se uma incapacidade de promover o rejuvenescimento (e, empiricamente, requalificação em novas tecnologias), com índices de rejuvenescimento e de renovação reduzidos: os subsetores das administrações públicas apresentam um índice de juventude – isto é, o número de trabalhadores com menos de 40 anos por cada 100 trabalhadores com 40 ou mais anos de idade – de 27,6, e um índice de renovação de 25 – ou seja, «por cada 100 trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 anos e os 64 anos existiam apenas 25,0 com idades compreendidas entre os 20 e os 29 anos» (idem, pp. 17-18).⁴

No que diz respeito às competências e carreiras, existe ainda um desajuste significativo nos dados globais, muito embora exista uma recuperação na série 2011-2024: segundo o Boletim Estatístico do Emprego Público, 43,7% dos trabalhadores não tem habilitações ao nível do ensino superior (idem, p. 19), apesar da crescente digitalização dos serviços. Porém, se observarmos apenas as carreiras gerais das administrações públicas⁵, comuns aos organismos da administração central, vemos que, no final de 2024, o número de técnicos superiores era de 83.407, por contraste com mais de 260 mil de assistentes técnicos e assistentes operacionais (idem, p. 24). Note-se que muitos desses assistentes técnicos e operacionais desempenhavam funções presenciais e de apoio, agora cada vez mais substituídas por canais eletrónicos e pela tecnologia. Em contrapartida, as carreiras técnicas e superiores, essenciais para o desenho de políticas, análise de dados e supervisão de sistemas, estão subdimensionadas. Esse desequilíbrio é um paradoxo persistente: a Administração Pública tem, ao mesmo tempo, trabalhadores a mais e a menos, resultado de anos de congelamento de contratações e políticas de contenção,

³ Note-se que, nos termos do Boletim Estatístico do Emprego Público, na sua versão mais recente, «Entre 31 de dezembro de 2011 e 31 de dezembro de 2024 verificou-se uma diminuição do número de trabalhadores das administrações públicas em todos os escalões etários abaixo dos 44 anos» e «Em 31 de dezembro de 2024, a idade média estimada no conjunto dos trabalhadores das administrações públicas (48,4 anos) e em cada um dos seus subsectores, era superior à idade média da população ativa do país (44,0 anos)» (2025, pp. 14-15).

⁴ Mesmo sem considerar ainda o impacto da introdução de novas tecnologias, é importante refletir sobre como ocorre a formação dos mais jovens, seja nos Registos e Notariado, seja nos Tribunais ou em serviços centrais especializados, como a Inspeção-Geral de Finanças.

⁵ Técnicos superiores, assistentes técnicos, assistentes operacionais.

que limitaram a entrada de quadros qualificados para estas carreiras. O estudo da Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI) de 2015 já chamava a atenção para este ponto^{6,7}.

Neste contexto, a questão crucial não é se a IA substituirá trabalhadores, mas antes perceber como poderá ajudar a recompor este mosaico desequilibrado. Será que a automação pode libertar os técnicos superiores para funções mais estratégicas, ao mesmo tempo que permite redefinir o papel dos assistentes operacionais, transformando-os em mediadores digitais junto de cidadãos com baixa literacia tecnológica?⁸ E será possível usar a própria IA como alavanca de formação e requalificação, criando percursos que mitiguem os desajustes regionais e etários?

Como decorre dos dados expostos, estas interrogações não são meramente especulativas, antes decorrendo diretamente da realidade estatística.

O falso dilema do cataclismo – o futuro da IA depende de nós

Como afirmado, o debate público sobre a IA oscila entre dois extremos: o do catastrofismo – a ideia de que os algoritmos substituirão massivamente os trabalhadores, conduzindo a uma espécie de desemprego tecnológico em massa – e o da promessa quase messiânica de que a tecnologia, por si só, resolverá problemas crónicos de produtividade e transparência na Administração Pública. Nenhuma destas narrativas se sustenta em evidência empírica robusta.

Façamos o exercício sugerido pelo Professor Hatim Rahman (2024): quantos dos 270 empregos listados num census de 1950 foram eliminados pela tecnologia? A resposta é inesperada: apenas um, o operador de elevadores.

Por isso, Rahman propõe inverter a lógica determinista: a sua análise mostra

⁶ Pode merecer maior aprofundamento, em estudos posteriores, a verificação de que a presença da tecnologia parece ainda não se refletir plenamente nas estatísticas de emprego público, na medida em que o impacto expectável teria maior incidência nas categorias de assistente técnico e de assistente operacional.

⁷ Há também assimetrias geográficas, que não serão abordadas aqui, pois a desigualdade regional envolve não só o número de trabalhadores, mas também a sua qualificação e adequação às necessidades locais.

⁸ Veja-se que, segundo o Observatório de Inovação no Setor Público da OCDE, «*In just a few years, it is expected that the potential will exist to free up nearly one-third of public servants' time, allowing them to shift from mundane tasks to high-value work*» (2019, p. 3).

que a IA não é uma entidade independente da sociedade, mas um artefacto profundamente humano — dependente de dados, decisões e valores sociais. Como observa, *AI is not 'artificial' in that it is trained on gigantic quantities of human data and further fine-tuned by a small army of low-paid human workers. And AI is not 'intelligent' in that it still can't think in any meaningful way*» (ibidem).

A IA é, em última instância, uma extensão das nossas próprias estruturas cognitivas, económicas e éticas, e não uma entidade autónoma capaz de agir à margem da agência humana. Mesmo os sistemas mais avançados não compreendem o que produzem — são mecanismos probabilísticos.

Ainda assim, o potencial é extraordinário: a IA destaca-se pela eficiência, velocidade e escala de aplicação, pois, como nota Rahman (2024), *«AI doesn't get tired or bored in the same way humans do»*. As forças humanas residem noutros domínios: criatividade, inteligência emocional e adaptação contextual. Esta complementaridade entre capacidades humanas e tecnológicas não é apenas teórica, encontra-se refletida em setores onde a automação é altamente avançada. O exemplo da aviação comercial ajuda a concretizar esta ideia. Desde os anos 1980, sistemas automáticos controlam boa parte das operações de voo; porém, os pilotos continuam indispensáveis. *«AI systems have long assisted pilots, yet no one argues that we should remove human pilots from the cockpit. The technology changes what pilots do, not whether they are needed»* (ibidem). Assim como na aviação, o papel humano em contextos mediados por IA desloca-se da execução para a supervisão, da rotina para a interpretação e da obediência para o juízo. Para garantir a segurança e a responsabilidade, a aviação conta com mecanismos de governança robustos como auditorias regulares e listas de verificação, que asseguram que os pilotos seguem protocolos rigorosos. Esses processos de supervisão e controlo são um modelo de como a IA pode ser gerida eficazmente, garantindo responsabilidade e segurança, sem abdicar do valor humano. Daqui resulta que o “cataclismo” tecnológico não é uma fatalidade. O impacto da IA dependerá das decisões humanas sobre como a integrar e regular, e dos valores que quisermos amplificar através dela. A questão não é, portanto, o que a IA fará connosco, mas o que nós faremos com a IA — um desafio ético, político e coletivo.

Aliás, o verdadeiro perigo parece nem estar na possibilidade de a IA transformar de alguma forma o trabalho na Administração Pública - isso irá ocorrer -, mas sim na crença de que não são necessárias medidas para enquadrar essa transformação. Evidência empírica recente confirma que, mesmo sem

políticas públicas claras, os trabalhadores já recorrem espontaneamente a ferramentas abertas de IA para desempenhar tarefas quotidianas. Um estudo internacional verificou, por exemplo, que quase metade dos funcionários públicos inquiridos já utilizava ferramentas generativas disponíveis ao público, apesar de não existirem diretrizes organizacionais formais (KPMG Canada, 2025). De facto, a falta de diretrizes não impede a adoção da IA, apenas promove a sua informalidade, opacidade e risco.

Em Portugal, no âmbito do Inquérito à Utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação na Administração Pública Central, Regional e nas Câmaras Municipais, da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, «em 2023, no que respeita à utilização de tecnologias de IA nos Organismos da Administração Pública, verificou-se que 25% das Câmaras Municipais e 20% dos Organismos da Administração Pública Central, indicaram ter utilizado estas tecnologias» (p. 2). Adicionalmente, verificou-se que, relativamente aos organismos que utilizaram tecnologias de IA «a Automatização de diferentes fluxos de trabalho foi utilizada por 38% dos Organismos da Administração Pública Central» e que, face aos anos de 2021 e 2022, «a segurança das TIC foi também utilizada com alguma frequência» (ibidem).

Este tema tem especial relevo na Administração Pública portuguesa: se temos falta de técnicos superiores, então procuremos criar técnicos superiores especialmente qualificados. Pense-se, por exemplo, num técnico superior do Ministério das Finanças que hoje dedica horas a compilar tabelas ou a preencher relatórios estatísticos. Se essas tarefas forem absorvidas por sistemas de IA, o mesmo técnico pode canalizar o tempo disponível para análises mais profundas, desenho de cenários de política ou acompanhamento de execuções orçamentais — funções que exigem discernimento, comunicação e capacidade de articulação política. Ou seja, a máquina não elimina o técnico, antes permite a sua libertação de tarefas repetitivas e reforça o seu papel analítico.

Mesmo o atendimento pode mudar radicalmente, mas traduzindo-se num melhor serviço. Frequentemente, os cidadãos recorrem a serviços públicos para tirar dúvidas ou sem toda a documentação necessária para resolver determinado assunto ou, mesmo, para muitas vezes fornecer informação que lhes poderia ter sido pedida anteriormente ou encontrada em bases de dados públicas. A possibilidade de delegar a preparação do atendimento nas máquinas tem o potencial de humanizar o serviço público, na medida em que este pode deixar de se limitar a questões administrativas, consubstanciando

antes um evento personalizado e preparado à medida do cidadão.

Contudo, nem tudo serão boas notícias. A pressão existirá — como aconteceu com a robotização industrial no final do século XX — para que exista maior eficiência. No caso português, o risco maior não está tanto nos técnicos superiores — até porque existem evidências de que a experiência ajuda a usar melhor a IA, ao contrário de outras tecnologias tipicamente associadas a faixas etárias mais baixas —, mas sim nos assistentes operacionais com funções cada vez mais digitalizáveis, como o atendimento em serviços desconcentrados ou a tramitação manual de processos.

Aqui, a ameaça é clara: ou se criam percursos de requalificação, ou o risco de obsolescência e desmotivação torna-se real. A negação do “cataclismo” só pode ser sustentada se for acompanhada de políticas públicas de capacitação e requalificação capazes de transformar a ameaça em oportunidade.

Vale a pena, neste ponto, evocar uma imagem que Kristalina Georgieva, do Fundo Monetário Internacional, usou recentemente numa conferência: a maré da IA pode afundar alguns barcos, mas também pode elevá-los, desde que estes estejam devidamente preparados. Para a Administração Pública portuguesa, a questão essencial não é se a maré vai subir — porque isso é certo —, mas se estamos a preparar os barcos certos para navegar em águas novas.

As forças contrárias da IA no emprego

Segundo Acemoglu (2024), a IA envolve forças macroeconómicas em tensão, como substituição, produtividade, criação de tarefas e redistribuição de ganhos. O impacto no emprego resulta do equilíbrio dinâmico entre essas forças, moldado por instituições e políticas públicas.

A IA, tal como a digitalização, tende a substituir tarefas humanas em áreas rotineiras e codificáveis, reduzindo a procura de trabalho nesses domínios. Empiricamente, pode reduzir a procura de assistentes técnicos e assistentes operacionais na Administração Pública, muito embora tal não tenha ainda tido efeitos significativos no número líquido de empregos, mesmo recuando e considerando os programas de rescisões por mútuo acordo decorrentes do Programa de Assistência Financeira pós-2011:

- O sistema e-fatura automatizou a recolha e verificação de dados,

eliminando a necessidade de validação manual;

- Nos registos e notariado, a existência de dados eletrónicos estruturados e de certidões eletrónicas dispensou parte do atendimento ao balcão e de tarefas administrativas repetitivas.

Na verdade, o que se deve procurar promover no setor público é que a IA melhore a eficiência global de processos sem eliminar completamente o papel humano. Ao automatizar parte do trabalho, a IA permite realocar tempo e atenção para tarefas de maior valor acrescentado. No contexto português:

- O mesmo e-fatura que reduziu tarefas redundantes permitiu reforçar a análise de padrões de fraude e a fiscalização estratégica;
- Nos registos e notariado, a existência de dados eletrónicos deveria, em teoria, permitir fornecer informação para proceder a um melhor planeamento do território e preparação de políticas públicas, por exemplo, para a habitação.⁹

Um terceiro canal, frequentemente negligenciado, é o da criação de novas tarefas e ocupações. Efetivamente, a automação de certas rotinas gera novas necessidades de supervisão, controlo e regulação, muitas das quais exigem qualificação elevada.

A consequência, explorada nas propostas de políticas públicas, aponta três prioridades: (i) não se trata apenas de requalificação de trabalhadores públicos, mas de conseguir um quadro de mobilidade entre carreiras; (ii) é também preciso criar requalificação para carreiras hoje potencialmente inexistentes (ou negligenciadas) relacionadas com a curadoria de dados ou a engenharia de *prompts*; e (iii) o investimento público deve priorizar projetos que apostem no já mencionado técnico superior especialmente qualificado.

O desafio para o Estado português não é travar a automação, mas orientá-la. O futuro do emprego público parece depender menos da velocidade tecnológica do que da capacidade institucional para dirigir a IA no sentido certo — o da ampliação das capacidades humanas, e não o da sua substituição.

⁹ Embora não seja o foco principal deste trabalho, é importante destacar que, segundo Acemoglu (2024), ganhos de produtividade sustentados dependem do investimento em competências humanas e infraestruturas organizacionais. O Estado deve atuar como consumidor e coprodutor institucional de eficiência.

Supervisão humana como condio democrática

Uma tentao recorrente na narrativa tecnológica  imaginar que a inteligência artificial, uma vez suficientemente avançada, dispensará a interveno humana. No setor público, essa hipótese não só  ilusória como perigosa. Decisões administrativas não são meros cálculos: são atos que envolvem direitos, deveres e, em última instância, a relao de confiança entre cidadãos e Estado.

A supervisão humana, longe de ser um entrave, constitui o alicerce da legitimidade democrática. Quando um algoritmo decide quem tem direito a um subsídio de desemprego ou quem deve ser priorizado numa lista de espera hospitalar não está apenas a processar dados: está a aplicar critérios que impactam vidas concretas.  aqui que o papel do trabalhador em funções públicas se reforça, não se dilui: cabe-lhe interpretar, validar, corrigir e, quando necessário, rejeitar a sugestão da máquina.

A União Europeia, no Regulamento de IA¹⁰, consolidou a importância da supervisão humana, ao determinar, no artigo 14.^o, que «os sistemas de IA de risco elevado¹¹ devem ser concebidos e desenvolvidos de modo a poderem, nomeadamente por meio de ferramentas de interface homem-máquina apropriadas, ser eficazmente supervisionados por pessoas singulares durante o período em que estão em utilizao».¹² Não se trata de um detalhe jurídico:

¹⁰ Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial.

¹¹ A título de exemplo, considera-se de risco elevado «Sistemas de IA concebidos para serem utilizados por autoridades públicas, ou em seu nome, para avaliar a elegibilidade de pessoas singulares para terem acesso a prestaes e serviços de assistência pública essenciais, incluindo serviços de cuidados de saúde, bem como para conceder, reduzir, revogar ou recuperar o acesso a tais prestaes e serviços», conforme decorre do anexo III ao Regulamento.

¹² Para tal, define-se, no mesmo artigo, que «o sistema de IA de risco elevado deve ser disponibilizado ao responsável pela implantao de modo a que seja possível às pessoas singulares responsáveis pela supervisão humana, conforme adequado e de forma proporcionada: a) Compreender adequadamente as capacidades e limitaes pertinentes do sistema de IA de risco elevado e conseguir controlar devidamente o seu funcionamento, nomeadamente a fim de detetar e corrigir anomalias, disfuncionalidades e desempenhos inesperados; b) Estar conscientes da possível tendência para confiar automaticamente ou confiar excessivamente nos resultados produzidos pelo sistema de IA de risco elevado (enviesamento da automatizao), em especial no que toca a sistemas de IA de risco elevado utilizados para prestar informaes ou recomendaes com vista  tomada de decisões por pessoas singulares; c) Interpretar corretamente os resultados do sistema de IA de risco elevado, tendo em conta, por exemplo, as ferramentas e os métodos de interpretao disponíveis; d) Decidir, em qualquer situao específica, não usar o sistema de IA de risco elevado ou ignorar, anular ou reverter os resultados do sistema de IA de risco elevado; e) Intervir no funcionamento do sistema de

reflete a consagração de que todas as decisões com possível impacto na vida e subsistência dos cidadãos devem ter envolvimento humano. Podemos ir mais longe: se um contribuinte questiona por que razão o seu apoio foi recusado, não é admissível invocar como fundamento que “foi o computador”. É necessário um responsável, um rosto, uma assinatura, uma explicação compreensível¹³. De outra forma, não estaria a ser respeitado o dever de fundamentação dos atos administrativos, previsto não apenas no Código do Procedimento Administrativo, como também na própria Constituição da República Portuguesa.¹⁴

Na prática, isto significa que os técnicos superiores e dirigentes públicos devem tornar-se ainda mais centrais. Não são apenas operadores de procedimentos, mas guardiões da equidade administrativa.

Avanços recentes na utilização de IA na Administração Pública portuguesa

Num contexto em que a IA tem recebido crescente atenção pelos Governos de diversos países, em 2019 verificava-se que, de 50 países com estratégias nacionais de IA aprovadas ou anunciadas, 36 tinham estratégias especificamente dedicadas ao setor público ou segmentos dedicados ao setor público enquadrados em estratégias mais abrangentes – incluindo-se Portugal neste último caso (Berryhill et al, 2019, pp. 73-74). No mesmo ano, foi adotada a Recomendação do Conselho para a Inteligência Artificial da OCDE, que estabeleceu um conjunto de princípios de IA.¹⁵

IA de risco elevado ou interromper o sistema por meio de um botão de «paragem» ou de um procedimento similar que permita parar o sistema de modo seguro».

¹³ Como se refere no Regulamento, «é apropriado classificar como sendo de risco elevado [...] sistemas de IA que se destinam a ser utilizados no contexto da aplicação da lei, no qual a exatidão, a fiabilidade e a transparência são particularmente importantes para evitar repercussões negativas, manter a confiança do público e assegurar a responsabilidade e vias de recurso eficazes» (considerando 59).

¹⁴ Segundo o Observatório de Inovação no Setor Público (Berryhill et al, 2019, pp. 111-112), «Regardless of how decisions are made, it is important to know who precisely is empowered to make decisions about how AI is deployed, who is responsible for each decision and to whom they are accountable. Clearly, these accountability processes are crucial where decisions could have a significant impact on people's lives. [...] If algorithm outputs affect officials' decisions, then the officials and the public should be able to understand why the algorithm recommended that decision».

¹⁵ Paralelamente, veja-se que um estudo a nível da União Europeia, conduzido pelo Joint Research Centre, inquiriu 576 dirigentes/gestores públicos de 7 países da UE, tendo concluído, nomeadamente, que a maior parte reporta que a sua organização está a planear uma ou mais iniciativas de IA (63,1%) ou já as implementou (51,8%). Por outro lado, verificou que cerca de 15% dos inquiridos desconhecia o número de projetos de IA planeados ou implementados, 34% ainda não tinham implementado IA e 21% ainda não tinham começado a planear projetos

Em Portugal, tem vindo a registar-se uma crescente valorização da IA e do seu potencial na Administração Pública, mas com um nível de concretização prática modesto.

Do ponto de vista de abordagens abrangentes, em 2019, o Governo aprovou a Estratégia Inteligência Artificial 2030¹⁶, ao abrigo da qual foram realizadas iniciativas como o financiamento para bolsas de doutoramento em projetos de investigação em IA, calls para desenvolvimento de projetos em IA e Digital Innovation Hubs – Digital Europe Work Programme¹⁷.

Adicionalmente, foi aprovada a Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 21-26, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2021, de 10 de setembro, e, em 2022, no âmbito da Medida #38 do Programa iSimplex, a AMA – Agência para a Modernização Administrativa, I. P. (agora Agência para a Reforma Tecnológica do Estado, I. P.) desenvolveu um guia com orientações para o uso responsável da Inteligência Artificial¹⁸. Este guia definiu um conjunto de alicerces - Responsabilização, Transparência, Explicabilidade, Justaa e tica -, alertando que «um requisito essencial para aumentar a confiança é que em todo o ciclo de vida, os sistemas com IA estejam sujeitos a monitorização do governo, empresas privadas, sociedade civil e outras partes interessadas independentes»¹⁹. Recomendava, por isso, o controlo humano - da tecnologia e dos algoritmos -, a inclusão de rotinas para treino e validação dos mecanismos de aprendizagem, a revisão humana de decisões automatizadas («As pessoas devem ser governadas por pessoas») e a capacidade de reverter decisões automatizadas.

Mais recentemente, foi aprovada a Estratégia Digital Nacional e o respetivo modelo de governação, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 207/2024, de 30 de dezembro, que se focou parcialmente na IA, com uma iniciativa expressamente dedicada à mesma no âmbito da componente Estado - Iniciativa #10 - Agenda Nacional de Inteligência Artificial.

de IA (Grimmelikhuijsen & Tangi, 2024 pp. 4-5).

¹⁶ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=estrategia-inteligencia-artificial-2030>

¹⁷ <https://www.incode2030.gov.pt/aip-2030/>

¹⁸ <https://apdsi.pt/wp-content/uploads/2022/02/PR-AMA-Consulta-Publica-VF.pdf>

¹⁹ <https://bo.digital.gov.pt/api/assets/etic/3a2fb09e-ab4e-418d-88ee-e05b551bbd6d/>
<https://bo.digital.gov.pt/api/assets/etic/e9065dc4-4be0-458f-88ae-5c00f4b7cfa/>

Já em 2025, foi publicado um novo Guia para a Inteligência Artificial²⁰, acompanhado de um questionário que, a respeito da supervisão humana, inclui as seguintes questões orientadoras: «Existem mecanismos claros para que um supervisor humano possa rever, corrigir ou anular as decisões do sistema? O sistema inclui funcionalidades de paragem de emergência que podem ser acionadas por um humano de forma segura? Os supervisores recebem formação adequada sobre as capacidades, limitações e os riscos de excesso de confiança no sistema?».²¹

Por sua vez, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), apesar de não se dedicar expressamente à IA, definiu na sua Componente 19 a reforma TD-r42 “Novo sistema de avaliação para capacitar e rejuvenescer o pessoal da Administração Pública”, focada na revisão do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), no sentido de: (i) alterar a frequência do exercício de avaliação (de dois em dois anos para cada ano); (ii) aumentar a percentagem de trabalhadores que podem receber as duas melhores classificações de desempenho e os respetivos pontos por ciclo de avaliação; (iii) introduzir uma classificação de desempenho adicional; (iv) estabelecer a lista de competências a avaliar no âmbito do perfil de competências da Administração Pública; e (v) identificar as necessidades em termos de melhoria de competências e a respetiva formação^{22, 23}.

Por fim, no relatório da proposta de Orçamento do Estado para 2026, submetida pelo Governo à Assembleia da República a 9 de outubro, estabelece-se um orçamento de 20 milhões de euros dedicados à adoção de IA identificando-se, nesse âmbito, três indicadores: (i) lançamento do LLM Português - versão multimodal; (ii) lançamento do Assistente Virtual na app do gov.pt e (iii) soluções de IA produzidas e integradas na Administração Pública.

²⁰ <https://bo.digital.gov.pt/api/assets/etic/f610e9a3-39a4-443d-ac5e-b28de0673964/>

²¹ <https://bo.digital.gov.pt/api/assets/etic/bd868d28-cee4-44e9-955c-377c72d5dded/>

²² <https://recuperarportugal.gov.pt/transicao-digital/administracao-publica-mais-eficiente/c19-r42-novo-sistema-de-avaliacao-para-capacitar-e-rejuvenescer-o-pessoal-da-administracao-publica/>

²³ Esta componente do PRR inclui 5 sub-investimentos focados na «Administração pública capacitada para a criação de valor público», numa dotação total de 76.028.107€, da qual 6.742.321 foram realizados à data. <https://recuperarportugal.gov.pt>

Medidas de política pública para uma Administração requalificada que aproveita o potencial da IA

Uma abordagem *whole-of-government* (Banco Mundial, 2020) à introdução da IA na Administração Pública portuguesa deve ter em conta não apenas as possíveis soluções para incorporação da IA na atividade da Administração Pública e identificação das áreas em que a IA pode trazer maior contributo, mas também medidas que apostem na formação e requalificação dos trabalhadores em funções públicas.

Efetivamente, se a IA ameaça tornar redundantes milhares de funções administrativas, a resposta não pode ser o abandono dos trabalhadores à sua sorte. A alternativa a despedimentos em massa ou à estagnação profissional está na **requalificação estruturada**, isto é, criar percursos que permitam aos assistentes técnicos e operacionais converterem-se em novos perfis profissionais mais ajustados às exigências digitais.

A mesma IA que ameaça recriar tarefas e atividades pode ser a tutora da requalificação. Sistemas de aprendizagem adaptativa já permitem ajustar o ritmo e os conteúdos ao perfil de cada trabalhador, identificando lacunas e propondo exercícios personalizados. Em vez de cursos rígidos, cada funcionário poderia ter um percurso formativo único, com módulos curtos, nomeadamente em literacia digital, gestão de dados, cibersegurança ou atendimento multicanal.

Requalificar não é apenas uma questão técnica; é um gesto político. Transmite aos trabalhadores uma mensagem clara: o Estado não os abandona, investe neles. Cada formação concluída não é apenas uma competência adquirida, mas também um sinal de reconhecimento. Num contexto de envelhecimento demográfico e de frustração generalizada com as carreiras estagnadas, esta aposta tem também um valor simbólico essencial: mostra que a Administração não encara os seus funcionários como descartáveis, mas como parceiros de uma transição histórica.

Na ótica da requalificação, podem ser ponderadas, nomeadamente, as seguintes medidas:

- 1. Plano Nacional de Literacia em IA para a Administração Pública:** todos os funcionários deveriam receber formação mínima em IA e dados, tal como há décadas receberam formação em informática. Esta

literacia não é técnica no sentido de programar, mas de compreender riscos, potencialidades e limites dos algoritmos.

2. **Microcredenciais e percursos de requalificação:** criar programas modulares certificados (através do Instituto Nacional da Administração, I. P. (INA, I. P.), Universidades e Politécnicos) que permitam a assistentes técnicos e operacionais progredir para funções de apoio digital e análise de dados. Esta solução está em linha com a recomendação aprovada pelo Conselho da União Europeia²⁴, promovendo módulos curtos, flexíveis e empilháveis, que podem ser concluídos em poucas semanas e adaptados às necessidades de cada setor²⁵. Importa criar percursos de progressão contínua, permitindo que os trabalhadores complementem o seu percurso formativo, começando por microcredenciais em matérias basilares - por exemplo, em literacia digital - e avançando, ao longo do tempo, para módulos mais complexos - por exemplo, em gestão de informação, análise estatística ou programação. Em última instância, pode ser estabelecido um limite mínimo de créditos que concede acesso a cursos técnicos superiores ou mesmo a licenciaturas. O essencial é que existam **níveis de progressão**, em vez de barreiras estanques.
3. **Bolsas de especialização:** financiar mestrados e pós-graduações em ciência de dados ou ética da IA, com compromisso de regresso ao setor público.
4. **Apoio a experiências-piloto de criação de novas funções públicas:** concretizar o potencial de criação de novos postos de trabalho que a IA e demais tecnologias acarretam (ex.: curadores de dados, auditores de algoritmos, mediadores digitais).

²⁴ Recomendação do Conselho de 16 de junho de 2022, relativa a uma abordagem europeia das microcredenciais para a aprendizagem ao longo da vida e a empregabilidade 2022/C 243/02.

²⁵ De acordo com a definição constante da recomendação, «entende-se por «Microcredencial», o registo dos resultados de aprendizagem adquiridos por um aprendente na sequência de um pequeno volume de aprendizagem. Estes resultados de aprendizagem são avaliados à luz de critérios transparentes e claramente definidos. As experiências de aprendizagem conducentes a microcredenciais são concebidas para fornecer ao aprendente conhecimentos, aptidões e competências específicas que respondam às necessidades societais, pessoais, culturais ou do mercado de trabalho. As microcredenciais são propriedade do aprendente, podem ser partilhadas e são portáteis. Podem ser autónomas ou combinadas em credenciais maiores. Baseiam-se na garantia da qualidade de acordo com as normas acordadas no setor ou área de atividade pertinente».

5. Mecanismos de partilha de conhecimentos entre serviços e entidades:

instituição de mecanismos de rotatividade de técnicos superiores entre diferentes serviços e entidades, para partilha de conhecimentos e experiências, com particular destaque para a rotatividade entre técnicos superiores especialmente qualificados na área da IA e técnicos superiores com menor proficiência na área.

Na perspetiva mais abrangente de incorporação da IA na Administração Pública portuguesa, sempre com respeito pelos princípios da responsabilização, transparência, explicabilidade, justiça e ética referidos *supra*, de forma a permitir que os técnicos superiores especialmente qualificados direcionem o tempo disponível para atividades de maior valor acrescentado, sugere-se a ponderação das seguintes medidas:

- 1. Normas obrigatórias de qualidade de dados:** antes de treinar qualquer sistema, garantir auditoria prévia à integridade, representatividade e proteção dos dados utilizados. É essencial ter mecanismos que garantam a qualidade dos dados e previnam vieses. *«If decisions are made by a deep learning “black box” system, it will be harder to monitor whether the outcomes contain bias and may lead to an unfair impact on people’s lives. It is therefore necessary to create governance frameworks at the design stage that include a means of monitoring outcomes to identify and mitigate against discrimination on the basis of characteristics, such as ethnicity, gender, income, disability status and age»* (Berryhill et al, 2019, pp. 112-113).
- 2. Laboratórios de IA:** promoção de centros de experimentação em áreas-piloto (saúde, finanças, educação) - como tem vindo a ser desenvolvido pelo INA, I. P.²⁶ -, permitindo testar soluções em contexto real, mas devidamente controlado.
- 3. Programas GovTech anuais:** lançar desafios públicos (ex.: reduzir tempo de atribuição de bolsas de estudo, melhorar inspeções ambientais) para startups desenvolverem soluções de IA em parceria com organismos públicos, mais concretamente, ao abrigo da figura das parcerias para a inovação, prevista no Código dos Contratos Públicos.

²⁶ <https://www.ina.pt/ia-experience-lab/>

4. **Sandboxes regulamentares:** criar ambientes experimentais supervisionados para testar sistemas antes da sua generalização, mitigando riscos de enviesamento ou falhas graves (Berryhill et al, 2019, pp. 94-95) – a título de exemplo, pense-se na possibilidade de introduzir mecanismos experimentais de cálculo de pensões através de IA, sempre com supervisão humana, e em paralelo com a manutenção do procedimento atual humano, até se alcançar um modelo suficientemente fiável.
5. **Suporte ao processo de elaboração e avaliação de atos normativos:** utilização da IA na revisão de projetos de atos normativos, na avaliação prévia de impacto normativo (a nível económico e concorrencial, ambiental, social e sobre a corrupção e infrações conexas) e na avaliação de políticas públicas.
6. **Utilização de IA na análise de dados:** num cenário em que a disponibilidade de dados é significativa, a utilização de IA para análise dos mesmos pode prevenir a *information overload* a que os decisores são suscetíveis (Berryhill et al, 2019, p. 77). Por exemplo, o IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I. P., que gere diversos programas de incentivos empresariais, recebe milhares de candidaturas e recolhe uma vasta quantidade de dados sobre a execução dos projetos financiados – um volume de informação demasiado grande para ser analisado manualmente pelos decisores, especialmente se o quiserem cruzar com dados económicos (para os quais existem múltiplas fontes) para verificar o impacto causado. Com recurso a IA, seria possível cruzar esses dados, decidir os mais relevantes e, dessa forma, detetar padrões relevantes ou sobreposições entre iniciativas apoiadas e extrair conhecimento sobre os impactos reais de cada linha de financiamento.

Estas medidas não devem ser entendidas como iniciativas isoladas, mas como parte de uma **estratégia integrada de transformação do emprego público**. O objetivo não é apenas informatizar procedimentos, mas requalificar o capital humano, reforçar a confiança dos cidadãos e tornar o Estado mais ágil e democrático.

Conclusão: O Futuro que Inventamos

A IA na Administração Pública não é um destino inevitável escrito em código, mas uma construção coletiva que depende das escolhas políticas, institucionais e sociais que fizermos hoje.

Com uma Administração envelhecida e desigual, a IA pode ser a alavanca para rejuvenescer carreiras, atrair talento e, sobretudo, prestar serviços mais próximos e acessíveis ao cidadão. Mas nada disto acontece sem políticas públicas robustas assentes em investimento estratégico e coragem política para reformar carreiras e processos.

No final, a questão é simultaneamente simples e complexa: queremos ser apenas utilizadores passivos da IA, importando soluções alheias, ou protagonistas ativos que reinventam a Administração Pública como espaço de inovação democrática?

Estamos dispostos, enquanto sociedade, a aceitar a mudança como inevitável, ou a disputá-la, exigindo que a tecnologia sirva para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e reforçar a confiança nas instituições?

E, sobretudo, quem escreve o futuro da função pública: o algoritmo que repete o passado ou os cidadãos que ousam inventar um futuro diferente?

Referências Bibliográficas

Acemoglu, D., Autor, D., Dorn, D., Hanson, G. H. & Price, B. (2014). Return of the Solow Paradox? IT, Productivity, and Employment in US Manufacturing. *American Economic Review*, 104 (5), 394–99.

Acemoglu, D. (2024). The simple macroeconomics of AI. NBER Working Paper No. 32487.

Agência para a Modernização Administrativa, I. P. (2025). GuiA - Guia para uma Inteligência Artificial Ética, Transparente e Responsável na Administração Pública. Disponível em <https://bo.digital.gov.pt/api/assets/etic/3a2fb09e-ab4e-418d-88ee-e05b551bbd6d/>, <https://bo.digital.gov.pt/api/assets/etic/e9065dc4-4be0-458f-88ae-5c00f4b7cafa/>, <https://bo.digital.gov.pt/api/assets/etic/f610e9a3-39a4-443d-ac5e-b28de0673964/> e <https://>

bo.digital.gov.pt/api/assets/etic/bd868d28-cee4-44e9-955c-377c72d5dded/
[consultados em 17.10.2025]

Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2015). Contributos para a Reforma do Estado. Disponível em https://www.apdsi.pt/wp-content/uploads/prev/Estudo%20Contributos%20para%20a%20Reforma%20do%20Estado_20150529_2.pdf [consultado em 17.10.2025]

Banco Mundial (2020). Artificial Intelligence in the Public Sector. Summary Note. Disponível em <https://documents1.worldbank.org/curated/en/746721616045333426/pdf/Artificial-Intelligence-in-the-Public-Sector-Summary-Note.pdf#:~:text=Disruptive%20technologies%20like%20artificial%20intelligence%20%28AI%29%20have%20the,compliance%20and%20aid%20in%20the%20identification%20of%20fraud> [consultado em 17.10.2025]

Berryhill, J., Heang, K. K., Clogher, R. & McBride, K. (2019). *Hello, world: Artificial intelligence and its use in the public sector*. Paris: OECD Observatory of Public Sector Innovation. Disponível em <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/11/AI-Report-Online.pdf> [consultado em 17.10.2025]

Capello, R., Lenzi, C. & Perucca, G. (2022). The modern Solow paradox. In search for explanations. *Structural Change and Economic Dynamics* 63, 166-180. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2022.09.013>

Conselho da União Europeia (2022). *Recomendação relativa a microcredenciais para a aprendizagem ao longo da vida*. Bruxelas: Conselho da UE.

Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2023). Envelhecimento e o fator idade na gestão de recursos humanos. Disponível em https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/2023/Estudo_Envelhecimento_TG.pdf [consultado em 17.10.2025]

Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2025). Boletim estatístico do emprego público, 28 (junho). Disponível em https://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2025/BOEP28/DGAEP-DIOEP_BOEP_28_20250626.pdf [consultado em 17.10.2025]

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2024). Inteligência Artificial (Ia) na Administração Pública. Inquéritos à Utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação na Administração Pública Central, Regional e

nas Câmaras Municipais. Disponível em <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/676d2951250a0aff719dffa0> [consultado em 17.10.2025]

Georgieva, K. (2025). Artificial intelligence and future of work. World Economic Forum 2025. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=bvqgstFUBtU> [consultado em 17.10.2025]

Grimmelikhuijsen, S. & Tangi, L. (2024). What factors influence perceived artificial intelligence adoption by public managers? A survey among public managers in seven EU countries. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

KPMG Canada. (2025, 18 de setembro). Half of public servants turn to AI, raising risks [Comunicado de imprensa]. Disponível em <https://kpmg.com/ca/en/home/media/press-releases/2025/09/half-of-public-servants-turn-to-ai-raising-risks.html> [consultado em 17.10.2025]

OECD (2019). Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Artificial Intelligence. Disponível em <https://oecd.ai/en/assets/files/OECD-LEGAL-0449-en.pdf> [consultado em 17.10.2025]

Rahman, H. (2024). How will AI reshape our world? It's really up to us. Disponível em <https://insight.kellogg.northwestern.edu/article/how-will-ai-reshape-our-world> [consultado em 17.10.2025]

Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de junho de 2024 que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 207/2024, de 30 de dezembro, que aprova a Estratégia Digital Nacional e o respetivo modelo de governação.

Solow, R.M. (1987), "We'd better watch out". New York Times Book Review, 36.

Portugal INCoDe.2030 (2019). AI Portugal 2030. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%-2bLCAAAAAAABACzMDQxAQC3h%2byrBAAAAA%3d%3d> [consultado em 17.10.2025]

Relatório da proposta de Orçamento do Estado para 2026 (2025). Disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=MISDdf9t->

CXuN77mBISm8ucSC36xmQbS3Ok4ak%252fh5JQQrphjcGmMq3bFMEYX-Tb5g5wCSnk4QAYGs00jpx52rZsJnKxNT8wPFSLakNA4rLY6iFS0MLRczHqLKmb9FDXRY%252bdpz%252buzn8GFBT%252f3gTI9DhSRZAaiBb-MkDzvDXD4ZXcYnuzlzNt9WA38%252fY3688rzKw8BFGxgsHWs39Q0k-sUW4SMxrNt6ZJa5ET0f1C5%252bGnWGIqAUedsIB%252fHv537OPTp2wl-ncYeb6wE6EXs%252bHZ7%252fN5EAx2JYhDCJEMHqmsuXcV3Wrc-nkH7%252bV63d4g6eNhSvlfQ%252fY4nqeJfT%252bGFRBVVWx8DYI3Q%-253d%253d&fich=a0a3e3ef-1168-4cd7-8298-708360f835e1.pdf&Inline=true
[consultado em 17.10.2025]

Liderança, liderismo e instituições: Reforçar a governação evitando a personalização¹

Miguel Pina e Cunha, Nova SBE, Universidade Nova de Lisboa

Arménio Rego, Católica Porto Business School, Universidade Católica Portuguesa

Abstract

The leaderist hope that “savior” figures will solve Public Administration problems is cognitively “comfortable,” but also “lazy” and dangerous. Leaderism is grounded in a logic that recenters decision-making and legitimacy on the singular, salvific figure of the leader, turning capacity and institutional design problems into problems of “will” and into exceptional solutions. We argue that it is essential to build strong institutions that ensure a focus on results, procedural consistency, efficiency, and accountability. Leadership, as a process involving direction, mobilization, and accountability, is important. But to be truly productive and oriented toward the public good, leadership must be institutional rather than leaderist.

Keywords

Leadership, Leaderism, Institutions, public administration.

A melhoria dos sistemas de governação e de gestão pública requer uma distinção entre liderança e liderismo (e.g., O'Reilly & Reed, 2010). A *liderança*, aqui entendida num sentido institucional e não simplesmente personalizado, é a capacidade de orientar a ação coletiva para um propósito focado no bem público, combinando três vértices: *direção* (definir objetivos, prioridades

¹ Este artigo é parcialmente baseado num livro cuja redação está em curso. Usámos IA para identificar temas nucleares do debate sobre liderança e liderismo na Administração Pública. Institucionalmente agradecemos à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (UID/00124/2025, UID/PRR/124/2025, Nova School of Business and Economics DOI: <https://doi.org/10.54499/UID/00124/2025>; UID/00731/2025: Research Centre in Management and Economics and DOI <https://doi.org/10.54499/UID/00731/2025>) and LISBOA2030 (DataLab2030 - LISBOA2030-FEDER-01314200). Trabalho inserido em projeto apoiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia: <https://doi.org/10.54499/2023.13398.PEX>.

e critérios), *mobilização* (motivar pessoas, alinhando-as com recursos e incentivos) e *responsabilização* (assumir decisões, medir resultados, aprender e corrigir). O *liderismo* é a crença de que os líderes são a cura para todos os nossos males (O'Reilly & Reed, 2020; Petriglieri, 2020). Resulta do nosso desejo de clareza e conforto num mundo repleto de incertezas e perigos, esperando nós que “alguém forte” nos mantenha seguros e crie prosperidade. Quanto mais ansiosos e preocupados estamos, mais ‘lideristas’ nos tornamos – individual e coletivamente. O liderismo assenta numa lógica que recentra a decisão e a legitimidade na figura singular e salvífica do líder, convertendo problemas de capacidade e de desenho institucional em problemas de “vontade” e em soluções de exceção.

O liderismo é, pois, uma versão romantizada da liderança (Schyns et al., 2007). Assenta em crenças como: (a) se a gestão pública falha, a culpa é da liderança; (b) mesmo em circunstâncias difíceis, o sucesso das reformas de gestão pública depende mais das lideranças do que das circunstâncias ou dos mecanismos institucionais; (c) o sucesso da gestão pública depende, acima de tudo, da qualidade dos seus líderes. Em contextos de incerteza, elevada exposição pública ou crise, estas crenças são especialmente ativadas, gerando a procura de soluções rápidas e a valorização de figuras perçecionadas como decisoras e determinantes do sucesso. Ainda que este impulso seja humana, social e politicamente compreensível, pode produzir efeitos adversos: reforço da personalização do poder, enfraquecimento de sistemas de controlo e de escrutínio e, em consequência, aumento da dependência organizacional das figuras “salvadoras”. A crença em “líderes fortes” (Rachman, 2022), que vai campeando um pouco por todo o mundo, ilustra o fenómeno. Esta crença é também perigosa porque pode colocar as instituições e as organizações sob a égide de lideranças que, sendo persuasivas, autoconfiantes, charmosas e “fortes”, instrumentalizam o poder em proveito próprio e ajustam as narrativas e as ideologias consoante as necessidades de alcançarem ou manterem esse poder (e.g., Norberg, 2026). Ou que lideram em função das modas, do populismo de momento ou das condições político-partidárias circunstanciais e não estruturais.

O argumento deste texto é simples – todavia exigente: a capacidade da boa governação e gestão pública não pode depender da excecionalidade de indivíduos. O antídoto ao liderismo não é a ausência de liderança. Antes é a presença de instituições funcionais: com regras claras, processos consistentes,

dados e avaliação, profissionalização e mérito na direção pública, mecanismos de transparência e rastreabilidade, e uma cultura de responsabilidade capaz de permitir decidir com segurança jurídica. Neste artigo, distinguimos liderança de liderismo, damos conta dos riscos do liderismo e apontamos princípios e recomendações orientados para o desenvolvimento da liderança institucional.

A liderança dirige, mobiliza e responsabiliza

O debate público sobre liderança é frequentemente marcado por representações simplificadas, centradas em atributos individuais (por exemplo, “força” ou carisma) das figuras que lideram. Esta representação é cognitivamente económica e cómoda. Não nos obriga a pensar muito sobre a complexidade da vida das instituições e a forma de geri-la. Permite-nos acreditar que, se mudarmos essas figuras, alcançaremos sucesso. A realidade é bastante mais complexa. O funcionamento das organizações e das instituições, sejam públicas ou privadas, depende de numerosos fatores, muitos deles fora do controlo dos líderes. Também depende da forma como os liderados respondem e atuam perante os líderes. E é profundamente afetado pelos contextos económico, social, político e institucional.

A literatura sobre liderança que dá conta dessa complexidade é frequentemente ignorada nas arenas política e mediática – porque, como antes argumentamos, não confirma as versões simplificadas que sustentam as crenças lideristas. A realidade é esta: a liderança é um *processo* (i.e., atividade dinâmica, muitas vezes imprevisível) de influência social que envolve três componentes: (a) os atores que influenciam, mas que também são influenciados – ou seja, os líderes; (b) os atores influenciados, mas que também influenciam – i.e., os liderados; e (c) o contexto em que este processo de influência recíproca tem lugar. Esta formulação tem, pelo menos, duas implicações relevantes. Em primeiro lugar, desencoraja a redução do fenómeno da liderança a traços individuais de pessoas alegadamente mais capazes do que as restantes. Em segundo lugar, evidencia que o processo de liderança, além de envolver influência recíproca, é condicionado pelo enquadramento institucional – regras, incentivos, capacidades disponíveis e sistemas de governança mais ou menos “recomendáveis”.

Esta abordagem releva fortemente para a Administração Pública. Aqui, liderança não é sinónimo de poder formal, da ocupação de uma cadeira de

autoridade, nem, simplesmente, de comunicação “eficaz” e capacidades de persuasão e presença mediática. Liderar consiste, antes de mais, em produzir capacidade para cumprir missões públicas com legitimidade. A produção dessa capacidade não pode ignorar o papel central dos liderados, a influência recíproca entre líderes e liderados, e o contexto em que essas interações ocorrem e se desenvolvem ao longo do tempo. Nesse sentido, uma liderança – em sentido institucional e não meramente pessoal ou personalizado – integra três dimensões complementares. A primeira é a *direção*: explicitar objetivos, prioridades e critérios, tornando inteligível o que se pretende alcançar e as razões subjacentes. A segunda é a *mobilização*: motivar pessoas, alinhando-as com recursos, estruturas e incentivos, criando coordenação entre pessoas e unidades e removendo fricções à execução (Sutton & Rao, 2024). A terceira é a *responsabilização*: assumir as escolhas realizadas, medir resultados, pedir e prestar contas, e aprender com erros e a evidência, ajustando práticas e regras quando necessário.

Esta tripla dimensionalidade, aparentemente óbvia, é frequentemente ignorada pelas crenças lideristas – que, por vezes, são também ingénuas. E são-no porque ignoram um facto histórico indesmentível: a liderança não é necessariamente virtuosa, embora deva sê-lo (Ribeiro et al., 2013). Embora a influência possa ser exercida virtuosamente para ampliar valor público e proteger direitos, pode também ser apropriada por interesses que não os do bem público, capturando recursos, distorcendo prioridades, favorecendo redes informais ilegítimas, degradando padrões de imparcialidade e hipotecando o bem da comunidade. Em organismos públicos, onde existem assimetrias de informação e onde se administram bens coletivos (recursos financeiros, políticas sociais, regulação económica, poder sancionatório), a prevenção desses riscos torna indispensáveis mecanismos robustos de integridade, de controlo interno e de escrutínio público, incluindo o exercido pelos reguladores e os *media*.

A liderança, quando bem exercida, não se opõe às instituições. Pelo contrário, trabalha com elas e para elas. Liderar no setor público implica respeitar competências, fundamentar decisões, proteger a continuidade administrativa, e promover mudanças por vias legítimas. Implica escapar às ondas político-partidárias circunstanciais que ignoram os interesses permanentes do Estado como comunidade. Um teste simples ajuda a perceber se a liderança é suficientemente *institucional*: o que acontece na ausência dos líderes, ou

quando há mudança na liderança? Se a organização mantém (ou melhora) padrões de decisão e execução, robustecendo processos e competências, então houve institucionalização. Na ausência de instituições robustas e de um quadro cultural de responsabilidade partilhada (entre líderes, liderados, órgãos de governação a diferentes níveis), o desempenho tende a deteriorar-se porque a coordenação depende da intervenção e da presença das chefias. Não existindo liderança institucional, vigora a dependência do chefe. Naturalmente, se o chefe é “bom”, a dependência pode conter virtudes. Mas, se o chefe é “mau”, o resultado pode ser vicioso. Acresce que um “bom” chefe – no sentido institucional e genuinamente orientado para a prossecução do bem público – não gera dependência, antes empodera, autonomiza e responsabiliza.

Liderismo: uma crença romanceada

O liderismo colide com a versão de liderança que acabamos de advogar. Assenta numa lógica que coloca a figura do líder no centro quase exclusivo da decisão e da legitimidade, substituindo regras, rotinas e instituições por soluções personalizadas (Petriglieri, 2020). O liderismo é frequentemente apresentado como eficiência (“decidir rápido”, “desbloquear”, “cortar burocracia”), mas opera muitas vezes ao longo de atalhos: contorna verificações, enfraquece contrapesos e transforma problemas de capacidade institucional em problemas de “vontade” individual. No cerne do liderismo está uma conceção enviesada e perigosa da liderança.

Esta conceção é problemática porque dá azo a três perigosos mecanismos recorrentes. Primeiro, a *personalização*: decisões e prioridades passam a depender do acesso ao líder, não de critérios públicos e auditáveis. Quem “consegue falar” ou “chegar” ao topo ganha vantagem sobre quem segue as vias regulares. Segundo, a *centralização* simbólica e operacional: a organização passa a esperar instruções do topo e os níveis intermédios transformam-se em meros transmissores, ou simples recetores – não decisores responsáveis. Terceiro, a *dependência*: em vez de serem criadas capacidades, é reforçada a ideia de que “só aquela pessoa” consegue resolver – o que fragiliza o sistema, impede que se consolide o conhecimento e dificulta a criação de um coletivo de agentes humanos proativos, criativos, empenhados e responsáveis. O liderismo anula o papel “agêntico” e responsável dos liderados. Desresponsabiliza.

Estes riscos são potenciados por uma dimensão cognitiva e emocional a que antes aludimos e que explica porque o liderismo reaparece ciclicamente. Em

situações de complexidade e incerteza, organizações e públicos procuram atalhos de compreensão: narrativas simples, causalidades lineares e identificação imediata dos agentes a quem atribuir sucessos e fracassos. Quando as coisas correm bem, evidenciam o génio ou o heroísmo do líder (Andrews, 2016); quando correm mal, transformam-no/a em bode expiatório (Pfeffer & Salancik, 2003). Atribuir a eficácia institucional à exceção de uma pessoa reduz a complexidade percebida e oferece um ponto focal para expectativas e frustrações. Traz conforto. Todavia, este atalho é cognitivamente “preguiçoso” e oculta o que realmente explica o desempenho de uma organização: fatores como o design e a cultura organizacionais, os mecanismos de regulação, controlo e governança, a coordenação interorganizacional, as competências sociotécnicas (Rego & Cunha, 2025), os incentivos, e a capacidade de execução aos diferentes níveis.

Os perigos do liderismo tendem a intensificar-se quando as crenças romanceadas são exploradas por lideranças charmosas mas cínicas – com elevada capacidade de mobilização simbólica, mas que escondem intuídos manipuladores focados no interesse próprio *ilegítimo* e no combate aos “opositores” acusados de serem inimigos da missão alegadamente redentora que o líder corporiza (Cunha et al., 2024; Rego et al. 2025). Em períodos de disrupção, a confiança projetada e a simplicidade narrativa que estes líderes veiculam podem ser confundidas com competência ou carisma – sobretudo por liderados que romanceiam a liderança e por líderes que cavalgam, em proveito próprio, essa visão romanceada. O risco é enorme. Líderes muito autoconfiantes podem ser incompetentes. E líderes competentes, por serem mais cientes das suas limitações, podem veicular uma imagem de menor autoconfiança. A autoconfiança é, pois, um sinal imperfeito de competência. Pode estar acompanhada de ignorância (como o efeito Dunning-Kruger demonstra²) e coexistir com fraca capacidade técnica e baixa sensibilidade a constrangimentos institucionais. É especialmente perigosa quando está acompanhada de uma visão instrumental das pessoas e conduz à adoção de estratégias de manipulação das mesmas em proveito próprio. Para a Administração Pública, o problema central não é, portanto, a visibilidade

² Este efeito representa um enviesamento cognitivo que conduz pessoas desprovidas de conhecimento ou capacidade a sobrestimarem as suas competências. Esta “ignorância confiante” impede a autocritica e torna a pessoa indesejosa e incapaz de aprender e melhorar. De outro modo: o ignorante ignora que é ignorante. Em contraste, pessoas muito competentes e capazes sabem que não sabem tudo (traduzida na expressão socrática “só sei que nada sei”) e, por isso, subestimam as suas capacidades e competências (Kruger & Dunning, 1999).

do líder, mas antes a normalização de exceções e a consequente erosão de padrões procedimentais, o que pode produzir efeitos nefastos sobre a confiança institucional, a previsibilidade decisória, a qualidade das decisões e a zeladoria do bem público.

O liderismo pode, portanto, gerar um paradoxo: promete agilidade e eficiência mas produz microgestão (Deen et al., 2025), burocracia defensiva e quebra dos níveis de iniciativa e sentido de responsabilidade dos liderados. À medida que se centraliza a decisão, as pessoas aprendem que o risco se paga caro e que a iniciativa é perigosa; preferem, por isso, “cobrir-se” com pareceres, reencaminhamentos e validações sucessivas. Em vez de aumentar a autonomia responsável, o sistema transforma-se numa máquina de pedidos de autorização ao topo e na constante proteção por trás dos sólidos escudos burocráticos. O tempo despendido a gerir estes cuidados auto-defensivos destrói o tempo necessário para gerir processos, melhorar serviços, produzir resultados e servir o público.

A distinção entre liderança (no sentido institucional e não personalizado) e liderismo pode ser operacionalizada através de indicadores observáveis. A liderança tende a produzir capacidade organizacional, previsibilidade e sentido de responsabilidade; o liderismo tende a produzir dependência pessoal e um aumento de decisões por exceção. A liderança explicita critérios, torna a decisão verificável e permite auditoria; o liderismo privilegia o acesso pessoal e a negociação caso a caso. A liderança delega autoridade com responsabilidade; o liderismo delega tarefas, mas retém decisões, criando dependência e “subidas” constantes à “aprovação superior”. A liderança melhora processos e mede impactos; o liderismo multiplica regimes especiais, urgências e soluções “únicas” e exceções. A liderança prepara a sucessão, documenta e distribui conhecimento, contribui para o desenvolvimento e a capacitação dos liderados; o liderismo concentra informação em circuitos informais, infantiliza os liderados, e torna a sucessão arriscada. O liderismo assume que a gestão assenta em regras lineares fixas que o líder “forte” conhece bem e não hesita em aplicar. A liderança empodera os liderados; o liderismo desempodera-os e concentra o poder e a causa de todos os sucessos no líder “iluminado”. A liderança aceita e acolhe a divergência de opiniões e as críticas, encarando-as como virtuosas para a tomada de melhores decisões; o liderismo promove o pensamento acrítico e dependente, e promove liderados com perfis seguidistas. A liderança espera que os problemas sejam apresentados e

não escondidos; o liderismo só aceita soluções, nunca problemas. A liderança assenta na noção de que a gestão da vida organizacional é complexa e não simplista nem compaginável com soluções mágicas trazidas por líderes iluminados. Assume que a gestão dos interesses das várias partes interessadas é repleta de tensões e paradoxos e requer compromissos após deliberação cuidada e sábia (Rego & Cunha, 2020).

Consequências do liderismo

O problema central do liderismo não é apenas ético ou político; é também organizacional. Porque o liderismo transforma a decisão num evento centrado na pessoa, os projetos avançam ou bloqueiam conforme a atenção do líder, não conforme um plano e as necessidades da situação. A organização deixa de operar segundo critérios de desempenho responsável e passa a agir em função de sinais que mudam consoante os “humores” pessoais, políticos ou mediáticos circunstanciais. No curto prazo, esta forma de atuar pode gerar sensação de eficácia, todavia, o custo acumulado tende a ser elevado.

O liderismo enfraquece mecanismos de prestação de contas. Quando a decisão é informal ou baseada em “exceções”, torna-se mais difícil reconstruir racionalidades, comparar alternativas e atribuir responsabilidades. O liderismo aumenta o risco de captura por interesses (ilegítimos ou enviesados) de curto prazo, visto que decisões baseadas em circuitos pessoais são mais permeáveis a pressões e menos expostas ao escrutínio. O liderismo também degrada a confiança interna e externa: os cidadãos apercebem-se que a arbitrariedade; os profissionais compreendem que o mérito e a responsabilidade pela prossecução do bem público pesam menos do que a proximidade ao chefe.

O liderismo favorece também ciclos curtos: privilegia medidas visíveis e rápidas, mesmo quando o valor público exige reformas menos mediáticas e mais estruturantes. Quando o foco é a figura do chefe, a energia institucional desloca-se para a gestão da perceção (quem anuncia, quem aparece, quem compreende melhor o jogo político), em vez de se concentrar na cadeia de execução — onde o Estado realmente cria, ou perde, capacidade.

Com o decurso do tempo, o liderismo pode suscitar um padrão de paralisia. Não necessariamente por falta de líderes ou de liderança, mas porque o sistema deixa de saber operar sem intervenção superior. Os níveis intermédios evitam assumir risco e preferem “fazer subir” as decisões. Os técnicos protegem-

se com formalismos – os liderados delegam no líder. A organização perde capacidade de aprendizagem, porque cada exceção interrompe a construção de rotinas. A rotatividade frequente em cargos-chave (ou a proliferação de promoções baseadas em critérios não meritocráticos) agrava o problema, ao impedir consolidação e ao promover a degradação da memória organizacional: cada mudança reinicia prioridades, reabre decisões e aumenta o ruído.

Instituições contra o liderismo

Em linguagem corrente, o termo “instituição” remete para edifícios, organismos ou cargos. Mas, na perspectiva da governação, uma *instituição* é o conjunto de regras formais (leis, regulamentos, competências), normas e princípios informais (normas, cultura profissional) e mecanismos operacionais (processos, sistemas de informação, rotinas de controlo) que *estruturam* como se decide e como se executa a decisão tomada. É este ecossistema institucional que torna a ação pública relativamente estável e previsível, reduzindo dependências pessoais e limitando arbitrariedades.

Quando a instituição é forte, as boas chefias veem o seu potencial alavancado e reduzem a probabilidade de más chefias causarem estragos. A virtuosidade institucional é particularmente evidente quando se atenta na saúde da democracia. Um regime democrático sobrevive a um mau governante se as instituições forem fortes – mas sucumbe quando estas são fracas. Não é por acaso que líderes autocratas se socorrem de crenças lideristas e romanceadas dos eleitores para enfraquecerem instituições como os tribunais, as entidades reguladoras e os *media*. Estas crenças em putativos poderes salvíficos de líderes “fortes”, cuja missão não deve ser condicionada por estas instituições, são perigosas: resultam em autocracias que infantilizam os cidadãos e canalizam os recursos coletivos para as mãos e os bolsos desses mesmos líderes e seus acólitos (Norberg, 2026).

Nesta conceção, a qualidade da governação depende menos de “virtudes pessoais” e mais de arranjos institucionais que estruturam incentivos, definem competências, criam rotinas de escrutínio e preservam a memória organizacional. Em termos simples, as instituições reduzem custos de coordenação: permitem que pessoas e unidades cooperem sem terem de renegociar tudo a cada decisão e sem dependerem de relações pessoais com “quem manda”. Todavia, paradoxalmente, a qualidade das instituições não é imune às virtudes dos seus dirigentes. Dirigentes sábios, responsáveis e com

sentido institucional e democrático aceitam que o seu poder seja regulado por instituições. Dirigentes que se apregoam como salvadores recusam essas restrições e, como referimos, procuram destruir as instituições em proveito próprio. As crenças lideristas – de líderes e de liderados – são um poderoso combustível dessa maquinaria destrutiva, pelo que importa desmontar os seus riscos e identificar antídotos.

Antídotos e mecanismos preventivos

Se o liderismo é uma falha de institucionalização, então mecanismos institucionais saudáveis devem ser erigidos e defendidos como “anticorpos” contra a personalização do poder. Cinco mecanismos são particularmente relevantes. Em primeiro lugar, importa instituir a divisão de poderes e funções, e criar um sistema de freios e contrapesos. As decisões relevantes passam por validações independentes (jurídicas, financeiras, técnicas), reduzindo a tentação de “decidir por decreto” ou por exceção. Separar quem *propõe*, quem *valida*, quem *autoriza* e quem *executa* protege tanto o interesse público como o dos decisores. As crenças lideristas são perigosas precisamente porque são avessas a esta separação.

Em segundo lugar, exige-se transparência e registo. O registo não é burocracia em si, antes é memória e condição de escrutínio. Em terceiro lugar, importa valorizar a profissionalização e o mérito. As carreiras baseadas em competência, avaliação e responsabilidade reduzem os riscos de clientelismo e favorecem aconselhamento técnico, mesmo quando o processo é desconfortável para quem decide. A profissionalização pode funcionar como um “contrapeso cognitivo” ao carisma. Esta alusão crítica ao carisma requer um parêntesis explicativo. Contrariamente ao que frequentemente se presume, o carisma pode ser perigoso (House & Howell, 1992; Shaw, 2022). É verdade que nem sempre o é – a história política e empresarial está repleta de líderes carismáticos virtuosamente transformadores. Mas é-o frequentemente, como a história também demonstra. Muitos períodos trágicos resultaram de líderes sombrios apoiados por liderados que alinharam nessas tragédias por convicção ou oportunismo. Os perigos do carisma são tantos que não compensam as possíveis vantagens. Em suma: importa educar para o espírito crítico e os perigos da aceitação acrítica de líderes salvadores.

Em quarto lugar, importa instituir sistemas de planeamento, dados e avaliação: metas, indicadores e monitorização deslocam o debate do “quem

manda” para “aquilo que funciona”, reforçando a aprendizagem e a correção de rumo. Finalmente, importa preservar a continuidade administrativa. Existem procedimentos estáveis e memória organizacional os quais permitem transições de liderança sem ruturas, minimizando reinícios e travagens na execução. O liderismo conduz frequentemente à volatilidade desses procedimentos. Mudam-se os líderes – e eis um “comboio” de novas regras, novos nomes de organismos, e abandono de mecanismos que pouco tempo antes o antecessor vaticinava como superiores.

Em conjunto, os mecanismos institucionais reduzem a sensibilidade do funcionamento organizacional a variações conjunturais de liderança e a alterações frequentes de prioridades. Quando há separação de funções e registo adequado, a decisão torna-se atribuível, verificável e replicável. Esta replicabilidade é particularmente relevante nas políticas públicas, cuja efetividade decorre da consistência de múltiplos atos administrativos ao longo do tempo. Instituições robustas são as que convertem consistência procedimental em capacidade de execução.

A separação de funções e a existência de freios e contrapesos não devem ser entendidas como uma “duplicação” burocrática, mas como desenho inteligente de responsabilidades. Em processos complexos, a centralização num só decisor tende a originar riscos jurídicos e reputacionais. Quando isso acontece, a reação natural é adiar ou “chutar a decisão para cima”. Contrapesos bem desenhados procuram o efeito inverso: permitem decidir com confiança, porque clarificam o que foi validado e por quem. O foco deve estar em contrapesos proporcionais ao risco e na redução de sobreposições inúteis (validações que repetem o mesmo controlo), substituindo-as por controlos especializados e auditáveis.

Esta transparência exerce uma função de proteção do decisor. Quando os critérios, as alternativas consideradas e os fundamentos ficam documentados, reduz-se a arbitrariedade, aumenta-se a defensabilidade da decisão, e reforça-se a confiança. Esta lógica desincentiva pedidos de exceção e pressões informais, porque torna mais difícil justificar “tratamentos especiais”. A recomendação não é, portanto, “escrever mais” ou multiplicar a burocracia. É, antes, escrever menos e registar melhor. Aliás, escrever *mais* é, frequentemente a estratégia que permite decidir o que se pretende em prol de objetivos inconfessos. Usem-se, pois, modelos simples de fundamentação, agendas e atas com deliberações claras e simples e não rebuscadas, e sistemas que

guardem a cadeia de decisão de forma automática. Aborde-se a burocracia com imaginação e inconformismo, não para desprezar as regras, mas para melhorar a qualidade da decisão no quadro das regras existentes. A alternativa é instituir novas e múltiplas regras, seguir a regra à letra (segundo as conveniências) e treinar o conformismo que leva à rigidez característica da Administração Pública (Carapeto, 2025).

A profissionalização e o mérito produzem um efeito de estabilidade cognitiva. Equipas e dirigentes selecionados por competência tendem a construir linguagem comum, padrões técnicos e rotinas de coordenação. Isso melhora o aconselhamento ao nível político e reduz o risco de decisões baseadas apenas em intuição ou em pressões de curto prazo. A profissionalização não elimina nem obstaculiza escolhas políticas, mas melhora a qualidade com que essas escolhas são traduzidas em programas executáveis, com avaliação de risco, orçamentos e cronogramas. Também pode contribuir para “enformar” a decisão política e torná-la mais alinhada com a realidade. Não raras vezes, esta realidade está fora do radar do novo líder político que pretende “mostrar serviço” e corresponder a anseios político-partidários e a desejos e movimentos circunstanciais dos cidadãos, por vezes insuflados por impulsos mediáticos que geram bolhas de curta duração.

Planeamento, dados e avaliação fazem a ponte entre intenção e resultado. Em ambientes lideristas, é comum medir sucesso pelos anúncios, execução orçamental ou “número de iniciativas”. Em ambientes institucionalmente ricos, o sucesso avalia-se por resultados e por efeitos: tempos de resposta, qualidade de serviço, cumprimento de metas, redução de desigualdades, melhoria de confiança e sustentabilidade financeira. A institucionalização da avaliação reduz a necessidade de “apagar fogos” porque permitir detetar problemas atempadamente e corrigi-los antes de se tornarem crises.

A continuidade administrativa não é sinónimo de imobilismo. Antes se traduz na capacidade de manter o que funciona, alterar o que é disfuncional e garantir que a mudança não destrói a capacidade de execução. Transições frequentes sem passagem de conhecimento criam “amnésia institucional”. Conduzem à perda do histórico de decisões, à repetição dos erros, ao reinício de diagnósticos. A continuidade, quando bem desenhada, inclui planeamento de sucessão, documentação de processos críticos e mecanismos que preservem equipas e conhecimento durante mudanças de liderança.

Os mecanismos que acabamos de enunciar não eliminam a necessidade de liderança; tornam-na mais exigente. Liderar com sentido institucional implica negociar com regras, justificar escolhas, aceitar as evidências e respeitar os limites. O benefício é a robustez e a legitimidade: quando os processos funcionam, a autoridade do líder não depende da sua onnipresença, mas da sua capacidade de ser consequente e os seus resultados verificáveis. Em termos práticos, isto significa que a “decisão rápida” deve emergir de processos bem desenhados (clareza de mandatos, prazos, sistemas de informação, gestão de risco), e não da existência de atalhos aos procedimentos e controlos.

Na prática administrativa, alguns processos institucionais assumem a forma de rotinas que previnem ocorrências ou impedem que a urgência se torne pretexto para a arbitrariedade. Entre os exemplos estão os concursos e procedimentos transparentes de recrutamento, a separação de funções na despesa pública (quem autoriza não é quem paga), as auditorias internas com independência, as rotinas de avaliação *ex ante* e *ex post* em políticas públicas, e os mecanismos de participação e consulta que reduzem o risco de decisões capturadas por interesses de curto prazo.

Importa, finalmente, dar conta da relevância de um componente que, embora possa ser menos visível, é crucial: a cultura institucional. Quando a cultura do “respeitinho” se entrelaça com crenças lideristas, os resultados são conhecidos: medo de discordar da chefia, equiparação de discordância com deslealdade, promoção de *yes-men* e *yes-women*, aceitação da arbitrariedade, receio de tomar iniciativa, tendência para a bajulação e receio de apontar erros e problemas. Quando impera o medo, se pune a falha e se fomenta a lealdade personalista, o liderismo encontra terreno fértil: as pessoas adaptam-se não para servir melhor, mas para sobreviver. Esta cultura mata a iniciativa, aumenta a probabilidade de erros e más práticas persistirem, e potencia decisões de pior qualidade. A alternativa virtuosa é a criação de uma cultura rica em segurança psicológica (Edmondson, 2018; Edmondson & Bransby, 2023). Organizações que normalizam a discordância fundamentada em prol do serviço ao público resistem melhor à personalização do poder. Por isso, os bons procedimentos institucionais não são apenas normas; são práticas de liderança intermédia que tornam seguro dizer “não” com base em evidência e em regras. Ajudam a criar organizações sem medo e mais aprendentes (Edmondson, 2018).

Instituições eficazes vs. instituições paralisantes

A oposição por vezes formada entre “instituições” e “decisão” é um falso dilema. Instituições fortes não são as que multiplicam as verificações; são as que produzem decisões previsíveis em tempo útil, com qualidade, fundamentação e responsabilização. A alternativa às instituições eficazes não é a agilidade: é a arbitrariedade, que pode ser rápida no anúncio, mas é lenta na execução.

Quando os processos são claros e os controlos proporcionais ao risco, a organização decide com mais segurança e com menos necessidade de escalada hierárquica. Em vez de tudo “subir” ao topo para evitar exposição individual, distribui-se a responsabilidade por quem tem competência e mandato. Isto é particularmente importante no Estado, porque o topo político e a direção superior não podem (nem devem) ser o ponto de passagem obrigatório (Clegg, 2023) para uma miríade de decisões operacionais. Instituições funcionais libertam tempo e atenção estratégica para o que realmente exige coordenação, definição de prioridades e reforma de regras.

Se as instituições eficazes reduzem a busca de atalhos, instituições paralisantes criam as condições para que o liderismo se torne apelativo. Três patologias ajudam a descrever este problema. Uma é a *complexidade não intencional*: acumulação de regras, exceções e entidades com competências sobrepostas, levando a múltiplas validações redundantes e a incertezas sobre “quem decide”. Quando ninguém sabe onde termina uma validação e começa outra, o processo transforma-se num labirinto. As organizações adquirem um traço kafkiano (Clegg et al., 2016; Cunha et al. 2023). Uma segunda patologia decorre da *difusão de responsabilidade*. Quando ninguém é claramente responsável pelo resultado, a organização protege-se através de pareceres, reencaminhamentos e adiamentos. O risco é individual, mas o resultado é coletivo; a consequência é a fuga à decisão. A terceira patologia decorre do *controlo orientado para o procedimento* e não para o risco ou o resultado. O procedimento passa a ser um fim, e não um meio para proteger valor público. A missão importa menos que a regra.

Estas patologias são perigosas porque produzem frustração, descrédito, ineficiência e ineficácia. Quando os processos são incompreensíveis, lentos e punitivos para quem decide, o discurso do líder providencial ganha apelo: alguém que “resolve”. Assim, a paralisia institucional e o liderismo

alimentam-se mutuamente. A primeira gera pedidos de exceção; o segundo promete cura rápida, mas frequentemente agrava a doença ao enfraquecer ainda mais as necessárias rotinas. O apelo do líder messiânico pode ser especialmente tentador quando os problemas persistem e a teia da papelada impede a resolução de problemas.

Princípios de instituições funcionantes

Converter instituições paralisantes em instituições funcionantes exige critérios. Não se trata de “menos regras” em abstrato, mas de melhores regras e processos: mais claros e simples, mais proporcionais ao risco e mais orientados para o serviço. Eis, seguidamente, alguns princípios que podem ser considerados.

Deve existir clareza de mandatos e de decisão: cada processo deve ter um “dono” (que presta contas) e uma cadeia de decisão explícita — quem decide o quê, com que critérios e em que prazo. A simplificação com coerência ajuda a reduzir etapas e entidades quando não acrescentam valor, evitando criar “exceções” que, mais tarde, reintroduzem complexidade. O controlo deve ser proporcional ao risco com mais escrutínio perante risco maior, e procedimentos mais leves perante risco mais baixo. Deve ser valorizada a capacidade de execução, com dotação adequada de competências, formação, ferramentas e tempo. Instituir processos sem os dotar de recursos é retórica.

Os dados, a avaliação e a aprendizagem relevam. Na ausência de *feedback* regular sobre resultados, custos e experiência do utilizador, é menor a capacidade de corrigir regras e processos à luz da evidência, conduzindo as organizações a estiolar. O princípio da ética pública e a proteção da imparcialidade servem para prevenir conflitos de interesse, através da transparência, de canais de reporte seguros e da proteção de quem levanta alertas fundamentados (*whistleblowing*). Finalmente, deve ser promovida a orientação para o serviço. O Estado deve prestar atenção à experiência dos cidadãos e empresas/organizações, recolhendo *feedback* – não para cumprir mais uma regra, mas para mudar em função do teor desse mesmo *feedback*. Um de nós conheceu um serviço público cuja caixa de sugestões ... não tinha fundo. Caixa para “português ver”, pois.

Importa também reconhecer e premiar os trabalhadores públicos. Em algumas organizações públicas, a cultura do “respeitinho” e as crenças lideristas

premeiam o bajulador, o funcionário “certinho” que cumpre as normas e nunca falha – porque nunca arrisca fora do quadro burocrático. Em vários serviços, o sistema de avaliação de desempenho (SIADAP) transformou-se num castelo meramente burocrático. Eis três indicadores. Primeiro: os objetivos do funcionário, que serão tomados como referência avaliativa no termo do ciclo de avaliação, são definidos, não no início do ciclo, mas pouco tempo antes do seu fecho. Porquê? Porque é necessário “avaliar” entre aspas. Segundo indicador: dado que o sistema de avaliação “por quotas” força a distribuição dos avaliados de acordo com uma tabela pré-definida, faz-se uma espécie de sorteio: “Este ano, levas tu o *excelente*, no próximo ano leva-o outro...”. Ou seja: a avaliação não avalia desempenho – apenas garante que o procedimento formal está a ser cumprido. Terceiro indicador: quando imperam crenças lideristas, o funcionário é avaliado, não pela dedicação, empenho, proatividade, iniciativa e coragem para apontar o que vai mal, mas pelo “respeitinho” que devota ao chefe.

Estes três indicadores não são caricaturais – são antes apanágio de vários serviços. Um estudo por nós realizado com cerca de trezentos funcionários públicos (Rego et al., 2010) deu conta de que o sistema de avaliação contém vários neutralizadores que podem estar a inibir o espírito de risco e a iniciativa de funcionários mais empenhados e com “garra”. O estudo detetou uma relação nula entre a avaliação de que o funcionário era alvo e a sua autoavaliação. Ou seja: os funcionários inquiridos não se reviam, de todo, na avaliação que sobre eles recaía. Não é difícil compreender quão perniciosa essa desconexão é para a motivação dos funcionários mais empenhados. Ainda segundo o estudo (p. 1531), “os resultados chamam a atenção para traços do SIADAP que podem neutralizar o impacto do capital psicológico [um conjunto de forças como a autoconfiança, a resiliência e a determinação] no desempenho individual, ou torná-lo mesmo irrelevante. Alternativamente, é possível que essas forças influenciem o desempenho, mas a avaliação feita pela chefia não reflete o real desempenho do funcionário, o que significa que o SIADAP pode estar, de facto, a recompensar os funcionários ‘errados’.” O sistema já foi alvo de revisão. Mas os casos antes mencionados são atuais. Eis, pois, uma sugestão: faça-se uma auditoria ao SIADAP, coordenada por uma equipa competente, verdadeiramente independente, liberta de amarras partidárias – e publiquem-se os resultados.

Uma agenda prática para reduzir o liderismo

O liderismo não resulta apenas de traços de personalidade detidos por alguns líderes “fortes” com pretensões grandiosas. Surge, também, quando o sistema cria incentivos à centralização decisória e potencia crenças de que as soluções para os problemas residem em lideranças autoconfiantes, carismáticas, decididas – na equipa, no serviço, na organização, na nação.

Neste contexto, os indicadores de desempenho estão ausentes ou são ignorados, e a gestão do desempenho é trocada pela comunicação de feitos e “consequimentos”. Reduzir o liderismo consiste em desenhar sistemas de governação para que a coordenação não dependa de carisma nem da presença (ou do desejo súbito) do chefe.

Em políticas complexas (saúde, educação, habitação, justiça, transição digital, ambiente), o problema raramente é apenas “decidir”; é transformar decisão em execução consistente. O liderismo surge, por vezes, como tentativa de superar silos através da intervenção centralizada de um ator poderoso. A alternativa sustentável é de natureza institucional: estabilizar mecanismos de coordenação interorganizacional, definir indicadores comuns, produzir calendários realistas e garantir capacidade na linha (serviços desconcentrados, escolas, unidades de saúde, tribunais, autarquias). Quando a coordenação é previsível e baseada em rotinas, o sistema deixa de depender da “reunião com o chefe” e passa a funcionar de modo mais coordenado e eficiente.

A delegação é outro ponto crítico. Delegar não é distribuir tarefas mantendo o poder de decisão. Consiste em atribuir autoridade com responsabilidade, suporte e recursos. Para isso, níveis intermédios precisam de proteção institucional: critérios claros, apoio jurídico e financeiro, formação e um enquadramento de controlo que distinga o erro honesto de má-fé, negligência ou passividade. Sem esse apoio, a organização regressa ao padrão defensivo (“o chefe que decida” que afinal ele é que é pago para isso). E quando tudo sobe, o topo torna-se um gargalo e o liderismo instala-se.

Uma das diferenças mais marcantes entre liderança institucional e liderismo está no tratamento dado aos processos. O liderismo resolve casos; a liderança institucional melhora processos para que deixem de produzir os mesmos casos. Isso exige uma abordagem de melhoria contínua assente em dados - tempos médios, filas, controlos redundantes.

A transformação digital é outro domínio crítico. Pode ser um instrumento de institucionalização — ou de aparência. Quando se limita a colocar formulários *online* sem redesenhar processos, a digitalização tende a reproduzir a complexidade existente. Diferentemente, a digitalização acompanhada de simplificação reduz a carga administrativa e aumenta a previsibilidade. Programas orientados para o utilizador, como os associados a simplificação e serviços digitais, mostram que “agilidade” sustentável nasce de regras claras e de sistemas que funcionam, não de intervenções pessoais. A transformação digital exige preparação organizacional – a agilidade não é compatível com a preservação da lógica hierárquica-burocrática tradicional (Cunha & Rego, 2022; Cunha et al., 2022).

A avaliação é uma ferramenta indispensável à liderança institucional. Sem avaliação, a organização vive de percepções – com avaliação, nutre-se de evidência e aprendizagem. O processo requer avaliação *ex ante*, monitorização durante a implementação e avaliação *ex post*. Ao institucionalizar estes ciclos, reduz-se a pressão traduzida em “respostas de imagem” e aumenta-se a probabilidade de correção atempada. Eis um exemplo: quantas vezes se criticam autoridades por “falhas de comunicação” sem que a decisão substantiva seja sequer discutida?

Naturalmente, as instituições não são feitas apenas de regras – são-no também de pessoas. Se a organização não estiver dotada de pessoas competentes, incentivos e segurança psicológica para decidir com iniciativa, tenderá a procurar proteção na centralização. Reduzir a propensão liderista exige, pois, investir em profissionalização e recompensa do mérito, e no desenvolvimento de competências em áreas críticas (gestão de projeto, dados, contratação, análise regulatória, gestão de risco, desenho de serviços).

Mecanismos transparentes de seleção e avaliação ajudam a separar competência de proximidade “amiguista” ou afinidade partidária. Do ponto de vista institucional, estes mecanismos reduzem o risco sistémico: direções estáveis e competentes traduzem escolhas políticas em planos executáveis, com riscos identificados, cronogramas realistas e responsabilização distribuída. A alternativa não é maior controlo político – sob pena de as decisões se deslocarem para circuitos paralelos e a organização aprender a gerir preferências do topo, em vez de gerir políticas e resultados.

Por fim, importa criar uma cultura em que a integridade e o dissenso e

construtivo não sejam penalizados – antes sejam fomentados. Leia-se a recomendação feita pelos autores de um relatório que analisou os riscos sistêmicos e as fragilidades da supervisão bancária (levada a cabo pelo Banco da Reserva Federal de Nova Iorque) que contribuíram para a crise financeira de 2008 (Federal Reserve Bank of New York, 2009, p. 22):

“Dado que muitos temem contradizer os seus chefes, os gestores seniores devem repetidamente dizer aos subordinados que têm o dever de expressar voz mesmo que esta contradiga o chefe. A avaliação anual dos empregados deve incluir categorias específicas como ‘disponibilidade para expressar voz’, ‘disposição para me contradizer’, ou ‘pensar fora da caixa’. Os próprios gestores seniores devem ser avaliados acerca da sua capacidade para suscitar a discussão e a discordância”.

Canais seguros de reporte, regras claras sobre conflitos de interesse e práticas de liderança que convidem ao contraditório são fundamentais. A liderança institucional não procura unanimidade – procura melhores decisões. Estas exigem que a organização consiga dizer “não” a atalhos que comprometem legalidade, equidade ou eficácia. Essa capacidade – dizer “não”, com fundamento – é um dos sinais mais fortes de maturidade institucional (Nemeth, 2018).

Conclusão

A discussão sobre liderança, liderismo e instituições converge numa tese simples: a capacidade de governação não pode depender da excecionalidade de indivíduos – que, muitas vezes, não são realmente excecionais embora se possam apresentar como tal. A liderança é valiosa quando aumenta capacidade coletiva e previsibilidade. O liderismo é disfuncional quando converte a ação pública num encadeamento de exceções e num regime de dependência pessoal. A distinção é particularmente relevante em administrações públicas complexas, nas quais a qualidade das decisões depende de rotinas, de memória organizacional, de coordenação intersetorial e de mecanismos de controlo que preservam a legalidade e a imparcialidade.

No caso português, a tentação de recentrar a ação no “comando” é recorrente, sobretudo sob pressão mediática ou em momentos de crise. Porém, a experiência comparada sugere que os Estados que executam

melhor são aqueles em que os ciclos políticos *não* interrompem a capacidade administrativa: os governos definem prioridades e assumem escolhas, mas fazem-no com base numa administração profissional, em procedimentos estabilizados e em instrumentos de monitorização que permitem correção ao longo do tempo. Quando este ecossistema falha, multiplicam-se sintomas conhecidos: reformas sucessivas sem consolidação, planos que não chegam à linha da frente e erosão gradual da confiança, não apenas na política, mas na própria capacidade do Estado de cumprir as suas obrigações. O ciclo vicioso reinicia-se: que uma liderança forte nos salve!

Referências

- Andrews, M. (2016). Going beyond heroic leaders in development. *Public Administration and Development*, 36(3), 171-184.
- Carapeto, C. (2025). *Inovar no Estado para mudar o país*. Sílabo.
- Clegg, S. (2023). *Frameworks of power* (2nd ed.). Sage.
- Clegg, S., Cunha, M. P., Munro, I., Rego, A., & Sousa, M. O. (2016). Kafkaesque power and bureaucracy. *Journal of Political Power*, 9(2), 157-181.
- Cunha, M.P., Clegg, S., Gaim, M., & Giustiniano, L. (2022). *Elgar introduction to designing organizations*. Edward Elgar.
- Cunha, M.P., Clegg, S., Rego, A., & Simpson, A. V. (2024). Drawing on the dark triad to teach effective leadership is dangerous, irresponsible, and bad theory. *Academy of Management Learning & Education*, 23(4), 626-651.
- Cunha, M.P. & Rego, A. (2022). *Ágil: A transformação organizacional para o digital*. Principia.
- Cunha, M. P., Rego, A., Clegg, S., & Giustiniano, L. (2023). In a Kafkaesque catacomb: The killing of Ihor Homenyuk by the Portuguese customs and immigration bureaucracy. *Journal of Political Power*, 16(1), 23-46.
- Cunha, M.P., Sousa, M. & Nunes, A.M. (2025). *Manifesto para um capitalismo humanista*. Guerra e Paz.
- Deen, C., Kiewitz, C., Kim, J. Y., Restubog, S. L. D., Chih, Y. Y., & Tang, R. L. (2025). Helicopter bosses: Development and validation

of the micromanagement scale. *Journal of Management*, <https://doi.org/10.1177/01492063251378092>

Edmondson, A. C. (2018). *The fearless organization: Creating psychological safety in the workplace for learning, innovation, and growth*. John Wiley & Sons.

Edmondson, A. C., & Bransby, D. P. (2023). Psychological safety comes of age: Observed themes in an established literature. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 10, 55-78.

Federal Reserve Bank of New York (2009). *Report on systemic risk and bank supervision*. Acesso em <https://publicintelligence.net/federal-reserve-bank-supervision-report/>.

Kruger, J., & Dunning, D. (1999). Unskilled and unaware of it: how difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 77(6), 1121-1134.

House, R. J., & Howell, J. M. (1992). Personality and charismatic leadership. *The Leadership Quarterly*, 3(2), 81-108.

Nemeth, C. (2018). *No! The power of disagreement in a world that wants to get along*. Atlantic Books.

Norberg, J. (2026). How Viktor Orbán's Hungary eroded the rule of law and free markets. *Policy Analysis*, Nº 1015, March 31. Acesso em <https://www.cato.org/policy-analysis/how-viktor-orbans-hungary-eroded-rule-law-free-markets>.

O'Reilly, D., & Reed, M. (2010). 'Leaderism': An evolution of managerialism in UK public service reform. *Public Administration*, 88(4), 960-978.

Petriglieri, G. (2020). Why leadership isn't a miracle cure for the COVID-19 crisis (and what can really help). *Fast Company*. May 5. Acesso em <https://www.fastcompany.com/90500558/why-leadership-isnt-a-miracle-cure-for-the-covid-19-crisis-and-what-can-really-help>

Pfeffer, J. & Salancik, G. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford University Press.

Rachman, G. (2022). *The age of the strongman: How the cult of the leader threatens democracy around the world*. Other Press, LLC.

Rego, A. & Cunha, M.P. (2020). *Paradoxos da liderança: Gerir contradições, dilemas e tensões da vida organizacional*. Lisboa: Sílabo.

Rego, A. & Cunha, M.P. (2025). *Que líder sou eu* (5ª ed.). Sílabo.

Rego, A., Cunha, M. P., Simpson, A. V., & Clegg, S. (2025). *Dark Triad in Leaders: A Critical Approach*. Edward Elgar.

Rego, A., Marques, C., Leal, S., Sousa, F., & Cunha, M.P. (2010). Psychological capital and performance of Portuguese civil servants: Exploring neutralizers in the context of an appraisal system. *The International Journal of Human Resource Management*, 21(9), 1531-1552.

Ribeiro, N., Rego, A. & Cunha, M.P. (2013). *A virtude nas organizações: Fonte de progresso e sustentabilidade*. Sinais de Fogo.

Schyns, B., Meindl, J. R., & Croon, M. A. (2007). The romance of leadership scale. *Leadership*, 3(1), 29-46.

Shaw, S. (2022). Authoritarian leadership: Is democracy in peril?. *Philosophy & Social Criticism*, 48(9), 1247-1276.

Sutton, R. I., & Rao, H. (2024). *The friction project: How smart leaders make the right things easier and the wrong things harder*. Random House.

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 Book Antiqua, 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. Articles 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 Review Director's email address (cesar.madureira@dgaep.gov.pt).

Structure, text formatting and footnotes

9. The articles must be written in a word and A4 format document, font Book Antiqua, 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.

Submission guidelines

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. A maximum of two titles levels is suggested. 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.

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.

