



FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

## Ficha de unidade curricular

Curso de Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidades de:

Direito Administrativo e Administração Pública

Direito do Ambiente, dos Recursos Naturais e da Energia

Direito Internacional e Relações Internacionais

### Unidade curricular

Governance Administrativa (Tema: Estratégias de Modernização Administrativa e Tecnologia)

### Docente responsável e respetiva carga letiva na unidade curricular (preencher o nome completo)

Miguel Prata Roque (2 horas por semana)

### Outros docentes e respetivas cargas letivas na unidade curricular

Nenhum

### Objetivos de aprendizagem (conhecimentos, aptidões e competências a desenvolver pelos estudantes)

- a) Compreender e analisar, de acordo com métodos juscientíficos, o fenómeno da governação de estruturas administrativas;
- b) Compreender e analisar os vários modelos teóricos e comparados de governação administrativa, procurando traçar linhas de convergência e de dissonância entre os mesmos;
- c) Conhecer e aprender a aplicar metodologias de gestão de recursos humanos, infraestruturais e financeiros integrados nas várias tipologias da administração pública;
- d) Conhecer e aprender a aplicar estratégias de modernização e de simplificação administrativa, que estimulem modelos eficientes e colaborativos de implementação de políticas públicas;
- e) Adquirir capacidades de avaliação prévia e subsequente do impacto das políticas públicas sobre os serviços administrativos e sobre os respetivos destinatários;
- f) Compreender a diversidade de tipologias de estruturas e de formas de atuação administrativa e aprender a aplicar distintas formas de governação, em função das suas características e finalidades;



FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

- g) Alertar e capacitar para os riscos e as dificuldades do predomínio da tecnocracia e da falta de controlo democrático e jurisdicional de critérios de natureza técnica e científica;
- h) Compreender e analisar, de acordo com métodos juscientíficos, o fenómeno da automatização e da desmaterialização das atuações administrativas;
- i) Saber utilizar os meios tecnológicos em benefício da boa governação administrativa.

### Conteúdos programáticos

#### PARTE I

Conceito, Fundamento e Objeto da Governação (*“Governance”*) Administrativa

#### CAPÍTULO I

Delimitação do conceito

#### SECÇÃO I

Distinção entre governação e conceitos afins: governo, governabilidade e governança

1. A polissemia do conceito
2. Governo em sentido orgânico
3. Governo em sentido funcional
4. Governabilidade
5. Governança
6. Sentido pejorativo de governança
7. Governação enquanto função executiva
8. Governação enquanto função administrativa

#### SECÇÃO II

A evolução histórica do conceito de governação: da gestão de tipo empresarial à *“governance”*

9. A crise do Estado Social
10. As reformas da década de 1980
11. A *“New Public Management”*
12. O fracasso da *“New Public Management”*
14. A *“governance”* como reação de segunda vaga
14. A *“governance”* como instrumento programático
15. O domínio científico e técnico

#### SECÇÃO III

O sentido atual de governação administrativa

16. A conceção institucionalista
17. A conceção endoestruturalista
18. A conceção autogestionária
19. A conceção participativa
20. Adoção de um conceito funcional de governação

#### CAPÍTULO II

Fundamentos da governação

#### SECÇÃO I

A gestão de recursos públicos



FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

21. Avaliação da suficiência dos recursos públicos
22. Tipologia de recursos públicos
23. Gestão de recursos públicos
24. O tempo das decisões de gestão
25. Tecnologia aberta e condicionamento futuro

#### SECÇÃO II

O princípio da maximização da felicidade

26. O progresso como condição do sucesso governativo
27. Critérios econométricos quantitativos e produto interno bruto (PIB)
28. O estado estacionário: John Stuart Mill
29. O retrocesso temporário
30. A felicidade como bem jurídico
31. A medição da felicidade
32. A governação como instrumento de maximização da felicidade

#### SECÇÃO III

O princípio do equilíbrio intergeracional

33. A proliferação de necessidades coletivas
34. O esgotamento dos recursos públicos
35. A gestão da escassez
36. A sustentabilidade das decisões governativas
37. Em especial, a sustentabilidade ambiental
38. Os tipos de equilíbrio intergeracional
39. O equilíbrio intergeracional

#### SECÇÃO IV

O princípio da boa administração

40. Relação entre meios usados e utilidades obtidas
41. Noção de eficácia
42. Noção de eficiência
43. Noção de economicidade
44. A natureza económica do conceito de boa administração
45. A natureza jurídica do conceito de boa administração
46. O (res)urgimento da boa administração num contexto de escassez
47. Subsidiariedade face a outros princípios gerais
48. A dificuldade de controlo jurisdicional

#### SECÇÃO V

O princípio da simplificação

- § 49. Simplificar a governação
- § 50. Distinção face a conceitos afins
- § 51. A dimensão normativa: em especial, a previsibilidade
- § 52. A dimensão orgânica: em especial, a cooperação
- § 53. A dimensão procedimental: em especial, a desburocratização
- § 54. A dimensão prestacional: em especial, a celeridade
- § 55. Risco de conflito com direitos e garantias dos administrados
- § 56. Controlo político
- § 57. Controlo jurisdicional (remissão)

#### SECÇÃO VI

O princípio da colaboração



- § 58. Colaboração: um conceito plurissignificativo
- § 59. Distinção face à mera participação
- § 60. Colaboração intra-administrativa
- § 61. Colaboração interadministrativa
- § 62. Colaboração público-privada
- § 63. O funcionamento em rede
- § 64. A escolha dos interlocutores
- § 65. O risco de inércia
- § 66. O risco de favorecimento setorial

#### SECÇÃO VII

##### O princípio da monitorização

- § 67. A urgência da monitorização
- § 68. Os custos políticos da monitorização
- § 69. O conceito de avaliação de impacto
- § 70. Avaliação prévia vs. avaliação subsequente
- § 71. Avaliação concentrada vs. avaliação desconcentrada
- § 72. Avaliação quantitativa vs. avaliação qualitativa
- § 73. Avaliação interna vs. avaliação externa
- § 74. A participação dos “*stakeholders*”
- § 75. A carência de recursos para monitorização
- § 76. Avaliação de custos, encargos e ónus
- § 77. Avaliação de benefícios

#### CAPÍTULO III

##### Objeto da governação

#### SECÇÃO I

##### Tipos de atuação

- § 78. Atuação política
- § 79. Atuação administrativa
- § 80. Atuação jurisdicional
- § 81. Atuação europeia
- § 82. Atuação transnacional

#### SECÇÃO II

##### Modos de atuação

- § 83. Desmaterialização
- § 84. Desconcentração
- § 85. Delegação de competências
- § 86. Transferência legal de competências
- § 87. Transferência contratual de competências
- § 88. Descentralização
- § 89. Privatização de funções e de serviços
- § 90. Colaboração público-privada
- § 91. Integração orgânica de particulares

#### SECÇÃO III

##### Instrumentos de atuação

- § 92. Departamentos ministeriais
- § 93. Serviços partilhados



FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

- § 94. Estruturas de missão
- § 95. Entidades de gestão de fundos
- § 96. Entidades administrativas independentes

## PARTE II

### Modelos de Governação Administrativa

#### CAPÍTULO I - Perspetiva comparada

- § 98. A influência dos sistemas políticos
- § 99. O modelo francês de administração executiva de pendor objetivista
- § 100. O modelo alemão de administração executiva de pendor subjetivista
- § 101. O modelo de administração judiciária
- § 102. O modelo norteamericano de presidencialismo com agências independentes
- § 103. O modelo chinês de centralismo estatizante
- § 104. O modelo islâmico de Estado confessional

#### CAPÍTULO II

##### Tipologia de modelos

- § 105. Modelo libertário – *“A mão invisível”*
- § 106. Modelo totalitário – *“O punho de ferro”*
- § 107. Modelo participativo – *“O aceno de mão”*
- § 108. Modelo colaborativo – *“O aperto de mão”*

#### CAPÍTULO III

##### A Emergência da Governação Global

- § 109. A globalização enquanto fenómeno social, económico e cultural
- § 110. Deslocalização, desregulação e *“race-to-the-bottom”*
- § 111. Os paraísos administrativos: fraude à lei e fuga à regulação administrativa
- § 112. A inadequação dos modelos de governação de âmbito estadual
- § 113. O défice democrático da governação global
- § 114. A reforma do modelo de governação global
- § 115. Pressupostos de governação global (I): participação
- § 116. Pressupostos de governação global (II): prestação de contas (*“accountability”*)
- § 117. Pressupostos de governação global (III): impugnabilidade

## PARTE III

### Modernização Administrativa, Automação e Tecnologia

#### CAPÍTULO I

##### Modalidades de modernização administrativa

- § 118. Modernização substantiva
- § 119. Modernização orgânica
- § 120. Modernização funcional
- § 121. Modernização procedimental
- § 122. Modernização processual

#### CAPÍTULO II

##### Instrumentos e modelos de reorganização administrativa

- § 123. Racionalização de recursos humanos
- § 124. Racionalização de infraestruturas e de serviços públicos
- § 125. Racionalização de recursos financeiros



FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

§ 126. Modelos de reorganização administrativa

§ 127. Extinção e fusão de serviços

§ 128. Estruturas de tipo hierarquizado

§ 129. Estruturas de tipo colaborativo

§ 130. Estruturas nucleares

§ 131. Estruturas multidisciplinares

### CAPÍTULO III

Tecnologia, automatização e administração eletrónica

§ 132. O uso de meios tecnológicos e científicos como instrumento de modernização

§ 133. Tecnocracia e discricionariedade técnica: controlo político e jurisdicional

§ 134. Contratação pública e ponderação de objetivos de modernização tecnológica e científica

§ 135. Readaptação tecnológica dos serviços públicos

§ 136. Readaptação tecnológica do procedimento

§ 137. Readaptação tecnológica dos métodos de diálogo e da participação dos particulares

§ 138. A automatização e a formação da vontade administrativa

§ 139. A automatização e a comunicação da vontade administrativa

§ 140. Os primórdios da regulação jurídica das atuações eletrónicas: o Decreto-Lei n.º 335/99

§ 141. A Reforma do CPA/2015 e a administração eletrónica

§ 142. O regime especial de notificações eletrónicas associadas à morada digital única: o Decreto-Lei n.º 93/2017

§ 143. O atendimento preferencial por via digital: o Decreto-Lei n.º 74/2014

§ 144. A chave móvel digital

§ 145. O Sistema de Certificação de Habilitações Profissionais

Demonstração da coerência dos conteúdos programáticos com os objetivos da unidade curricular

Atenta a natureza semestral da disciplina a lecionar, foram selecionados os conteúdos programáticos essenciais para a concretização plena dos objetivos *supra* identificados.

Metodologias de ensino (avaliação incluída)

Ensino teórico em aulas plenárias, que visa:

- a) Estabelecer as bases metodológicas para compreensão da matéria lecionada;
- b) Fixar os conteúdos objeto de avaliação na prova de avaliação;
- c) Estimular uma aprendizagem crítica e argumentativa, estimulando a intervenção das/os alunas/os;
- d) Contribuir para uma interligação, constante e permanente, entre o ensino teórico-prático ministrado e o saber prático típico da governação administrativa contemporânea, incluindo o uso de tecnologia e saber científico;
- e) Contribuir para a aquisição de novas competências e para a capacitação das/os alunas/os para resolver novas questões jurídicas, decorrentes da necessidade contínua de modernização administrativa;

Ensino prático em aulas plenárias, que visa:

- a) Divulgação e análise de casos reais envolvendo medidas de modernização administrativa;
- b) Identificação e resolução de casos práticos que envolvam o uso de meios tecnológicos e automatizados;



FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

- b) Pesquisa e análise crítica de sistemas comparados de governação administrativa;
- c) Pesquisa e análise de atos legislativos e instrumentos de Direito Internacional e Global sobre governação e modernização administrativa;
- d) Discussão sobre metodologias práticas de governação e gestão de recursos humanos, infraestruturas e serviços administrativos;
- e) Esclarecimento de dúvidas e aprofundamento de matérias lecionadas.

Método de avaliação:

- Avaliação contínua, oral e em aula prática, mediante análise de casos práticos, comentário a jurisprudência e a artigos científicos, resposta a perguntas colocadas pela/o docente – **25%** (nos termos do artigo 30.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, do Regulamento de Avaliação)

- Ensaio sobre tema do programa, mediante prévia autorização pelo docente – **25%** (nos termos do artigo 30.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, do Regulamento de Avaliação)

- Prova escrita – **50%** (nos termos do artigo 30.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, do Regulamento de Avaliação)

Nota: Fixa-se a assiduidade mínima em 2/3 (dois terços) das aulas efetivamente lecionadas. A falta de assiduidade mínima, que será presencialmente controlada, implica a exclusão da/o aluna/o, nos termos dos artigos 13.º, 30.º, n.ºs 4 e 5, do Regulamento de Avaliação.

Demonstração da coerência das metodologias de ensino com os objetivos de aprendizagem da unidade curricular

Atenta a vinculação aos métodos fixados pelo Regulamento de Avaliação da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, foram aplicados e devidamente adaptados os referidos métodos para a concretização plena dos objetivos *supra* identificados.

**Bibliografia principal**

Essencial:

Em português:

- MIGUEL PRATA ROQUE, *Manual de Governação Administrativa*, Lisboa, 2021 (ebook)
- MIGUEL PRATA ROQUE, *Tratado de Governação Pública*, Volume I (Princípios Gerais e Governação), AAFDL, Lisboa, 2021 (a publicar)
- AAVV, *O Governo da Administração Pública*, Almedina, Lisboa, 2014
- AAVV, *O Governo das Organizações – A Vocação Universal do Corporate Governance*, Almedina, 2011

Em inglês:

- CHRISTOPHER POLLITT/GEERT BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*, Oxford University Press, Oxford, 2017



FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

- MARK BEVIR, *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2012
- MARK BEVIR, *The SAGE Handbook of Governance*, SAGE Publications, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/New York, 2011
- MARK BEVIR, *Key Concepts in Governance*, SAGE Publications, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/New York, 2009
- RALF-ECKHARD TÜRKE, *Governance: Systemic Foundation and Framework*, Physica Verlag, Heidelberg, 2008
- SEPPO TIIOHNNEN, *From Governing to Governance – A Process of Change*, Tampere University Press, Tampere, 2004

Facultativa:

Em português:

- AAVV, *Handbook de Administração Pública*, INA – Instituto Nacional da Administração, Lisboa, 2013
- AAVV, *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Volume I, AAFDL Editora, Lisboa, 2018
- AAVV, *Organização Administrativa: Novos Actores, Novos Modelos*, Volume II, AAFDL Editora, Lisboa, 2018
- AAVV, *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública – Para um novo paradigma do serviço público*, Almedina, Coimbra, 2008
- CARLOS CARAPETO / FÁTIMA FONSECA, *Governança, inovação e tecnologias: O estado rede e a administração pública do futuro*, Edições Sílabo, Lisboa 2009
- CÉSAR MADUREIRA, *Do Welfare State ao conceito de Governance: que futuro para as Administrações Públicas no início do século XXI?*, INA – Instituto Nacional da Administração, Lisboa, 2004, in <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/618/1/Do%20welfare%20state%20ao%20conceito%20de%20governance.pdf>
- DAVID FERRAZ / HELENA ALEXANDRE, *Que espaço para uma cidadania activa e participativa no contexto das reformas da administração pública em Portugal?*, INA – Instituto Nacional da Administração, Lisboa, 2009, in <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/568/1/Que%20espaco%20para%20uma%20cidadania%20activa%20e%20participativa.pdf>
- J. A. OLIVEIRA ROCHA, *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, INA – Instituto Nacional da Administração, Lisboa, 2009
- NAZARÉ CABRAL, *A “New Public Government” e a inovação social: sua relevância no plano da provisão de serviços públicos e o seu significado na emergência de um novo paradigma de políticas públicas*, in «RIDB», Ano 2 (2013), n.º 4, pp. 2643-2686, in [https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/04/2013\\_04\\_02643\\_02686.pdf](https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/04/2013_04_02643_02686.pdf)

Em inglês:

- ALI FARAZMAN, *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*, Praeger Publishers, Westport, 2004
- BRIAN LEVY, *Governance Reform: Bridging, Monitoring and Action*, The World Bank, Washington D.C., 2007
- CAMERON FINCHER, *Administrative Leadership: In Academic Governance and Management*, University Press of America, 2003





FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

- DONALD KETTL, *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2015
- DOUGLAS MORGAN / BRIAN COOK, *New Public Governance: A Regime-Centered Perspective*, Routledge, New York, 2014
- ERIK-HANS KLIJN/JOOP KOPPENJAN/KATRIEN TERMEER, *Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks*, in «Public Administration». Vol. 73. 1995, pp. 437-454
- GERRY STOKER, *Cinq Propositions por une Théorie de la Gouvernance*, in «Revue Internationale des Sciences Sociales», n.º 155, 1998, pp. 19- 29.
- HENRIK PAUL BANG, *Governance as Social and Political Communication*, Manchester University Press, 2003
- JAN-ERIK LANE, *State Management - An enquiry into models of public administration and management*, Routledge, New York/London, 2009
- JAN KOIMAN, *Governing as Governance*, SAGE Publications, London, 2003
- JAN KOOIMAN / KJELL A. ELIESSEN, *Managing Public Organisations – Lessons from Contemporary European Experience*, Sage Publications, London, 1993
- JANET DENHART / ROBERT DENHART, *The new public service: Serving rather than steering*, in «Public Administration Review», 2000, Vol. 60, n.º 6
- JEAN-MICHEL EYMERI-DOUZANS/JON PIERRE, *Administrative Reforms and Democratic Governance*, Routledge, New York, 2011
- JOS RAADSCHELDERS/ERAN VIGODA-GADO, *Global Dimensions of Public Administration and Governance: A Comparative Voyage*, John Wiley & Sons, New Jersey, 2015
- LEO HUBERTS/JERGEN MAESSCHALCK/CAROLE JURKIEWICZ, *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, Edward Elgan Publishing, Inc, Cheltenham/Northampton, 2008
- LESTER SALAMON/ODUS ELLIOTT, *The Tools of Government – A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002
- MARK CONSIDINE/JENNY LEWIS, *Bureaucracy Networks or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zeland*, in «Public Administration Review», Volume 63, n.º 2, 2003, pp. 131-140
- MICHAEL DOWDLE, *Public Accountability - Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006
- MILA GASCÓ-HERNÁNDEZ, *Open Government: Opportunities and Challenges for Public Governance*, Springer, New York/Heidelberg/Dordrecht/London, 2014
- PATRICK DUNLEAVY/HELEN MARGETTS/SIMON BASTOW/JANE TINKLER, *New public management is dead – Long live digital era governance*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», Volume 16, Issue 3, 1 July 2006, pp. 467-494, in <https://academic.oup.com/jpart/article/16/3/467/934257>
- PETER CANE/LEIGHTON MCDONALD, *Principles of Administrative Law: Legal Regulation of Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2008
- R. A. W. RHODES, *Governance and Public Administration*, 2000, disponível in [https://www.researchgate.net/publication/246335680\\_Governance\\_and\\_Public\\_Administration](https://www.researchgate.net/publication/246335680_Governance_and_Public_Administration)



FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

- STEPHEN GOLDSMITH/WILLIAM EGGERS, *Governing by Network - The New Shape of the Public Sector*, The Brookings Institution, Washington D.C., 2004

- STEPHEN OSBORNE, *The New Public Governance? - Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London, 2010

- TONY BOVAIRD/ELKE LÖFFLER, *Public Management and Governance*, 2ª edição, Routledge, New York 2009

Em alemão:

- ANDREA WALTER, *Administrative Governance: Kommunalverwaltung in lokaler Politikgestaltung mit Zivilgesellschaft*, Springer, Wiesbaden, 2017