

Projeto n.º	C19-i07.02 - C19 - i07.02
Designação do projeto	Reforma TD-r35: Reforma funcional e orgânica da Administração Pública
Apoio no âmbito do Sistema de Incentivos	PRR - Plano de Recuperação e Resiliência
Objetivo principal	Catalisador da modernização e otimização do funcionamento interno da Administração Pública como um todo, e ao nível de cada área governativa e respetivos organismos
Região de Intervenção	Lisboa - Extra Regio NUT II
Entidade beneficiária	Secretaria geral da Presidência do Conselho de Ministros

Data de aprovação	22/04/2022
Data de início	22/04/2022
Data de conclusão	31/03/2026
Custo total elegível	2.300.000 EUR
Apoio financeiro da União Europeia	PRR - 2.300.000 EUR
Apoio financeiro público nacional	Orçamento de Estado

Síntese do Projeto

O contexto disruptivo motivado quer pela transformação digital em curso, quer pelas crises sanitária e económica decorrentes da pandemia, desafiam os Estados a adaptarem-se para, por um lado, abraçarem o processo de transição digital, capitalizando-o em prol de um melhor funcionamento da Administração Pública e, pelo outro, a promoverem a eficiência do Estado e da gestão dos seus recursos.

É necessário reorganizar alguns modelos de funcionamento do Estado e da AP para responder a um novo contexto, transformando a orientação para os resultados no principal ativo das pessoas e das organizações. Por isso, a inovação e a modernização devem ser transversais à AP, para uma transformação contínua dos seus processos e dos bens e serviços que presta, aumentando a sua eficiência e qualidade. Para que isso aconteça, o Governo deve reforçar a capacidade de criar

valor, cultivar uma relação permanente com a comunidade, promover o envolvimento ativo dos cidadãos e empresas e desenvolver uma AP inovadora, aberta, consciente dos desafios da sustentabilidade, capaz de entregar serviços públicos adequados às necessidades reais das pessoas e de acompanhar a evolução das exigências da vida em sociedade. Assim, sabemos já que esta reforma terá que:

- i. Garantir a existência de serviços da AP modernos e inovadores;
- ii. Reforçar sinergias e aproveitamento das oportunidades criadas pela tecnologia, designadamente em matéria de interoperabilidade;
- iii. Criar instituições eficazes e eficientes, transparentes, sustentáveis, inclusivas e mais próximas dos cidadãos e das empresas.

Os programas de modernização da gestão pública têm visado diminuir os custos, melhorar a prestação de serviços públicos e reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições, agindo sobre os processos internos da administração para os simplificar e agilizar. O alcance da mudança tem, porventura, ficado aquém do desejado, sendo necessário trabalhar modelos de gestão que se centrem continuamente na avaliação de necessidades reais e na forma de gerar impacto, e não apenas em resultados formais. O contexto atual acelera a necessidade de se avançar para uma reforma orgânica da Administração Pública numa abordagem sistémica e multidimensional.

Descrição e Objetivos do Projeto

Esta reforma permitirá distinguir no funcionamento do Estado dois tipos de organismo:

- i. Aqueles que “produzem” para o Estado:

- a. Os serviços de suporte (Recursos Humanos, Segurança e Saúde no Trabalho, etc.);
 - b. Os serviços partilhados (Centros de Competências, Serviços Jurídicos, Serviços Sociais).
- ii. Aqueles que “produzem” para o cidadão e empresas:
- a. Serviços de missão (os Institutos Públicos e Direções Gerais).

Posto isto, esta reforma alicerça-se no segundo eixo da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho - Desenvolver a Gestão, ao apostar na modernização e inovação do funcionamento do Estado, fortalecendo a capacidade de gestão, para gerir estrategicamente os trabalhadores e alavancar o desempenho. Esta reforma contribui para responder à REP 1 (dar prioridade a despesas favoráveis ao crescimento reforçando simultaneamente o controlo de despesa) de 2019, na medida em que potenciará ganhos de eficiência no funcionamento da Administração Pública que permitirão libertar recursos para aplicar em outras despesas, com foco em despesas favoráveis ao crescimento.

Fortalecer a gestão é um elemento necessário para obter um melhor desempenho em todas as dimensões de atuação da AP: melhorar a eficiência interna e a sustentabilidade da sua atuação e criar valor nas diversas políticas públicas, designadamente ao nível social, económico e ambiental. O reforço da capacidade de desempenho está necessariamente ligado a uma gestão estratégica dos recursos humanos, para garantir os perfis adequados e a sua mobilização em função das necessidades, assim como ao reforço de uma cultura focada na simplificação administrativa e na inovação nos processos e nos produtos e serviços. Não obstante os programas de modernização da administração pública levados a cabo ao longo dos últimos quinze anos, permanecem alguns desafios significativos na Administração Central do Estado:

- **Dispersão e redundâncias nos serviços da Administração Central do Estado**

Há serviços que tendem a repetir-se em cada um dos ministérios, gerando redundâncias e ineficiências, importando proceder a uma análise que possa organizá-los de acordo com uma tipologia assente no seu conteúdo funcional. Esta análise irá abranger desde serviços comuns (atividades de suporte à governação inerentes à gestão do edifício, como sejam o suporte TIC, gestão documental / arquivo, gestão de instalações / equipamentos) a serviços partilhados de apoio interministerial com particular destaque para centros de competências em funções críticas de suporte à definição e implementação de políticas públicas (e.g. planeamento e avaliação de políticas públicas, negócios estrangeiros). É nestes serviços de suporte em que se gera maiores ganhos de integração e transversalidade. Por sua vez, os serviços de missão terão o ganho de se libertarem das funções acessórias aos seus objetivos. Muitas redundâncias nos serviços radicam na sua dispersão geográfica, tendo motivado, ao longo dos anos, multiplicação de material e deslocações mais ou menos frequentes na área metropolitana de Lisboa, onde se localizam a esmagadora maioria dos Serviços Centrais da Administração Pública Central e dos Gabinetes do Governo, gerando ineficiência com custos financeiros ambientais e acrescidos. Impõe-se, pois, uma promoção da centralização física do Governo e serviços da Administração Pública Central, sempre que pertinentes, num único edifício ao invés de vários na mesma cidade.

- **Rigidez dos modelos de prestação do trabalho no setor público**

A abordagem sistémica e multidimensional, de forma a garantir o foco no resultado, deverá estar assente em modelos de trabalho mais ágeis, na flexibilização e desburocratização das interações entre áreas governativas e serviço, através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais, bem como na especialização dos serviços da administração direta e indireta setoriais, em função das missões desenvolvidas, decorrente da partilha de serviços de suporte.

Tendo em conta estes desafios, o objetivo da presente reforma passa por transformar a Administração Pública numa abordagem sistémica e multidimensional, com os seguintes objetivos:

- i. Concentrar os gabinetes do governo num único espaço físico, incluindo serviços da administração direta e indireta do Estado (quando pertinente para o cumprimento das missões para as quais estejam incumbidos), reutilizando ou rentabilizando o património imobiliário público adstrito atualmente a estas estruturas;
- ii. Centralizar os serviços comuns e serviços partilhados, aumentando a eficácia e a eficiência;
- iii. Flexibilizar e desburocratizar das interações entre áreas governativas e serviço, através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais;
- iv. Especializar os serviços da administração direta e indireta setoriais, em função das missões desenvolvidas, decorrente da partilha de serviços de suporte e do reforço os serviços com funções estratégicas, de estudo, planeamento e avaliação;
- v. Modernizar os serviços da Administração Pública, com vista à criação de instituições, inovadoras, eficazes e eficientes, transparentes, sustentáveis, inclusivas e mais próximas dos cidadãos e das empresas.

Para a implementação da reforma, será criada uma Estrutura de Missão ou Grupo de Trabalho responsável pelo diagnóstico e definição de um plano para a reorganização do Estado incluindo, designadamente, o levantamento de organismos da Administração Pública e sua caracterização orgânica e funcional e a definição do modelo de organização futuro do Estado.

Após a implementação, esta equipa beneficiará do conhecimento adquirido para avaliar resultados, realizar auditorias internas aos vários serviços numa ótica de

melhoria contínua e de *benchmark* interno à Administração Pública, com vista a garantir uma adoção uniforme de boas práticas de gestão. O trabalho da Estrutura de Missão deverá assim culminar na entrega de um relatório técnico, devendo ser coordenada pelo MMEAP, em articulação com os demais Ministérios envolvidos e em função das transformações a operar, acompanhando posteriormente a sua implementação. Assim, os resultados / entregáveis desta reforma consistirão em:

1. Concentração dos gabinetes ministeriais e de organismos da Administração Pública num único espaço físico / edifício;
2. Diagnóstico e Plano para a reorganização do Estado, que estabelecerá um novo modelo de organização do Estado, dos organismos que o compõem, alinhados por:
 - a. Serviços comuns de suporte ao edifício (e.g. gestão de instalações, limpeza, segurança, etc.; arquivo; relações públicas e comunicação social);
 - b. Serviços partilhados de suporte à atividade governativa (e.g. Centros de competências em funções específicas de apoio à governação);
 - c. Serviços de Missão, incumbidos de missões específicas no âmbito das políticas prosseguidas (e.g. Direções Gerais, Inspeções Gerais).
3. Relatórios de auditoria interna que avaliem a efetiva implementação das transformações preconizadas, bem como o impacto das mesmas, visando igualmente a produção de recomendações de otimização dos processos e de funcionamento da Administração Pública.
4. Alterações legislativas que implementem as alterações orgânicas preconizadas no diagnóstico e plano de reorganização do Estado, podendo englobar a fusão, extinção ou criação de estruturas em cada um dos 3 níveis mencionados no ponto anterior.

Cronograma (reprogramação de 10/02/2023)

Nº	Descrição	Fim de Período
1	Criação do Grupo de Trabalho para a Reforma Funcional da Administração Pública	2022/T4
2	Relatório Técnico do Grupo de Trabalho	2023/T2
3	Entrada em vigor do pacote legislativo relativo à reorganização da administração pública	2023/T4
4	Plano de Auditorias Internas a realizar	2023/T4
5	Concentração dos gabinetes do governo e demais organismos num único espaço físico	2024/T4
6	Relatório final implementação e avaliação da reforma	2026/T1

Execução do Projeto (até fevereiro de 2022)

Desde o início do 2.º trimestre de 2022 que, através da coordenação do Secretário-Geral da SGPCM, uma equipa da SGPCM, mas que inclui elementos do Instituto Nacional de Administração, IP - INA e da Direção-Geral de Administração e Emprego Público - DGAEP, tem feito o levantamento de informação e desenvolvido um pensamento estruturado que foca a reforma da Administração Pública, grupo esse que tem sido liderado pela SGPCM, produzindo elementos de suporte à futura revisão pretendida.

Estes primeiros trabalhos estão na origem da criação do Grupo de Trabalho para a Reforma Funcional da Administração Pública - GTRAP, cujas competências multidisciplinares dos seus constituintes permitem o desenvolvimento do projeto nos termos inicialmente propostos e aprovados.

O grupo de trabalho foi oficializado pelo Despacho n.º 14408/2022, de 9 de dezembro de 2022, da sra. Ministra da Presidência, a Dra. Mariana Vieira da Silva, que, com a

coordenação da SGPCM, integrará representantes da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I P – ESPAP, do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo – CEGER, do Centro de Competências Jurídicas do Estado – JurisAPP, do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública – PlanAPP, da DGAEP, da Agência para a Modernização Administrativa, I P – AMA e do INA.

Em relação ao marco #2, o GTRAP tem produzido documentação que servirá de suporte à decisão. A interligação entre a SGPCM e o Governo permite alinhar a estratégia para a consolidação das matérias suscetíveis a figurar no Pacote Legislativo a constar da Reforma. Nesse alinhamento já foi produzido um relatório técnico, efetuado pelo GTRAP e validado pela Direção Superior da SGPCM o qual foi remetido para o Gabinete da Ministra da Presidência.

O marco #5, “Concentração dos gabinetes do governo e demais organismos num único espaço físico” (fim período: 2024-T4), à semelhança de outros processos, poderá não se concretizar num momento único, porém, parte a SGPCM, CEGER e AGIF já estão a laborar no 1.º andar do edifício. De mencionar que esta atividade depende da libertação de espaços pela Caixa Geral de Depósitos, sendo expectável que libertem mais área no 1.º piso, para além do 7.º piso, que albergará os gabinetes governamentais, e cujas obras estão a decorrer a bom ritmo.