



Departamento de Sociologia

Serviços *Online* da Administração Pública para o Empresário:
Balcão Único Eletrónico

Íris Joana Antunes Xavier

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Comunicação, Cultura e Tecnologias da Informação

Orientadora:

Doutora Rita Maria Espanha Pires Chaves Torrado da Silva, Professora Auxiliar,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

junho, 2015

(...) Ser mais colaborativa, trabalhar em rede entre si e com os seus utentes, utilizar melhor as TIC para simplificar os seus procedimentos e modernizar a sua organização, fazer os cidadãos e as empresas participar e beneficiar das mudanças é o que permite hoje distinguir as administrações públicas que caminham para o futuro das que se mantêm agarradas ao passado.

Maria Manuel Leitão Marques *in* Fonseca & Carapeto (2009)

AGRADECIMENTOS

A Deus que me dá toda a força e fé.

Ao meu pai, à minha mãe e à minha irmã que estão ao meu lado em tudo. Obrigada por me terem ajudado a construir a pessoa que sou hoje porque sem vocês não teria conseguido concretizar este trabalho. Obrigada por todos os esforços que fizeram para que tal fosse possível. Obrigada por nunca me terem deixado desistir, por não me terem deixado "a descansar" e por ter continuado a subir a montanha. Obrigada por estarem sempre presentes em todos os momentos da minha vida, bons e maus. É a vocês que dedico este trabalho.

Ao Fábio pelo pilar fundamental que é na minha vida. Obrigada por todo o otimismo, apoio e coragem em mais uma etapa.

A toda a minha família, avós, tios, primas e primos, o meu muito obrigada pelo amor e valores transmitidos.

À Professora Rita Espanha por toda a disponibilidade, paciência, preciosos conselhos e atenção que me permitiram concretizar esta dissertação.

Um obrigada, muito especial, à Ana Guerra e à Filipa Pereira pelo incrível apoio e ajuda que me deram no início do percurso da minha vida profissional. Obrigada por terem contribuído muito para o meu crescimento profissional e também pessoal. Obrigada à Teresa Ladislau e Paula Costa por toda a ajuda e conselhos.

Às minhas amigas por estarem sempre presentes com as palavras certas e com quem partilho tantos momentos da minha vida. Obrigada pelo carinho, alegria, sorrisos e força. Obrigada, especialmente, à Tereza Neres Moreira, Sara Santos, Rita Costa, Marta Monteiro, Margarida Santos, Filipa Seia, Maria Moita, Fátima Nunes e Rita Martinho. Obrigada pela vossa amizade!

RESUMO

O aparecimento das novas tecnologias da informação e da comunicação, em particular da internet, vieram colocar sobre as administrações públicas uma pressão no sentido de se modernizarem e desburocratizarem e, por outro lado, trouxeram um conjunto de oportunidades e novos desafios. A internet permitiu à administração pública a criação de pontos únicos de contacto que mediassem a sua relação com os cidadãos e empresas, seguindo o novo modelo de atendimento da administração pública.

O presente trabalho analisa o balcão único eletrónico de serviços em Portugal, criado no âmbito da Diretiva 2006/123/CE, mais conhecida por Diretiva de Serviços, percebendo qual foi a evolução e qual a utilidade dos serviços da administração pública *online* destinados aos empresários.

Palavras-chave:

administração pública eletrónica;

balcão único eletrónico;

modernização administrativa;

empresas.

ABSTRACT

The rise of new information technologies and communication, particularly the internet, have brought to the government pressure in order to modernize and reduce bureaucracy and, on the other hand, carried a set of opportunities and challenges. The internet has enabled the government to create single points of contact to mediate their relationship with citizens and businesses, following the new service model of public administration.

This work analyzes the electronic point of single contact in Portugal, set up under the Directive 2006/123/EC, known as Services Directive, recognizing its evolution and its usage of online services of public administration for entrepreneurs.

Keywords:

e-government;

point of single contact;

modernization administration;

business.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO 1 ENQUADRAMENTO TEÓRICO	7
1.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	7
1.2. MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA	8
1.2.1. MODELO BUROCRÁTICO	8
1.2.2. NOVA GESTÃO PÚBLICA	9
1.2.3. NOVO SERVIÇO PÚBLICO	11
1.3. NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	12
1.3.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA	13
1.3.1.1. Áreas de intervenção	14
1.3.1.2. Fases de maturidade	15
1.3.1.3. Interoperabilidade	16
CAPÍTULO 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA EM PORTUGAL	19
2.1. EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA EM PORTUGAL	19
2.1.1. INFOCID: PROJETO EMBRIONÁRIO	19
2.1.2. PORTAL DO CIDADÃO E DA EMPRESA	21
2.1.3. DIRETIVA DE SERVIÇOS	23
CAPÍTULO 3 METODOLOGIA DE TRABALHO	27
3.1. OBJETIVO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	27
3.2. METODOLOGIA	28
CAPÍTULO 4 BALCÃO ÚNICO ELETRÓNICO: PLATAFORMAS INTEGRADAS	31
4.1. NOVO MODELO DE ATENDIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
4.1.1. MULTICANAL	31
4.1.2. EVENTOS DE VIDA	32
4.2. BALCÃO DO EMPREENDEDOR: <i>FRONT-OFFICE</i> E <i>BACK-OFFICES</i>	33
4.2.1. <i>BACK-OFFICE</i> DO BALCÃO DO EMPREENDEDOR	34

4.2.2. PLATAFORMA MULTICANAL	35
4.2.1.1. Licenciamento Zero	35
4.2.1.2. Alojamento Local	36
4.2.3. LICENCIAMENTO INDUSTRIAL	36
4.3. ANÁLISE FUNCIONAL DO BALCÃO DO EMPREENDEDOR	37
<u>CAPÍTULO 5 CONCLUSÕES</u>	<u>43</u>
<u>FONTES</u>	<u>46</u>
LEGISLAÇÃO	46
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	<u>47</u>
<u>ANEXOS</u>	<u>49</u>

Índice de figuras

Figura 1. Fases de maturação	16
Figura 2. Atendimento multicanal	32
Figura 3. Balcão do Empreendedor e plataformas integradas	34
Figura 4. Tipos de pesquisa no Balcão do Empreendedor	37
Figura 5. Ficha de atividade no Balcão do Empreendedor	38
Figura 6. Ficha de serviço no Balcão do Empreendedor	39
Figura 7. Serviço interativo no Balcão do Empreendedor	40
Figura 8. Serviço transacional no Balcão do Empreendedor	40
Figura 9. Fornecedor de autenticação	40
Figura 10. Dossier Eletrónico da Empresa	41
Figura 11. Indicadores de performance dos balcões únicos eletrónicos dos países-membros	42

Glossário de siglas

AP – Administração pública

NGP – Nova Gestão Pública

NSP – Novo Serviço Público

TIC – Tecnologias da Informação e da Comunicação

SIAE – Sistema de Informação de Apoio ao Empresário

SPD – Serviço Público Directo

PC – Portal do Cidadão

PE – Portal da Empresa

DEE – Dossier Eletrónico da Empresa

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

BdE – Balcão do Empreendedor

DS – Diretiva de Serviços

iAP – Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública

INTRODUÇÃO

A Administração Pública portuguesa sempre foi conhecida como sendo excessivamente burocrática, obsoleta e lenta. Por forma a contrariar esta tendência, os últimos governos têm feito vários esforços, implementado iniciativas e desenvolvendo projetos no sentido de tornar a administração pública mais rápida, mais transparente e mais flexível. As tecnologias da informação e da comunicação têm vindo a alterar o paradigma das relações de interação entre indivíduos e instituições em Portugal e, neste caso em particular, na Administração Pública. As iniciativas e projetos promovidos pelos sucessivos governos visam permitir uma utilização dos recursos públicos de forma mais económica e eficiente, isto é, fazendo com que o Estado melhore o seu serviço com menos, através da desmaterialização de processos e serviços, tornando-os passíveis de serem efetuados *online* e através de um ponto único de contacto, privilegiando assim uma estrutura multicanal.

O principal objetivo desta dissertação é, assim, perceber qual foi a evolução dos serviços da administração pública *online* para o empresário, em Portugal, tendo como exemplo o balcão único eletrónico, criado no âmbito da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos serviços no mercado interno, e se, de facto, a evolução dos mesmos, com a da troca do “papel” pelo serviço *online* desmaterializado, alteraram e facilitaram a realização dos serviços e estimularam a versatilidade da economia portuguesa no que diz respeito ao início de atividade e desenvolvimento de negócios para os empresários.

Em suma, perceber a evolução e qual a utilidade da utilização das tecnologias da informação e comunicação por parte da administração pública para o setor empresarial, de modo a tentar compreender qual poderá ser o futuro dos serviços públicos para os empresários que pretendem desenvolver o seu negócio, averiguando o que ainda pode ser feito no sentido de melhorar a prestação de serviços da Administração Pública portuguesa, respondendo à questão: serviços da administração pública *online* para o empresário, onde nos situamos e para onde vamos?

O presente trabalho divide-se em quatro partes.

É fulcral, tendo em conta o tema desta dissertação, num primeiro capítulo, conhecer conceitos e questões primárias sobre o tema da administração pública, passando pelo funcionamento do Estado e Administração Pública, a evolução dos seus modelos de gestão nos últimos anos e pelo papel das novas tecnologias da informação e comunicação na AP e nos modelos de gestão que se foram sucedendo, dando origem a uma administração pública eletrónica.

No segundo ponto, após perceber a importância de administração pública eletrónica, os seus modelos de negócio nas suas interações com o cidadão, empresas e entre entidades públicas, entre outros conceitos-chave, vamos perceber como utilizou a administração pública, em Portugal, as tecnologias da informação e comunicação até ao momento, para melhorar os serviços públicos no sentido de centralizar os serviços. Nesta lógica, torna-se indispensável conhecer os diplomas, medidas, agendas e planos que levaram às iniciativas e projetos já realizados e implementados, contextualizando-os legislativamente.

O terceiro capítulo pretende explicar quais as metodologias gerais de investigação utilizadas por que optámos nesta dissertação e quais as técnicas de recolha de dados e análise utilizadas.

Na quarta parte, explora-se o novo modelo de atendimento e de prestação de serviços da administração pública aos empresários e como este tem vindo a contribuir e nortear as políticas públicas de modernização administrativa e de desmaterialização de serviços, apresentadas no segundo capítulo, com rumo à criação de um ponto único de contacto dos cidadãos e empresas com a administração pública, enquanto máquina prestadora de serviços. Ainda no mesmo capítulo, após conhecermos, internamente e na perspectiva do utilizador, o atual ponto único de contacto para serviços da administração para os empresários em Portugal – Balcão do Empreendedor -, perceber se a administração pública tem agilizado de alguma forma a realização dos serviços às empresas e quais os obstáculos com que se tem deparado.

No quinto e último capítulo são apresentadas as principais conclusões desta dissertação.

CAPÍTULO 1 | Enquadramento teórico

No primeiro ponto deste primeiro capítulo, pretende-se fazer uma breve abordagem ao conceito de Administração Pública, descrevendo quais os seus principais objetivos e funções e a forma como esta está organizada. Após percebermos o conceito de Administração Pública, pretende-se explorar os principais modelos de administração e gestão pública numa perspetiva histórica e evolutiva percebendo em que consiste cada um deles. Numa terceira parte, iremos explorar a forma como as novas tecnologias da informação e comunicação têm contribuído para modernizar e apoiar o desenvolvimento de uma administração pública eletrónica, o aparecimento de novos conceitos, áreas de intervenção e níveis de progresso.

1.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Tavares (1996), a Administração Pública pode ser definida em sentido subjetivo ou objetivo. No seu sentido subjetivo, a Administração Pública é o conjunto de pessoas coletivas públicas, nos seus órgãos e seus serviços que desenvolvem uma função ou atividade. Por outro lado, em sentido objetivo, a Administração Pública consiste ou identifica-se com a atividade administrativa. Os dois sentidos estão interligados e conduzem o autor a definir Administração Pública como "o conjunto das pessoas coletivas públicas, seus órgãos e serviços que desenvolvem a atividade ou função administrativa" (Tavares, 1996).

A função administrativa é a atividade que desenvolve as atividades necessárias à satisfação das várias necessidades públicas ou coletivas, podendo estas ser ao nível da educação, saúde, cultura, segurança, economia, entre outros temas inerentes à vida em sociedade (Tavares, 1996). A satisfação das necessidades públicas ou coletivas, missão da administração pública, é exercida por pessoas coletivas públicas. Estas "compõem-se de serviços públicos, que são os seus suportes funcionais, e de órgãos, que agem em nome delas" (Caupers, 2013). Tavares (1996) elucida que os serviços públicos são "departamentos, de maior ou menor dimensão (...), ou, se quisermos, unidades de trabalho, dotadas de recursos humanos e outros considerados indispensáveis, cabendo-lhes, no âmbito da pessoa coletiva de que fazem parte, contribuir, nas matérias que a lei prevê, para prossecução das suas atribuições", ou num sentido mais prático, "a ideia de actividade de produção de bens e serviços" para satisfação das necessidades coletivas.

Deve, então, entender-se por Administração Pública o conjunto de órgãos e entidades públicas que visam satisfazer as necessidades coletivas, prestar serviço público e atingir os objetivos coletivos, em nome do Estado. Denhardt e Denhardt (2000) acrescentam que "o que é mais significativo, e de maior valor, na administração pública, é que nós servimos os cidadãos em prol do bem comum".

A nível orgânico, pode ser dividida em três grandes grupos com relações diferentes com o Estado. As entidades de administração direta do Estado, que se dividem por serviços centrais, com competências em todo o território, e periféricos, com competências territorialmente limitadas, são constituídas por

todos os órgãos e serviços integrados na pessoa coletiva Estado, sob o qual estão diretamente dependentes hierarquicamente, detendo o poder de direção sob as suas entidades subordinadas. As entidades de administração indireta do Estado, apesar de terem personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, seguem os objetivos do Estado e estão sujeitos à direção e tutela com poderes de orientação, fiscalização e controlo. Por último, as entidades de administração autónoma, que apenas estão sujeitas às indicações da tutela com poderes de fiscalização e controlo, são entidades com interesses próprios, podendo dividir-se em três tipos. As entidades de administração regional, de administração local e as associações públicas. (DGAEP, 2014)

1.2. MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

1.2.1. MODELO BUROCRÁTICO

Com o fim crise económica de 1929 e, principalmente na Europa, após a Segunda Guerra Mundial em 1945, dá-se a expansão do Estado social. Os Estados deixaram as ideologias e conceções de Estado liberal e passaram a assumir funções de carácter social e intervencionista. No Estado liberal, entendia-se que o indivíduo tinha capacidade para tomar as suas decisões e satisfazer as suas necessidades e que o Estado apenas teria de criar as condições necessárias para o indivíduo poder exercer os seus direitos, não intervindo. Neste novo modelo de organização de Estado, no Estado social ou Estado providência, a intervenção do Estado estende-se a quase todos os assuntos da vida económica e social dos cidadãos, procurando garantir condições à população através da disponibilização de serviços de segurança e proteção, de educação, de trabalho e desemprego, de apoio social e de saúde, procurando sempre satisfazer as necessidades coletivas e individuais.

A nível económico, este modelo de Estado baseava-se na doutrina de Keynes e implicava uma intervenção do Estado na vida económica e social, tendo em conta que a “ideia era que o mercado tinha falhas e tornava-se necessária a intervenção do Estado de modo a fazer com que funcionasse” (Rocha, 2010, p. 41).

Com as novas funções adotadas pelos Estados, houve a necessidade de aumentar os orçamentos sociais, aumentar o número de funcionários públicos e, além disso, multiplicaram-se programas e projetos neste âmbito, implementados pelo Estado, “usando a máquina administrativa tradicional ou alargando-a pela integração de novos funcionários, os chamados profissionais” (Rocha, 2010, p. 41), ou seja, a administração pública. A proliferação das missões e funções da administração pública no Estado social intervencionista fez com que se assistisse à alteração dos modelos administrativos organizacionais. Como refere Quertainmont (1996) citando Massenet, houve necessidade de criar novos órgãos e “organizações especializadas, vocacionadas para o preenchimento de funções individualizadas e pré-determinadas” (Carapeto & Fonseca, 2014). As alterações ao sistema administrativo e organizacional deram origem ao modelo burocrático.

O modelo burocrático é o modelo de organização e gestão que serve de base às administrações públicas do mundo ocidental do século XX. Este modelo remete para o sociólogo alemão Max Weber, tendo em conta que foi este que o analisou e descreveu. Weber foi um dos fundadores da sociologia moderna, tendo ficado conhecido com as obras *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* e *Economia e Sociedade*, entre outras, com as quais contribuiu para o desenvolvimento dos estudos na área da sociologia da religião, da sociologia política, da administração pública e da economia.

De acordo com Giddens (2000), Weber entendia o modelo burocrático como o ideal para as organizações, “na medida em que considerava que a autoridade burocrática, fundada na legitimidade legal-racional (baseada na crença na legalidade e na racionalidade dos títulos e das decisões reivindicadas pelas autoridades políticas) é a única forma de lidar com as implicações administrativas dos grandes sistemas sociais” (Carapeto & Fonseca, 2014, p. 29). Max Weber defendia que a administração deve estar dependente e sob a alçada do poder político, sendo a administração um instrumento do mesmo. O poder político, por sua vez, exerce a sua atividade através da coação e do seu aparelho administrativo burocrático e hierarquizado em forma de pirâmide, estando o poder e o domínio da informação maioritariamente no topo e tendo como instrumentos para exercer a coação as normas jurídicas (Carapeto & Fonseca, 2014). Vidigal (2013) afirma que “a burocracia é o resultado da complexidade progressiva das organizações, sejam elas públicas ou privadas, e a departamentalização adequada ou excessiva é a forma de responder a exigências cada vez mais diferenciadas da sociedade”.

Segundo Quertainmont (1996), Weber influenciou durante décadas a organização administrativa nas democracias parlamentares no mundo ocidental, nas quais se defendia que uma administração pública devia estar subordinada ao poder político, legitimado pelo voto e com as funções de executar as políticas aprovadas pelo governo (Carapeto & Fonseca, 2014).

Rocha (2010) enuncia, de acordo com Pierson (1998), as principais críticas ao Estado social. No primeiro ponto refere que os “métodos administrativos e burocráticos de alocação de bens e serviços são inferiores aos do mercado”, em segundo e terceiro lugar “é moralmente questionável” e não oferece escolha “aos consumidores de serviços sociais”, por último, “apesar de enormes recursos”, este modelo de Estado “falhou no que respeita à eliminação da pobreza e erradicação das desigualdades”.

Vidigal expõe que com “o estado providência (...) habituámo-nos que os orçamentos nacionais eram inesgotáveis e que as administrações públicas deveriam fazer tudo para servir uma espiral infinita de expectativas sociais, numa lógica de acumulação e preservação de bens públicos”. Pitschas acrescenta que o Estado social foi sobrecarregado para além das suas capacidades, pelo que se tornou inevitável que este tivesse que prescindir de algumas responsabilidades sociais. (Vidigal, 2013, p. 2)

1.2.2. NOVA GESTÃO PÚBLICA

O modelo de Estado social entrou em crise na década de 70, com a crise petrolífera que afetou os países desenvolvidos. Devido a esta crise, que colocou em causa a robustez do desenvolvimento

socioeconómico do Estado, a partir dos anos 1980, muitos países adotaram reformas no setor público (Toonen e Raadshelders, 1997 citado por Carapeto & Fonseca, 2014), particularmente reformas de modernização administrativa. Segundo Mozzicafreddo (2001) citado por Carapeto & Fonseca (2014), “as reformas são, em geral, motivadas pelas seguintes razões estruturais:

- peso dos gastos sociais do modelo do estado providência e conseqüente aumento das despesas com os agentes dos serviços públicos;
- complexidade do funcionamento da máquina administrativa;
- alteração das expectativas e aumento das exigências dos cidadãos;
- novas tendências de transformação da estrutura do estado, menos centralizada e com uma forma de governação mais flexível e transparente.”

As deficiências económicas do Estado social, em conjunto com as novas teorias económicas, deram origem a uma nova forma de gestão pública: *new public management* (Rocha, 2010), sendo que neste trabalho vai ser utilizada a expressão em português, Nova Gestão Pública.

A nova reforma organizativa no aparelho administrativo baseia-se na ideia que a administração funciona melhor guiando-se pelas formas de organização empresarial e no modelo de mercado, pondo de parte o modelo hierárquico. Mozzicafreddo (2001) refere “uma primeira linha de iniciativas de reforma de *nível macro*, que consiste na introdução da lógica gestionária na administração pública, assenta nomeadamente na liberalização e privatização de actividades económicas e sociais do sector público, na redução do peso deste sector público e na flexibilização do regime de trabalho, na desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários”. A segunda linha de reformas direcionam-se para o aparelho administrativo, o *nível micro*, e dizem respeito “ao próprio funcionamento do sistema, nos seus mecanismos organizativos e a sua relação com o exterior, nomeadamente na ideia de uma maior proximidade com os cidadãos”. (Mozzicafreddo & Gomes, 2001, pp. 4–6)

As várias reformas da administração pública fundamentam-se na utilização de três principais abordagens pelos governos. Numa primeira abordagem, “os governos procuram libertar-se das suas obrigações prestacionais transferindo-as para terceiros, com recurso à privatização; noutra abordagem procuraram implementar medidas de política de racionalização que conduzissem ao aumento da produtividade da administração pública burocrática (fazer mais com menos); e, por último, numa abordagem alicerçada na inovação, procuraram desenvolver novos métodos de gestão dos assuntos públicos”. (Auger, 1998 citado por Carapeto & Fonseca, 2014, p. 31)

A Nova Gestão Pública consiste na “combinação dos mecanismos de mercado e de ideias e técnicas de gestão do setor privado, pelo que se refere, quer à reforma institucional (através da introdução de mecanismos de mercado), quer à reforma administrativa (através do melhoramento da gestão, tendo como objetivos fundamentais a redução da despesa pública, o reforço da responsabilidade e a satisfação do consumidor)” (Carapeto & Fonseca, 2014, p.33), assente no facto que “tudo o que é

público é ineficiente”, pelo que a solução passa por privatizar o setor público, “substituindo o controlo com base na hierarquia e tutela, pela regulação (Rocha, 2010, p. 44).

Em suma, com o New Public Management passou a dar-se primazia à liberalização, à privatização de atividades económicas e sociais, à delegação de poderes e a uma filosofia de administração e gestão pública inspiradas em modelos do setor privado e a “iniciativas de desburocratização e de aproximação da administração pública aos cidadãos, nomeadamente através da simplificação de normas e procedimentos administrativos e da redução do peso da administração central” (Carapeto & Fonseca, 2014, p. 32).

Mozzicafreddo (2001) faz uma análise crítica da NGP expondo que esta considera a gestão empresarial como inerentemente superior à gestão pública e, nesta lógica, considerando os cidadãos como meros consumidores. Janet e Robert Denhardt (2003) acrescentam que primazia de mercado do NGP põe de parte a deliberação democrática, tal como o conceito de serviço público. (Vidigal, 2013)

1.2.3. NOVO SERVIÇO PÚBLICO

A administração pública, devido ao facto das teorias apresentadas não corresponderem às necessidades das partes envolvidas, teóricos, profissionais e cidadãos, e por não oferecer resposta a todas as questões, tem passado por uma crise de identidade e de legitimação. Nesta lógica, foi sendo progressivamente desenvolvido um novo modelo de gestão da administração pública com um cariz mais social e humanístico. (Darelli, 2011)

O novo modelo de administração pública, Novo Serviço Público, foi desenvolvido por Janet V. Denhardt e Robert B. Denhardt, na obra *The New Public Service: Serving, not Steering* (2010), com o objetivo de mostrar uma nova alternativa para a administração pública, para além do modelo burocrático, ou, citando os autores *Old Public Administration* (em português, antiga administração pública) e da Nova Gestão Pública.

Este novo modelo de gestão e organização da administração pública surge de quatro principais influências que o constituíram. A primeira teoria é a da “Cidadania Democrática” que considera que o cidadão tem a capacidade individual de influenciar o sistema político, caso esteja ativamente interessado e envolvido na vida política. Nesta lógica, a administração existe para garantir que os cidadãos fazem as escolhas certas de acordo com os seus interesses e direitos e com os procedimentos definidos pela administração. Por outro lado, os gestores públicos não devem ter em conta os cidadãos, como eleitores, clientes ou consumidores, mas como cidadãos, reduzindo o controlo e confiando na eficácia da colaboração, partilhando a autoridade. O “Modelo de comunidade e sociedade civil” é outra ideia de base de Janet e Robert Denhardt (2010) que advoga que o sentido de comunidade deve estar presente nos cidadãos, na medida em que ajuda à criação de uma estrutura de mediação entre o cidadão e a sociedade. A criação de instituições de mediação entre os cidadãos e a sociedade serve simultaneamente para atingir os interesses individuais dos mesmos e para os preparar e incentivar a uma participação

mais ativa no sistema político. A terceira teoria de suporte denomina-se “Humanismo Organizacional” e surge com a necessidade dos teóricos da administração de pública de encontrarem formas alternativas de gestão e organização, pois consideravam que a tradicional abordagem burocrática restringia o comportamento humano. A nova forma de gestão e organização não deve ser autoritária nem controladora e deve ter em conta as preocupações e necessidades dos funcionários. A última teoria que consolida o novo modelo é o “Pós-modernismo” e parte da ideia que na administração pública a forma de aquisição de conhecimentos é a mesma que no modelo burocrático - o positivismo. Com as críticas ao positivismo na administração, estudos levaram à conclusão que é essencial um reforço do diálogo público por forma a revigorar a burocracia e legitimar a administração pública. (Denhardt & Denhardt, 2010)

Com estas ideias como alicerces, os autores apresentam o Novo Serviço Público com base nos seguintes aspetos (Denhardt & Denhardt, 2010, pp. 42 – 43):

1. Servir cidadão, não consumidores;
2. Procurar o interesse público;
3. Valorizar a cidadania em vez do empreendedorismo;
4. Pensar estrategicamente, agir democraticamente;
5. Reconhecer que a responsabilidade não é simples;
6. Servir, em vez de dirigir;
7. Valorizar pessoas, não apenas a produtividade.

Vidigal (2013) considera que este novo modelo “é uma tentativa normativa de superar alguns fracassos do NPM, mas está longe de ser um modelo concretizado e testado no terreno, no entanto, abre perspectivas para novos caminhos da estruturação e funcionamento do estado, mais aberto à sociedade através da governação partilhada com a sociedade”. Apesar deste novo modelo de gestão pública ainda não ter sido experimentado num ambiente real de administração pública, as suas ideias principais, por serem centradas no cidadão e nas suas necessidades, idealizam uma administração mais aberta para o exterior e para o diálogo e tentando envolver toda a sociedade na tomada de decisões.

Contrariamente à Nova Gestão Pública, que se baseava no modelo económico, o NSP fundamenta-se no interesse público e no interesse individual do cidadão, com uma visão mais humanística e concisa do conceito de cidadania e de partilha.

1.3. NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

A crise do Estado social, com início na década de 70, e a aproximação do modelo de gestão pública aos modelos de gestão do sector privado, deram origem a uma série de reformas no sector público. As reformas da NGP tinham como objetivo reduzir os gastos do sector público, a burocracia da administração pública, tornando a estrutura do Estado mais descentralizada, transparente e acessível.

Paralelamente, no final da década de 60 e início da década de 70, dá-se a génese da internet. Apesar de não ser a internet como hoje a conhecemos, que apenas surgiria cerca de 10 anos mais tarde, foram se sucedendo exponencialmente os desenvolvimentos tecnológicos até chegar à internet dos dias de hoje. Com a internet, foram surgindo novas formas de comunicar através de tecnologias da informação e da comunicação que vieram alterar significativamente o paradigma da sociedade a vários níveis. Gouveia (2004) define Tecnologias da informação e da comunicação (TIC) como "um conjunto de tecnologias associadas ao digital e que permitem o armazenamento, o tratamento e a comunicação de informação, no digital, mas também a sua conversão para efeitos de entendimento humano." O autor acrescenta que, para "além dos tradicionais computadores e redes de comunicação de dados, fazem parte deste grupo a Internet, os telemóveis e os novos media que recorrem ao digital".

Os governos aperceberam-se do potencial e dos benefícios que as TIC poderiam trazer para o sector público. Como refere Fonseca e Carapeto (2009), as TIC surgiram para as administrações públicas como um "ponto de passagem obrigatório no processo de modernização" e, com a evolução das tecnologias de comunicação e informação aumentou a necessidade de adaptação e entrosamento de toda a estrutura da administração pública a essa nova conjuntura.

1.3.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA

Nas últimas décadas, os governos têm procurado formas de tirar maior partido das tecnologias da informação e comunicação, melhorando a performance das administrações públicas. É neste contexto das novas tecnologias da informação e da comunicação, que surge o conceito de *e-government*, sobre o qual se têm multiplicado os estudos e debates e ainda não há uma definição consensual e universal. Contudo, as várias definições do conceito baseiam-se na utilização das tecnologias da comunicação e informação por parte do Estado nas suas interações com os cidadãos e empresários.

Segundo Grönlund & Horan (2004), o conceito de *e-government*, também com a denominação de *e-Gov*, surgiu nos anos 90. Os autores enumeram algumas definições de instituições relevantes, das quais se destaca a definição da União Europeia e do Banco Mundial. A primeira caracteriza *e-government* como o uso das tecnologias da informação e da comunicação nas administrações públicas conjugadas com mudanças organizacionais e novas qualificações, por forma a melhorar os serviços públicos e os processos democráticos. O Banco Mundial explica o *e-government* como a utilização pelos organismos governamentais de tecnologias de informação para transformar as relações com o cidadão, empresas e outras áreas do governo. Estas tecnologias podem ser usadas para aperfeiçoar a prestação de serviços aos cidadãos, melhorar o nível de interação com os empresários e industriais e os cidadãos, melhorando o acesso à informação ou melhorar a gestão do próprio governo (Grönlund & Horan, 2004). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico define *e-government* como o uso das TIC nas administrações públicas e o seu impacto na governança. (OCDE, 2009)

Em Portugal, a expressão *e-government* é traduzida por uns autores como “Governo Eletrónico” e, por outros, como “Administração Pública Eletrónica”. Para Fonseca e Carapeto (2009), *e-government* “por vezes, é utilizado nos países latinos sem uma tradução adequada, permitindo que, sob a expressão ‘governo eletrónico’ (uma tradução literal de *e-government*), sejam tratadas duas áreas temáticas diferentes: a ‘administração pública eletrónica’ e a ‘governança eletrónica’.” Vidigal, que partilha da mesma perspetiva, refere que tanto o termo governo eletrónico como administração pública eletrónica, apesar de resultarem do mesmo vocábulo em inglês *e-government*, têm significados distintos quando traduzidos para português, sabendo que Governo e Administração Pública são entidades diferentes (Vidigal, 2005). Para os autores, a expressão correta a ser utilizada como tradução de *e-government* é administração pública eletrónica, sendo também a que vai ser utilizada no presente trabalho.

Para Vidigal, quando se fala em administração pública eletrónica, referimo-nos a sistemas administrativos horizontais que se traduzem no fornecimento contínuo de serviços eletrónicos aos cidadãos e às empresas através da adequada partilha e reutilização da informação recolhida na sociedade, por sua vez, o governo eletrónico representa um “nível de acesso restrito aos Gabinetes dos Membros do Governo (assegurado por uma rede de comunicações distinta), permitindo nomeadamente o acesso a indicadores de gestão mais reservados, automação do processo decisório e legislativo e outro tipo de trabalho cooperativo e electrónico no seio da governação.” (Vidigal, 2005).

O potencial e os benefícios da administração pública eletrónica podem ser muitos, quando associados a uma boa governação. As melhorias na utilização das TIC na administração pública são a capacidade de simplificar a prestação de serviços aos cidadãos e empresas, particularmente, naqueles em que o tratamento de documentos e o processamento de informação assume grande relevância; uma maior rapidez e facilidade na obtenção de informação e esclarecimentos pelos cidadãos e empresários; a elevação dos padrões de eficiência e redução dos custos da AP, eliminando níveis supérfluos de gestão e integração de sistemas e serviços; o aumento da capacidade de resposta da AP; uma colaboração mais próxima entre os vários níveis de Estado e os vários serviços da AP; e uma diminuição da burocracia (Alves & Moreira, 2004).

1.3.1.1. ÁREAS DE INTERVENÇÃO

O tema das novas tecnologias tem vindo a assumir uma importância crescente nas administrações públicas, surgindo como um processo vital na sua modernização, simplificação e desmaterialização de processos, e sendo visto como um processo estratégico para melhorar as suas interações.

De acordo com Fonseca & Carapeto (2009), as interações da administração pública podem ser:

- Entre o governo e empresas (G2B – *government to business*): as empresas têm dois tipos de interação com a AP. Podem interagir como fornecedores, inclui as transações comerciais e as compras do Estado, e como clientes ao adquirir serviços enquanto organizações coletivas.

- Entre entidades governamentais (G2G - *government to government*): compreende as relações intergovernamentais e intragovernamentais.
- Entre o governo e cidadão (G2C – *government to citizen*): foca-se na informação e na prestação de serviços aos cidadãos.
- Entre o governo e funcionário (G2E – *government to employee*): compreende as relações entre funcionários públicos e governo e administração pública, orientada para a comunicação interna.

A administração pública eletrónica pode ser perspectivada de várias formas diferentes e uma delas é por áreas de intervenção e atuação. Gouveia (2004) destaca três áreas de atuação:

- *e-administração* que consiste na melhoria dos processos associados ao funcionamento do poder político e da administração pública;
- *e-cidadãos e e-serviços* abrange todas as interligações entre cidadãos e empresas, por oferta de valor e serviços;
- *e-sociedade* que compreende o desenvolvimento e a construção de interações externas ao poder político e administração pública, normalmente associados a questões de participação pública e cidadania.

Para Mulgan, a área de intervenção dos serviços tem sido o alvo principal do discurso político nos últimos anos (Mulgan, 2005) e a área que mais tem sido alvo e reformas de iniciativas pelos governos.

1.3.1.2. FASES DE MATURIDADE

O caminho para uma administração pública eletrónica é constituído por etapas evolutivas e existem vários estudos dos quais resultam ferramentas que permitem verificar os níveis de progresso.

Segundo o modelo do *Gartner Group*, o percurso para uma administração pública eletrónica é uma evolução de quatro fases. O estudo com o título *Gartner's Four Phases of E-Government Model* elaborado pelos analistas Christopher H. Baum e Andrea Di Maio, no ano de 2000, apresentou quatro estágios de maturidade (Chiolas, 2008).

Na primeira fase (presença), o objetivo é a disponibilização de um *website* institucional onde conste informação, como a missão, endereço, horários de funcionamento e alguns documentos oficiais da entidade. A maior parte dessa informação é de pouco interesse para o cidadão. A segunda fase (interação), define-se pela possibilidade de fazer pesquisas básicas, de formulários para *download* e entrega presencial na entidade, de reencaminhamento para outros *websites* através de hiperligação ou disponibilização de endereços eletrónicos das instituições. Na terceira fase (transação), é possível a realização de um serviço na íntegra *online*, sem necessidade de deslocação à entidade prestadora do serviço. Caracteriza-se pela existência de plataformas que permitem aos utilizadores aplicar o conceito de *self-service* ao executar o seu serviço e realizar o pagamento *online*. A quarta fase do *Gartner*

Group, transformação, é a meta da administração eletrónica. Na fase da transformação, um cidadão pode completar todo o processo associado a um serviço no mesmo local e são comunicado e integrados automaticamente outros departamentos, organismos ou Ministérios que devam ter acesso a essa informação. Nesta fase, é esperado que a acessibilidade, fiabilidade e atualização de informações e serviços pela existência de uma rede e plataforma comum ou redes e plataformas que comuniquem entre si, numa lógica de serviços integrados. Este tipo de prestação de serviços designa-se, habitualmente, como “balcão único”, no qual se garante um ponto único de contacto com o setor público, independentemente da organização e divisão interna da administração pública.

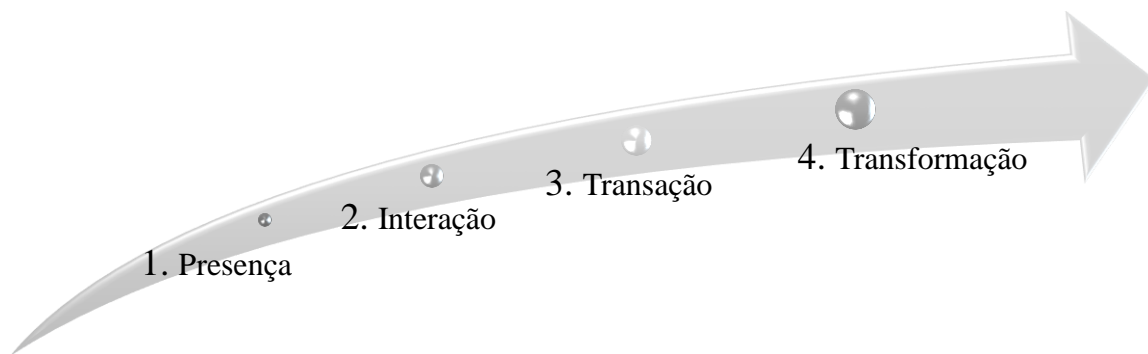


Figura 1. Fases de maturação
Fonte: Adaptado de Chiolas (2008)

As quatro fases apresentadas demonstram os possíveis níveis de sofisticação de serviços na internet. A primeira fase consiste em serviços informativos apenas na disponibilização de informação à sociedade – *serviço informativo*; a segunda já implica interação mas apenas num sentido, com a possibilidade de descarregar formulários – *serviço interativo*; a terceira, com a possibilidade de preenchimento eletrónico de formulários e a sua submissão e pagamento *online*, podemos dizer que há interação em duas direções, isto entre o cidadão ou empresário e uma entidade – *serviço transacional*. A quarta etapa permite ao cidadão efetuar vários serviços prestados por entidades distintas no mesmo ponto de contacto.

Esta última etapa permitirá que “os cidadãos e empresas lidem com a AP sem terem necessidade, por um lado de saber como o Estado se organiza e por outro, de prestar a mesma informação mais do que uma vez a diferentes organizações, função essa que deve caber aos diferentes organismos” (Campos & Marques, 2006). Um dos pontos fundamentais para a implementação desta última etapa é a interoperabilidade entre entidades.

1.3.1.3. INTEROPERABILIDADE

Para uma administração pública eletrónica capaz de poder providenciar aos cidadãos e empresas melhores serviços, com maior rapidez, facilidade e, principalmente, de forma integrada, é necessário garantir interoperabilidade.

A União Europeia define *interoperabilidade* como o meio através do qual os sistemas, as informações e os métodos de trabalho dos vários organismos públicos se interligam. Desta forma, a interoperabilidade dos sistemas de informação permite integrar a oferta de serviços aos cidadãos e empresas numa lógica de balcão único, independentemente da diversidade de sistemas ou organismos administrativos que intervêm num determinado processo. A interoperabilidade não se trata apenas de interligar redes informáticas, mas também de tratar questões organizacionais, como, por exemplo, a necessidade de garantir o interfuncionamento com organizações parceiras, cuja organização interna e funcionamento podem divergir (União Europeia, 2006).

Pina (2005), de forma clara, explica que interoperabilidade é a capacidade de um sistema ou processo de utilizar informação e/ou funcionalidade de outro sistema ou processo através de uma adesão a normas comuns. O autor acrescenta que o conceito de interoperabilidade é normalmente associado à tecnologia e transposto para um nível de interligação de redes de sistemas, contudo, alerta para a necessidade do conceito ser tratado a nível organizacional (comunicação e cooperação entre organizações), a nível semântico (uniformização de conceitos e significados dos dados em circulação) e ao nível tecnológico (capacidade de troca de dados fiáveis entre sistemas).

Quando um cidadão faz um pedido numa plataforma de serviços, espera que este seja encaminhado automaticamente para os vários organismos que deve satisfazer as várias fases da cadeia produtiva, isto é, para as entidades que devem tratar e ter conhecimento da informação introduzida. Esta questão prende-se em criar, no interior da AP, verdadeiros “despachantes eletrónicos” que levam e trazem pedidos entre a face visível da administração, o *front-office*¹, e a sua retaguarda invisível, o *back-office*². (Vidigal, 2005)

Com a interoperabilidade entre sistemas, as partes envolvidas (organismos públicos) podem trocar informação de forma eletrónica, reutilizar a mesma nos seus processos, procedimentos e estruturas organizacionais, com vista à prestação de um serviço numa perspetiva agregada para o cliente final, os cidadãos e empresas, podendo, desta forma, acrescentar valor ao serviço público e beneficiando de uma redução de custos, eliminando redundâncias e duplicação de procedimentos, aumentando a produtividade e qualidade do serviço (Pina, 2005).

É inquestionável que o uso das TIC nos processos da administração pública está intrínseco no novo modelo de administração pública, mais transparente, centrado no cidadão, menos burocrático, mais flexível e mais económico, permitindo estabelecer melhores relações com os cidadãos e as empresas e contribuindo decisivamente, a par disso, para a sua modernização.

¹ *Front-office*: sistema de interface e de interação com o utilizador, isto é, designa a parte visível da organização para os seus clientes e utilizadores (Gouveia, 2004).

² *Back-office*: suporta as operações internas e a interação com os fornecedores e profissionais da organização, ou seja, o conjunto de componentes do sistema de informação a que o utilizador não tem acesso e que são processos internos à empresa ou organização (Gouveia, 2004).

CAPÍTULO 2 | Administração Pública Eletrónica em Portugal

Neste capítulo, percorrem-se os principais passos evolutivos da administração pública portuguesa na prestação eletrónica de serviços, na lógica de centralização de todos os serviços num só local virtual.

2.1. EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA EM PORTUGAL

Para a implementação de uma administração pública eletrónica de sucesso é necessário mais do que tecnologia. É fundamental a existência de uma concertação estratégica a nível governamental, administrativo e legislativo e uma reorganização das redes de serviços desconcentrados do Estado. Esta estratégia deve procurar concentrar os principais serviços locais num único local físico e *online*, melhorando a qualidade do serviço, ao mesmo tempo que se reduzem os custos de funcionamento.

Com a evolução das tecnologias de comunicação e informação aumenta a necessidade de todos os serviços administrativos se engrenarem e adaptarem a este novo contexto. Segundo Maria Manuel Leitão Marques, deveria haver uma “passagem de um serviço organizado à semelhança da oferta para um serviço pensado à *medida da procura*, das necessidades e expectativas dos cidadãos; organizado por eventos de vida” (Marques, 2009, p. 16). A administração pública, enquanto entidade prestadora de serviços aos cidadãos e empresas, deve estar pensada e organizada para um melhor entendimento pelo seu ‘público-alvo’, de modo a “permitir que os cidadãos e empresas lidem com a AP sem terem necessidade, por um lado de saber como o Estado se organiza e por outro, de prestar a mesma informação mais do que uma vez a diferentes organizações, função essa que deve caber aos diferentes organismos” (Campos & Marques, 2006). Os governos das últimas décadas têm, de facto, tido como uma das prioridades a implementação de iniciativas pensadas e planeadas na ótica do cidadão e empresário, ao invés de estruturadas segundo ótica da organização interna da administração pública, com vista a melhorar a prestação dos seus serviços.

A administração pública eletrónica em Portugal deu os seus primeiros passos com as reformas da Nova Gestão Pública nos anos 90, sendo, como apresenta Vidígal (2013), a sua “madrasta”, e nas quais as TIC têm funcionado como a principal ferramenta.

2.1.1. INFOCID: PROJETO EMBRIONÁRIO

O primeiro grande passo da administração pública portuguesa no sentido de se aproximar do cidadão, tendo como ferramenta as tecnologias de informação e de comunicação, foi a criação, em 1991, do Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão - Infocid.

O Infocid foi criado com a Resolução do Conselho de Ministros n.º18/91³, através da tecnologia multimédia videotexto "como um sistema aberto e integrado de informação", e tinha como propósito disponibilizar informação ao cidadão por áreas temáticas sobre todos os serviços da administração pública, a nível de direitos, obrigações e procedimentos, de forma simples, rápida e fiável. Em 1994, a Resolução do Conselho de Ministros n.º117/94⁴ cria, na lógica do Infocid e fazendo parte de umas das áreas integrantes do mesmo, o Sistema de Informação de Apoio ao Empresário, o SIAE. Similarmente ao Infocid, o SIAE pretendia disponibilizar informação administrativa que fosse do interesse dos agentes económicos sobre como iniciar ou desenvolver e modernizar a sua atividade. Com a expansão da internet nos anos 90, começam a surgir os primeiros *websites* e portais públicos, e, em 1995, é criado o *website* do Infocid na internet, tornando-o acessível a partir de qualquer parte do mundo. (PCM, 1999)

A Resolução de Conselho de Ministros n.º156/2000⁵, no seguimento da estratégia de difusão da sociedade de informação na Administração Pública portuguesa e com o intuito de garantir uma prestação de serviços de forma mais cómoda e mais acessível aos cidadãos, cria o Serviço Público Directo.

Quando do relançamento do Infocid em 2001, assumindo-se como o portal da administração pública portuguesa, o Serviço Público Directo entrou em funcionamento consistindo, numa primeira fase, numa plataforma básica de requisição *online* de certidões de registo civil, de registo predial e de registo comercial, inserida no *website* do Infocid. No primeiro mês de funcionamento, o SPD registou cerca de duzentos a trezentos pedidos de certidões por dia, em média. (Fonseca & Carapeto, 2009)

Estes projetos eram coordenados pelo Secretariado para a Modernização Administrativa que, com a sua extinção em 2001, passaram para a alçada do Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IIAE). No ano seguinte, este é extinto passando a gestão e coordenação do Infocid e os seus componentes (SIAE e SPD), para o Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC).

Em 2002, a Resolução do Conselho de Ministros n.º135/2002⁶ cria a Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento (UMIC) com o intuito de executar as medidas de política nas áreas da inovação, da sociedade da informação e do governo eletrónico. Neste âmbito, UMIC elaborou dois planos estratégicos e operacionais: *Plano de Acção para a Sociedade da Informação e Plano de Acção para o Governo Electrónico* (sendo que o segundo é parte integrante do primeiro), nos quais estabeleceu as ideias de base que guiaram as políticas de modernização e desburocratização da administração pública portuguesa. Conforme, o *Plano de Acção para o Governo Electrónico* da UMIC, dividido em sete eixos de atuação, "a missão do Governo Electrónico é proporcionar serviços públicos integrados, de qualidade, centrados no cliente e com ganhos de eficiência, de transparência e de racionalização de custos", tornando "o sector público entre os melhores prestadores de serviços do País" (UMIC, 2002). Caminhando nesse sentido, o Plano contemplou o desenvolvimento de um conjunto de projetos

³ Disponível em <https://dre.pt/application/file/630910>.

⁴ Disponível em <https://dre.pt/application/file/546291>.

⁵ Disponível em <https://dre.pt/application/file/615891>.

⁶ Disponível em <https://dre.pt/application/file/451731>.

emblemáticos no domínio da utilização das TIC na AP, como o portal do cidadão, a definição de normas de interoperabilidade, a racionalização de custos de comunicação, as compras eletrónicas, o portal da administração pública e do funcionário público, o sistema de informação nacional e único da segurança social e o documento único do registo automóvel e sistemas integrados dos registos de identificação civil, comercial, predial e notarial (Carapeto & Fonseca, 2014, p. 42).

2.1.2. PORTAL DO CIDADÃO E DA EMPRESA

O primeiro dos sete eixos de atuação do *Plano de Acção para o Governo Electrónico* da UMIC, “Serviços Públicos Orientados para o Cidadão”, tinha como objetivo a melhoria progressiva da prestação de serviços, de modo a facilitar as relações entre a AP e o cidadão, de forma simples, segura e conveniente, através de uma visão integrada de canais de interação articulados e transversais (UMIC, 2002). Estes objetivos materializaram-se na criação de um *website* onde constam serviços da administração pública interativos em qualquer momento, em qualquer local, segundo as necessidades do cidadão (enquanto indivíduo, empresa ou comunidade).

Em 2004, foi criado o Portal do Cidadão com o Decreto-Lei n.º98/2004⁷, que contou com a colaboração com todos os ministérios e com algumas das entidades representativas da sociedade civil e pretendia constituir o ponto de acesso privilegiado aos serviços da administração pública na internet. Foram então disponibilizados de forma *online* no PC os vários serviços prestados pelas várias entidades e vários organismos da AP. Segundo a UMIC (2002), os objetivos do Portal do Cidadão passavam por colocar os serviços públicos cada vez mais próximos e disponíveis ao Cidadão, tornar a administração pública mais eficiente, eficaz e respeitada pelo cidadão e desenvolver um portal na internet, enquadrado numa plataforma multicanal, como ponto de acesso por excelência dos cidadãos aos serviços públicos.

O Infocid, em conjunto com o Serviço Público Directo, que estava sob coordenação do IGLC, em março de 2004 foi desligado e redirecionado para o Portal do Cidadão. Os conteúdos disponíveis no Infocid foram incluídos no Portal do Cidadão.

O Portal do Cidadão foi inovador em Portugal, na medida em que “identificava e integrava os serviços *online* mais úteis aos cidadãos e às empresas (...) e geria conteúdos organizados por áreas de interesse e situações de vida”. A nível de sofisticação de serviços *online*, na sua versão inicial, cerca de 50% dos serviços eram informativos, 30% eram interativos e 20% transacionais. (Fonseca & Carapeto, 2009, p. 245)

O Portal da Empresa foi criado em 2006 para ser o canal central de acesso eletrónico aos serviços da administração pública destinados às empresas, similarmente ao PC, numa filosofia de balcão unificado de atendimento. Numa fase inicial, contou com mais de 400 serviços para as empresas que já se encontravam disponíveis no Portal do Cidadão.

⁷ Disponível em <https://dre.pt/application/file/302062>.

A organização do PE estava criada por eventos de vida de uma empresa, isto é, segundo a UMIC (2011), por conjuntos de informações de interesse para a atividade empresarial como a criação da empresa, a gestão da empresa, a gestão da empresa e sua extinção.

A *Empresa Online* foi um dos serviços de maior relevância que foram disponibilizados com o PE. A *Empresa Online* surgiu na lógica de desmaterialização da Empresa na Hora⁸ e viabilizou a possibilidade de criar uma empresa *online* na íntegra. Outra funcionalidade do PE foi o *Dossier Eletrónico da Empresa*, que consiste numa área reservada para os empresários na qual ficam reunidos todos os processos de efetuados *online* através do Portal da Empresa (UMIC, 2011). Estava também disponível no Portal da Empresa um *Catálogo de Licenças*. Este “foi uma primeira contribuição para a transparência da informação” com o qual se pretendeu “não só facultar a pesquisa de informação relevante sobre cada tipo de licença/autorização necessária ao exercício de uma dada actividade (como é o caso, entre outras, da entidade competente, legislação aplicável, documentação e contactos), mas também vir a disponibilizar a possibilidade de requerer por via eletrónica essas mesmas licenças ou autorizações” (Marques, 2009).

Em 2007, estavam disponíveis no Portal da Empresa cerca de 465 serviços destinados às empresas, 9 simuladores relacionados com faturação de eletricidade e água, IRS, segurança social, entre outros, e 21 guias sobre áreas de interesse ao empresário para consulta e apoio do mesmo (UMIC, 2011).

Foram significativos os esforços traduzidos em medidas e planos de aproximação da administração pública aos cidadãos e empresas com as tecnologias de informação e de comunicação. No ano de 2005, por forma a dar cumprimento aos objetivos da Estratégia de Lisboa, surgiu o Plano Tecnológico, com programas como a, já referida, Empresa na Hora, o Documento Único Automóvel, o Cartão do Cidadão, a iniciativa Ligar Portugal, o Simplex, entre outras. É importante destacar alguns desses projetos.

O programa **Ligar Portugal**, enquadrado no programa do Plano Tecnológico, num dos seus eixos veio reforçar a ideia de que é fulcral simplificar e melhorar a disponibilização e prestação de serviços públicos aos cidadãos e às empresas, numa lógica de transparência.

Foi em 2006 que foi criado o primeiro Simplex, que consiste num programa anual de simplificação administrativa e legislativa que inclui medidas que tornem a vida mais fácil aos cidadãos e às empresas nas suas relações com a AP. Os seus objetivos e os propósitos das suas medidas baseiam-se em “orientar a administração para uma resposta pronta e eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas”, “contribuir para aumentar a confiança dos cidadãos nos serviços”, “permitir às empresas obter mais rapidamente licenças e autorizações e cumprir outras formalidades”, ou, por outro lado, “dispensá-las desses procedimentos”, para que, a médio prazo se favoreça “a competitividade de

⁸ Regime especial de constituição imediata de sociedades comerciais criado com o Decreto-Lei n.º111/2005 de 8 de julho (<https://dre.pt/application/file/235844>).

Portugal, reduzindo os custos de contexto para o exercício de uma actividade económica” (Simplex, 2011).

O Decreto-Lei n.º116/2007⁹ cria a Agência para a Modernização Administrativa, no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros que assume a definição das linhas estratégicas e das políticas transversais à administração pública em matéria de tecnologia da informação e da comunicação, as atribuições do IGLC, os Centros de Formalidades de Empresas do Ministério da Economia e da Inovação e as atribuições nos domínios da modernização administrativa e do governo eletrónico da UMIC. Neste sentido, a gestão e coordenação do Portal do Cidadão e do Portal da Empresa passou a ser da competência da AMA.

A AMA é o instituto público que implementa e coordena projetos de iniciativas da Presidência do Conselho de Ministros em áreas da modernização e simplificação administrativa e da administração eletrónica, sob tutela do Secretário de Estado da Modernização Administrativa.

2.1.3. DIRETIVA DE SERVIÇOS

Das diretrizes da União Europeia, relacionadas com as tecnologias de comunicação e de informação ou por iniciativas governamentais, resultam projetos nos Estados-membros no sentido de implementar novos e mais agilizados procedimentos e de prestar um serviço mais transparente e mais eficaz ao cidadão.

Em 2006, o Parlamento Europeu em conjunto com o Conselho Europeu publica a Diretiva 2006/123/CE¹⁰, de 12 de dezembro de 2006. Este diploma, relativo aos serviços no mercado interno europeu, reconhece a liberdade de prestação de serviços e o estabelecimento de qualquer pessoa individual ou coletiva, como uma empresa, da União Europeia no território nacional, a eliminação de formalidades dispensáveis e a criação de um balcão único de serviços, eletrónico ou não, no qual está disponível toda a informação que é necessária para o desenvolvimento de determinada atividade económica em todos os Estados-membros.

De relevância para o tema deste trabalho, importa destacar que a Diretiva de Serviços implementou a criação de Balcões Únicos em cada um dos membros da União Europeia. Segundo a Direcção-Geral do Mercado Interno e Serviços, “os ‘balcões únicos’ destinam-se a servir de interlocutores institucionais únicos na perspetiva do prestador de serviços, de modo que este não deva contactar várias entidades ou organismos competentes para reunir todas as informações pertinentes e realizar todas as diligências necessárias relativas à sua actividade de serviços”. Por seu turno, os Estados-membros devem assegurar que todos os prestadores de serviços têm acesso ao “balcão único” e conforme o artigo 6.º da DS, os Estados-membros devem garantir, através de “balcões únicos”, que os prestadores de serviços têm conhecimento e possam cumprir todos os procedimentos e formalidades

⁹ Disponível em <https://dre.pt/application/file/520959>.

¹⁰ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=PT>.

necessários para acesso às atividades económicas. Para além das atividades económicas abrangidas pela DS e com a obrigatoriedade de estarem presentes no balcão, os Estados-membros “podem considerar o alargamento das actividades dos ‘balcões únicos’ a todos ou a alguns dos sectores excluídos do seu âmbito”. (Direção-Geral do Mercado Interno e Serviços, 2007)

Em Portugal no ano de 2010, o Decreto-Lei n.º92/2010¹¹, de 26 de julho, transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva 2006/123/CE imposta pela União Europeia, mais conhecida com a Diretiva de Serviços. Esta criou formalmente o balcão único de serviços eletrónico português que passaria a disponibilizar toda a informação necessária para o desenvolvimento de uma atividade ou prestação de serviços em Portugal.

O Decreto-Lei n.º321/2009¹², que aprovou a orgânica do XVIII Governo Constitucional, volta a reforçar a necessidade de disponibilização de serviços da administração pública na internet. No artigo 28.º é referido que “as entidades da administração direta e indireta do Estado (...) devem disponibilizar todos os seus serviços acessíveis através da Internet, no Portal do Cidadão ou no Portal da Empresa”, podendo as mesmas entidades também disponibilizar os serviços eletronicamente nos seus ou em outros *websites*. Para além disso, este governo estabeleceu a simplificação e a desmaterialização de regimes de licenciamento e de declarações prévias ao acesso e exercício de atividades económicas como linhas principais, por forma a cumprir as diretrizes da União Europeia, reduzindo encargos administrativos sobre os cidadãos e empresas e no sentido de estimular a economia. A primeira iniciativa, que se tornou num marco da simplificação de regimes, foi o Licenciamento Zero¹³ que visou simplificar o regime de acesso e de exercício de diversas atividades económicas.

Em Portugal, tendo em conta a necessidade de criar um balcão único de serviços para dar resposta à Diretiva de Serviços, a iniciativa Licenciamento Zero que iria ter de suporte uma plataforma eletrónica e, conforme estabelecido pela orgânica do XVIII Governo Constitucional, a informação que todas as entidades da administração direta e indireta do Estado deveriam disponibilizar todos os seus serviços no Portal da Empresa ou no Portal do Cidadão, foi necessária a otimização de recursos. Portanto, foi reestruturado e reorganizado o Catálogo de Licenças, já existente no Portal da Empresa, e criado o balcão único eletrónico português com a designação de “Balcão do Empreendedor”, acessível a partir do Portal da Empresa, com a Portaria n.º131/2011¹⁴.

De acordo com Costa (2013), “a *Digitalização como Regra* dos serviços públicos será o principal instrumento da modernização administrativa do Estado”. As medidas dos Decreto-Lei n.º73/2014¹⁵ e n.º74/2014¹⁶ vieram, mais uma vez, reforçar esta ideia e a necessidade de repensar o ponto único de contacto dos cidadãos e empresas com a administração pública. Com base na Estratégia de Digitalização

¹¹ Disponível em <https://dre.pt/application/file/333971>.

¹² Disponível em <https://dre.pt/application/file/482698>.

¹³ Assunto abordado no Capítulo 4 do presente trabalho.

¹⁴ Disponível em <https://dre.pt/application/file/277944>.

¹⁵ Disponível em <https://dre.pt/application/file/25343790>.

¹⁶ Disponível em <https://dre.pt/application/file/25343791>.

de Serviços Públicos estabelece-se que os serviços públicos devem, sempre que a sua natureza a isso não se oponha, para além do atendimento presencial, ser também prestados de forma digital através da internet.

Em conformidade, a 12 de março de 2015, foi desligado o Portal da Empresa e redirecionado para o Portal do Cidadão. Por sua vez, o Portal do Cidadão assumiu-se estrategicamente como o canal de acesso eletrónico privilegiado pelo Estado e de acesso aos serviços da administração pública¹⁷. Este passou a reunir todos os serviços destinados a cidadãos e empresas com um *design* renovado e moderno, mais apelativo e com um motor de busca único e de pesquisa rápida.

No seguimento da estratégia europeia da Diretiva de Serviços e do Mercado Interno da União Europeia, o Balcão do Empreendedor, agora acessível a partir do Portal do Cidadão, continua a ter como propósito disponibilizar de forma centralizada toda a informação pertinente de acesso a atividades económica e serviços das empresas para com a administração pública.

¹⁷ Ver Anexo A.

CAPÍTULO 3 | Metodologia de trabalho

3.1. OBJETIVO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

A primeira fase deste trabalho compreendeu uma breve abordagem e revisão teórica sobre os principais modelos de gestão pública e sobre alguns conceitos relacionados com o papel das tecnologias de informação e de comunicação da administração pública na prestação de serviços. Posteriormente, foi explorada a evolução da utilização das TIC na administração pública portuguesa passando pelos projetos com maior relevância a nível de prestação de serviços de modo centralizado *online*, desde o projeto embrionário até aos dias de hoje.

A administração pública tem sobre si a pressão, quer a nível nacional, quer a nível europeu, para que sejam disponibilizados serviços e informação sobre os mesmos *online*. Esses serviços têm de ser mais eficientes, rápidos e acessíveis para que, naturalmente, diminua o número de atendimentos presenciais nos organismos públicos, se possam acelerar serviços e fluxos de processos e reduzir custos, tanto para a administração, como para o requerente do serviço. É também necessário ter em conta que, por outro lado, os cidadãos e empresas se tornaram mais exigentes e cientes dos seus direitos, possivelmente pela clara melhoria da qualidade dos serviços oferecidos pelo sector privado. Não obstante a significativa evolução dos serviços da administração pública *online*, a máquina administrativa do Estado continua a ser um dos principais problemas com que os cidadãos e as empresas se confrontam, devido à complexidade, dispersão da informação e quantidade de procedimentos administrativos associados a um processo ou serviço.

A análise aqui apresentada insere-se no âmbito de uma das áreas de intervenção da administração pública eletrónica, *e-serviços*, que atenta ao novo modelo de prestação de serviços da AP aos cidadãos e, particularmente, aos empresários na sociedade da informação em que vivemos atualmente. Para além disso, aprofunda o conhecimento sobre a disponibilização dos serviços da AP de forma eletrónica e centralizada e sobre o papel da desmaterialização dos serviços na simplificação dos mesmos às empresas.

Sabendo que a administração pública presta diversos e numerosos serviços, o presente trabalho centra-se no ponto único de contacto de serviços da administração pública para as empresas presentes no balcão único eletrónico em Portugal criado com a Diretiva de Serviços. O objetivo é responder à questão: **serviços da administração pública *online* para o empresário, onde nos situamos e para onde vamos?**

Em Portugal, o balcão único eletrónico designou-se Balcão **do Empreendedor**. Por forma a dar resposta aos vários diplomas que vão surgindo e que abrangem determinadas áreas de negócio e serviços que têm de estar disponíveis a partir do balcão único, este é constituído por plataformas de *back-office* que lhes estão associadas, pelas quais são submetidos e tramitam os processos e que apoiam as entidades prestadoras dos serviços. Para se dar resposta aos objetivos deste trabalho, importa perceber como estão

organizadas as plataformas integradas no Balcão do Empreendedor, quais os serviços acessíveis a partir das mesmas e como são os serviços apresentados ao utilizador.

É importante referir que, com esta dissertação, não se pretende seguir por uma visão técnica dos serviços disponibilizados pela administração pública relacionada com a tecnologia e arquitetura dos sistemas de informação e da interoperabilidade entre os mesmos, mas antes perceber como estão integradas, se são funcionais para os utilizadores e se agilizam as funções próprias da AP neste contexto e o que ainda pode ser melhorado.

3.2. METODOLOGIA

A primeira fase deste trabalho consistiu na pesquisa bibliográfica, tendo como principal enfoque o enquadramento do tema, em particular, a discussão e evolução teórico-prática dos conceitos de AP até à contemporaneidade. A revisão da literatura sobre o tema, compreendida no primeiro capítulo, foi de especial importância para o enquadramento temático e perceção do funcionamento da administração pública, dos seus modelos de gestão e a utilização que faz das tecnologias de informação e de comunicação, direcionando o trabalho para a administração pública eletrónica. O segundo capítulo permitiu conhecer, de forma cronológica, a evolução da administração pública eletrónica, passando pelos vários projetos que conduziram ao balcão único eletrónico ao mesmo tempo que foi realizado um enquadramento legislativo sobre o tema em Portugal.

De acordo com Bell, a abordagem adotada numa determinada investigação e os métodos de recolha de dados escolhidos dependem da natureza da pergunta de partida e do tipo de informação necessária. Tendo em conta que com o tema desta dissertação se pretende conhecer a evolução e a utilidade do objeto de estudo, optou-se por se seguir uma abordagem apoiada em metodologias qualitativas. Os investigadores que adotam uma perspetiva qualitativa na sua pesquisa têm a preocupação de entender as perceções individuais, procurando conhecimento em vez de dados estatísticos (Bell, 2010).

Por não ser possível fazer uma análise a todos os serviços da administração pública para o empresário, direcionou-se a investigação para o estudo de um caso em particular, uma das técnicas da abordagem qualitativa. Earl Babbie refere que um estudo de caso consiste numa análise em profundidade de um determinado fenómeno e num determinado período de tempo com o objetivo de, com um caso específico, ser possível obter bases para o desenvolvimento de teorias gerais (Babbie, 2010). Bell (2010) acrescenta que o estudo de um caso pode ser um meio de identificar questões sobre um determinado assunto que podem merecer uma investigação mais aprofundada.

O caso estudado nesta dissertação refere-se aos serviços da administração pública destinados ao empresário, particularmente, o balcão único eletrónico, chamado **Balcão do Empreendedor**, que consiste no ponto único de contacto entre as empresas e a administração pública. A questão que guiou esta pesquisa foi perceber a evolução do **BdE** até aos dias de hoje, como este se apresenta ao utilizador

e como está organizado internamente, e se, de facto, a sua evolução alterou e facilitou o acesso aos serviços da administração pública e a realização dos mesmos.

Para poder responder às questões de investigação, foi necessário proceder-se, em primeiro plano, a uma análise documental e, posteriormente, a uma análise dos conteúdos e de funcionalidade do Balcão do Empreendedor.

Na análise documental foi realizada uma investigação bibliográfica e legislativa sobre o tema, utilizando como metodologia de recolha de material a pesquisa local e remota com o objetivo de adquirir uma perspetiva do conhecimento científico já produzido sobre o tema e ter conhecimento dos vários pontos de vista de académicos, de estudiosos e de profissionais da área e conhecer a legislação relacionada e que conduziu à implementação do que é atualmente o BdE. Em suma, conhecendo o estado da arte, familiarizarmo-nos com o tema de modo a poder estudá-lo e questioná-lo.

Numa fase seguinte, procedeu-se a uma observação direta dos conteúdos presentes do Balcão do Empreendedor, designadamente, a forma como o BdE está organizado e integrado internamente em *back-office* para os organismos da administração e, simultaneamente procedeu-se também a uma análise funcional do ponto de vista do utilizador, analisando como está apresentado e construído o balcão único eletrónico para utilização do empresário.

CAPÍTULO 4 | Balcão Único Eletrónico: plataformas integradas

Após conhecer o caminho já percorrido da administração pública com rumo à unificação de todos os serviços agregados apenas num só ponto de contacto, o foco passa por conhecer o novo modelo de atendimento da administração pública que tem guiado as políticas. Será feita uma observação à organização interna do Balcão do Empreendedor e do ponto de vista do utilizador, numa lógica de examinar o que está em vigor neste momento e averiguar o que ainda está por percorrer e melhorar em prol de um melhor serviço ao empresário.

4.1. NOVO MODELO DE ATENDIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública portuguesa tem, nos últimos anos, caminhado para um novo modelo de atendimento e prestação de serviços. Esse novo modelo de atendimento “caracteriza-se pela prestação de serviços transversais, orientados à satisfação das necessidades dos cidadãos e empresas relacionadas com eventos da sua vida, prestados no canal da sua conveniência (presencial, telefone, internet, *email*), permitindo a um cidadão ou empresa iniciar uma interação com a Administração Pública num canal e acompanhar a sua evolução noutro canal” (AMA, 2008). O objetivo é aumentar a qualidade, rapidez, transparência na prestação de serviços através da disponibilização de canais de comunicação integrados e organizados por eventos de vida.

Segundo a Agência para a Modernização Administrativa (2008), este modelo de atendimento assenta em três pilares: numa perspetiva centrada no cidadão ou na empresa, numa integração multicanal e na transversalidade de serviços.

4.1.1. MULTICANAL

Uma das principais vertentes do novo modelo passa pela disponibilização de, num único ponto de contacto, vários canais de atendimento com o maior número de serviços possíveis inerentes ao ciclo de vida de uma empresa, o atendimento multicanal.

O atendimento multicanal consiste no atendimento prestado de forma alternativa ou complementar através de diversos canais, podendo estes ser presencial, *online* ou por telefone, considerando sempre a adequação de cada canal ao serviço pretendido e, principalmente, da conveniência do requerente do serviço em questão, garantindo às empresas e cidadãos maior comodidade, mobilidade e poupança de tempo nas suas interações com a AP (AMA, 2008).

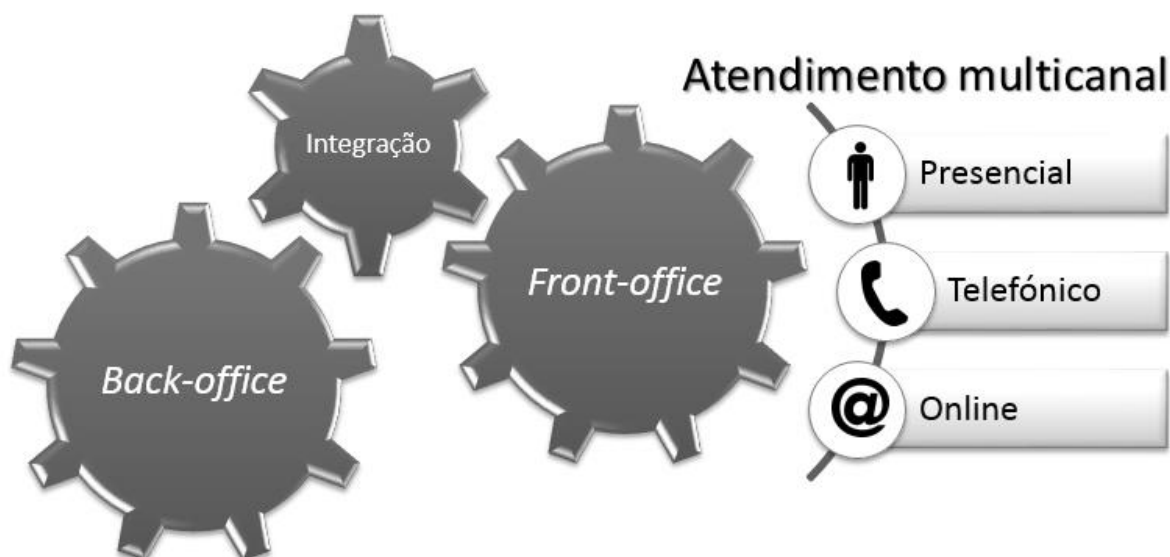


Figura 2. Atendimento multicanal
 Fonte: Adaptado de Campos e Marques (2006).

O empresário deve poder começar o seu serviço pelo canal que lhe seja mais conveniente e poder acompanhá-lo ou terminá-lo num outro qualquer. O atendimento multicanal do ponto único de contacto, conforme a *Figura 2*, deve ter um *front-office* e os três canais de comunicação, que é a face visível da administração pública para o cidadão, e um *back-office*, a parte administrativa na qual tramitam os processos e que mantém pouco ou quase nenhum contacto com o cidadão. O *back-office* é o suporte e o complemento do *front-office*, podendo ser constituído por mais do que uma aplicação integradas através da interoperabilidade.

O auge do conceito do multicanal e a plena interoperabilidade nos seus três ‘níveis’ entre as várias entidades da AP permitirá também a execução do princípio *uma só vez*. O princípio *uma só vez* “dispensa os cidadãos de apresentarem o mesmo documento segunda vez à Administração” (Costa, 2014), que se tornou num direito dos cidadãos com o Decreto-Lei n.º73/2014.

4.1.2. EVENTOS DE VIDA

Para os cidadãos e para as empresas os serviços prestados pelo ponto único de contacto têm utilidade e facilitam, de facto, a procura e a realização do serviço, caso estejam organizados de forma simples, pensados na ótica do cidadão e empresário.

A organização deve passar por serviços transversais e integrados. “Um serviço transversal consiste num serviço cuja prestação envolva a cooperação ou intervenção de diferentes entidades na sua prestação, atravessando as fronteiras e as competências de uma única entidade” e “pela sua orientação à satisfação de uma necessidade ou evento de vida do cidadão ou empresa, podendo compreender múltiplos serviços de uma ou mais entidades” (AMA, 2008) isto é, organizado por eventos de vida à medida do utilizador. No ciclo de vida de uma empresa, por exemplo, para a criação de uma empresa, o

empresário poderá ter que lidar com várias entidades e organismos diferentes para cumprir formalidades para com a administração pública.

Este novo modelo de atendimento poderá potenciar a disponibilização dos serviços que estão presentes no canal *online* e no canal de atendimento presencial com qualidade e personalizado. No fundo, garantir um modelo de atendimento multidisciplinar e multicanal que permita prestar informação qualificada, através de técnicos de *front-office* e entidades instaladas, sobre todos os serviços relativos ao ciclo de vida das empresas num único ponto de contacto.

4.2. BALCÃO DO EMPREENDEDOR: *FRONT-OFFICE* E *BACK-OFFICES*

O que se pretende com o novo modelo de atendimento da administração pública são “serviços com o atendimento num só ponto físico ou na Web, seja qual for a entidade pública e mesmo o nível de administração (central ou local) que está por detrás deles, em balcões integrados (que a interoperabilidade facilita), onde possa criar-se uma empresa, obter a licença para abrir o restaurante e a esplanada, sem ter que pedir duas licenças em dois balcões diferentes” (Marques, 2009, p. 16), sejam eles físicos ou virtuais.

Para que tal seja possível, é necessária integração de serviços e o desenvolvimento de uma nova arquitetura. Citando Leitner, Alves & Moreira (2004) referem três tipos de integração: integração centrada no *front-office*, integração centrada nos recursos e integração centrada nos processos. Detalhadamente, temos:

- Integração centrada no *front-office*: esta integração consiste em juntar informação e dados de vários *back-offices* num único *front-office*. Tem por objetivo permitir que cada cidadão ou empresa possa requerer serviços providenciados por diferentes *back-offices* através de um único *front-office*. Neste estágio, os vários *back-offices* não têm que interagir entre eles.
- Integração centrada nos recursos: baseia-se na partilha de dados por vários *back-offices* que utilizam a informação de forma centralizada.
- Integração centrada nos processos: fundamenta-se na integração de processos por vários *back-offices*, sem que os beneficiários tenham que interagir com várias agências, pois o processo é conduzido entre os vários departamentos e serviços.

No nosso estudo de caso, no Balcão do Empreendedor, existe uma integração centrada no *front-office*. O Balcão do Empreendedor funciona como *front-office* para um conjunto de três plataformas de *back-office* distintas e que operam de forma diferenciada, respondendo a regimes jurídicos distintos.

No Decreto-Lei n.º10/2015¹⁸, o BdE é apresentado como “um sítio na Internet único para os agentes económicos interagirem com a Administração Pública”, no qual foram desmaterializados e

¹⁸ Disponível em <https://dre.pt/application/file/66229902>.

centralizados procedimentos administrativos para a submissão de pedidos à administração pública central e local.

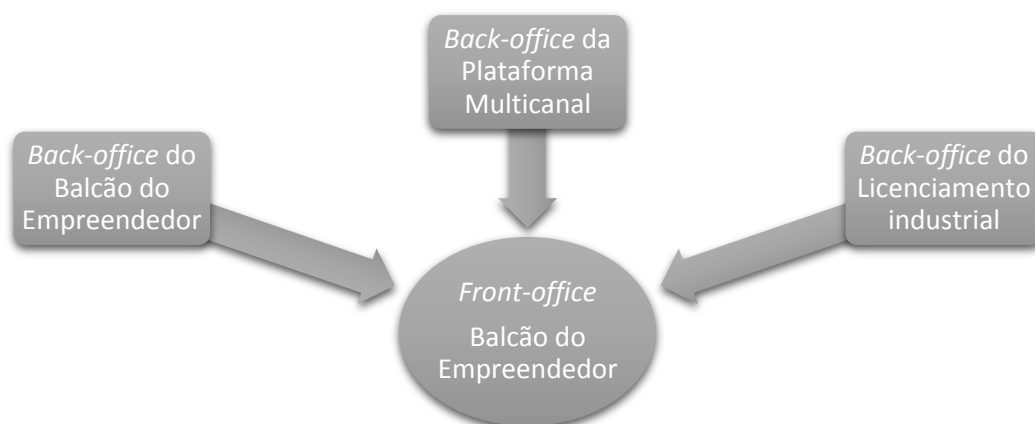


Figura 3. Balcão do Empreendedor e plataformas integradas
Elaboração própria.

O Balcão do Empreendedor e as plataformas de *back-office* que estão integradas podem ser representados como apresentado na *Figura 3*. As plataformas de suporte ao Balcão do Empreendedor são o *back-office* do Balcão do Empreendedor, o *back-office* da Plataforma Multicanal e o *back-office* da plataforma de Licenciamento Industrial. O artigo 10.º do mesmo diploma vem clarificar a forma como se articulam as diversas plataformas, definindo que o “balcão único eletrónico (...) integra o *Balcão do Empreendedor* (...) e interliga-se com as demais plataformas informáticas que desmaterializam os controlos aplicáveis ao acesso ou ao exercício de uma atividade de comércio ou de serviços”.

4.2.1. BACK-OFFICE DO BALCÃO DO EMPREENDEDOR

O *back-office* do Balcão do Empreendedor tem a funcionalidade de edição e gestão dos conteúdos das fichas de serviço. Uma ficha de serviço contém todas as informações relevantes para a forma de realização de um determinado serviço, como a finalidade do mesmo, os contactos da entidade competente, o procedimento, o prazo de emissão ou decisão, a documentação necessária, o custo e a validade do pedido, a legislação aplicável, os critérios para a realização do serviço e perguntas frequentes acerca do mesmo.

O Balcão do Empreendedor, para além dos serviços disponíveis a que teve de servir de suporte e pelos quais foi criado, também disponibiliza outros serviços, também necessários para o exercício de uma atividade económica, informacionais, nas fichas de serviço que contém apenas informações sobre os serviços, e interativos, nas quais apenas é possível o *download* de um formulário.

4.2.2. PLATAFORMA MULTICANAL

A Plataforma Multicanal é o *back-office* que serve de suporte à submissão e posterior tramitação dos pedidos dos serviços abrangidos pelos diplomas do Licenciamento Zero e de Alojamento Local. Atualmente, a Plataforma Multicanal dá resposta a estes dois regimes, sendo os seus serviços submetidos através do preenchimento de um formulário eletrónico e com a possibilidade de serem pagos *online*, pelo que, são serviços transacionais.

4.2.1.1. LICENCIAMENTO ZERO

Com o Decreto-Lei n.º48/2011¹⁹, de 1 de abril, surge a iniciativa “Licenciamento Zero” que veio abolir uma série de formalidades necessárias ao acesso ou exercício de várias atividades económicas. Foram extintas licenças, autorizações, vistorias e outras permissões que anteriormente eram necessárias, reforçando, por outro lado, a fiscalização sobre essas mesmas atividades. Nesta lógica, o Licenciamento Zero ao aliviar o empresário de burocracia impertinente perante a administração pública, em parte, veio responsabilizá-lo mais pelas suas ações. O diploma, com o artigo 3.º, obriga ainda que todos os serviços abrangidos pelo Licenciamento Zero estejam disponíveis na internet para realização através do balcão único eletrónico, concretizando também, desse modo, as obrigações decorrentes da DS.

Uma das mudanças fundamentais das medidas que compõem o diploma do Licenciamento Zero consiste em adotar um regime mais simplificado para a instalação, modificação e encerramento de estabelecimentos comerciais, designadamente, de restauração e de bebidas, de comércio de bens e de prestação de serviços. Esta simplificação, válida apenas para as atividades económicas com a CAE prevista no Anexo I do Decreto-Lei n.º 48/2011, consiste numa permissão administrativa, substituindo assim a licença e a autorização, por uma mera comunicação prévia ou por uma comunicação prévia com prazo. Para além desta simplificação ao nível da abertura, modificação e encerramento de estabelecimentos, foram simplificados também outros licenciamentos conexos aos estabelecimentos comerciais. Anteriormente, a ocupação de espaço público, tal como a instalação de uma vitrina, de um toldo, de um contentor de resíduos ou de qualquer suporte publicitário, entre outros equipamentos era permitida através de uma licença, concedida pelo município territorialmente competente, tal como a comunicação e alteração do horário de funcionamento do estabelecimento. Com este novo regime jurídico, os estabelecimentos comerciais, caso cumpram os critérios definidos pelo município e os previstos na legislação geral, apenas têm de comunicar ao município que vão instalar determinado equipamento ou que vão praticar determinado horário, desde que o horário esteja dentro dos limites legais, e estão autorizados a fazê-lo no dia seguinte à comunicação. Quando não são cumpridos os critérios para a ocupação de espaço público, o empresário tem de aguardar 20 dias pela decisão do município, caso o município não se manifeste, deve considerar deferimento tácito. São também

¹⁹ Disponível em <https://dre.pt/application/file/277483>.

eliminadas as licenças de mensagem publicitária de natureza comercial, relacionadas com a atividade do estabelecimento em questão, com regras similares às da ocupação de espaço público. Por outro lado, este novo regime visa o aumento da responsabilização dos agentes económicos, através do reforço da fiscalização e do agravamento de sanções e coimas para o empresário que infringir a lei.

O diploma teve como principal objetivo beneficiar os empresários no exercício da sua atividade económica, tentando aliviar a burocracia desnecessária e excessiva a que estavam sujeitos para com a administração pública, mais especificamente para com as câmaras municipais.

4.2.1.2. ALOJAMENTO LOCAL

O Decreto-Lei n.º128/2014²⁰ aprovou o novo regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local. Este novo regime jurídico veio centralizar de forma desmaterializada todos os registos de alojamento local num único local.

O artigo 33.º do mesmo diploma prevê que os estabelecimentos de alojamento local sejam registados e tramitados *online* ou através do acesso mediado dos municípios através do balcão único eletrónico, sendo posteriormente atribuído um número de registo único a nível nacional pelo Turismo de Portugal, I.P., comunicada ao requerente do serviço através de uma notificação automática enviada por *email* gerada pelo mesmo *back-office*.

4.2.3. LICENCIAMENTO INDUSTRIAL

O *back-office* da plataforma de Licenciamento Industrial serve de suporte à tramitação dos procedimentos inerentes aos pedidos de licenciamento industrial, à qual têm acesso as entidades com papel de coordenação no processo e as entidades que têm de ser consultadas num determinado licenciamento com diferentes permissões de acesso. A plataforma, integrada no programa Simplex e prevista no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º209/2008²¹, de acordo com o diploma, pretendia simplificar os processos de licenciamento industrial, eliminando os seus principais constrangimentos, reduzindo os custos para o industrial e, a longo prazo, favorecer a competitividade da economia portuguesa.

Ainda segundo o diploma, a plataforma de suporte ao licenciamento industrial permite ao industrial conhecer antecipadamente, através de um simulador, o procedimento que se aplica ao seu caso, bem como acompanhar o seu processo nas suas diferentes fases, tal como a disponibilização de guias técnicos que ajudem o requerente a preparar o seu processo e contribuam para a normalização a transparência dos procedimentos administrativos.

O regime de exercício da atividade industrial (REAI) decorrente do Decreto-Lei n.º209/2008 foi substituído em 2013 pelo Sistema de Indústria Responsável (SIR). O SIR foi aprovado pelo Decreto-

²⁰ Disponível em <https://dre.pt/application/file/56384665>.

²¹ Disponível em <https://dre.pt/application/file/439038>.

Lei n.º169/2012²², de 1 de agosto e veio regular o exercício da atividade industrial, a instalação e exploração de Zonas Empresariais Responsáveis (ZER). O licenciamento de uma indústria tem de estar integrada num dos três tipos previstos no Decreto-Lei - Tipo 1, Tipo 2 e Tipo 3. Os três tipos de estabelecimentos industriais têm que ver com os diferentes graus de potenciais riscos aquando da exploração. O SIR, para além de simplificar os procedimentos associados ao licenciamento de uma indústria, veio responsabilizar mais o industrial no sentido de cumprir toda a legislação inerente.

4.3. ANÁLISE FUNCIONAL DO BALCÃO DO EMPREENDEDOR

O balcão único eletrónico, designado Balcão do Empreendedor e acessível através do Portal do Cidadão, pretende ser a porta de entrada na internet de todos os serviços da administração pública destinados às empresas, de modo a que, um empresário possa cumprir todas as suas obrigações legais para o exercício da sua atividade económica, sem deslocações ao atendimento presencial aos vários organismos da AP envolvidos no processo.

O Balcão do Empreendedor, atualmente, permite ao agente económico conhecer a informação necessária ao cumprimento das formalidades para o exercício de uma determinada atividade económica através dos serviços disponíveis no BdE, que podem ser serviços informativos, interativos ou transacionais, fazer o acompanhamento *online* do estado do processo através do Dossier Eletrónico da Empresa, a receção de notificações eletrónicas, caso seja solicitado pela entidade prestadora do serviço, a entrega de documentos adicionais, e a receção *online* do comprovativo da realização do serviço.

A forma de organização do BdE para o empresário consiste numa divisão por três formas de pesquisa: por área de negócio, por negócio e por serviço. A página da pesquisa por área de negócio apresenta uma árvore de navegação subdividida pelas várias atividades económicas e a pesquisa por



Figura 4. Tipos de pesquisa no Balcão do Empreendedor
Fonte: Balcão do Empreendedor

²² Disponível em <https://dre.pt/application/file/179134>.

negócio permite a pesquisa pela atividade através de um motor de busca. Com a integração do Balcão do Empreendedor no Portal do Cidadão, deixou de haver uma organização por eventos de vida de uma empresa, tal como havia no Portal da Empresa. Passando apenas a existir uma organização por áreas de negócio e por serviços.

Em ambas as formas de pesquisa, o utilizador, ao selecionar a atividade pretendida, é direcionado para página da atividade (*Figura 5*), na qual é explicado em que consiste a atividade e, em três separadores distintos, são listadas as formalidades necessárias para o exercício da atividade. No primeiro separador, o utilizador encontra informação do que precisa para o início da sua atividade, nomeadamente as formalidades para diversas formas jurídicas da constituição da empresa e a abertura de início de atividade nas Finanças; no segundo separador estão listadas as formalidades obrigatórias para o exercício de qualquer atividade, independentemente da área de negócio, como a comunicação de horário de funcionamento à câmara municipal ou a aquisição do livro de reclamações; o último separador apresenta ao empresário as formalidades legais que o empresário pode precisar para o exercício da sua atividade.

2 Escolher
Atividade: **Cabeleireiro**

Atividade que compreende os serviços de cuidados do cabelo (lavagem, penteados, corte, pintura, ondulação, desfrisagem, entre outras) assim como corte e aparo da barba e comercialização de produtos associados aos cuidados do cabelo, a exercer por tempo indeterminado através de uma empresa estabelecida em território nacional.

1. Início de atividade - Precisa	2. Exercício da atividade - Precisa	3. Exercício da atividade - Pode precisar
<ul style="list-style-type: none"> • Pessoa coletiva constituída noutro país • Pessoa coletiva ou equiparada a constituir em Portugal 	<ul style="list-style-type: none"> • Edifício/fração - autorização de utilização compatível para comércio e/ou serviços com riscos para a saúde e segurança Se a atividade for exercida nu... (+) • Estabelecimento - instalação • Estabelecimento - instalação com dispensa de requisitos Caso não cumpra todos os requi... (+) • Horário de funcionamento - comunicação ou alteração Se a atividade for exercida em... (+) • Livro de Reclamações - compra Se a atividade for exercida em... (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Certidões • Estabelecimento - encerramento • Estabelecimento - modificação • Ocupação do espaço público • Propriedade industrial

Figura 5. Ficha de atividade no Balcão do Empreendedor
Fonte: Balcão do Empreendedor

O empresário apenas tem de clicar na formalidade pretendida e é redirecionado para a respetiva ficha de serviço. Na pesquisa por serviço, o agente económico pode pesquisar o serviço pretendido através do motor de busca do BdE e, após selecionar o serviço, acede diretamente à ficha de serviço pretendida.

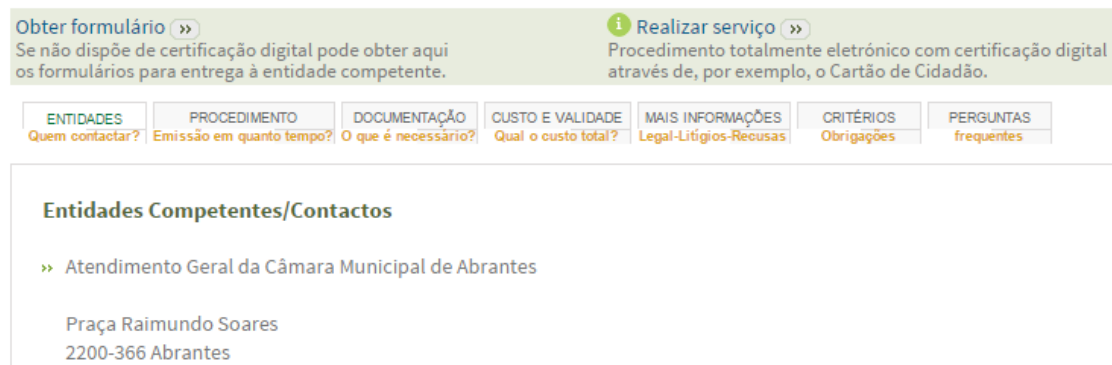
Qual a finalidade?

Este serviço permite comunicar o encerramento do estabelecimento ou atividade, devendo esta comunicação ser efetuada no prazo máximo de 60 dias após a ocorrência do encerramento.

Se este serviço for submetido eletronicamente, o pagamento (se aplicável) é efetuado da seguinte forma:

- deve aguardar cinco dias pela notificação do município da área do estabelecimento, enviada para o e-mail indicado no campo "requerente"; ou
- dirigir-se ao município da área do estabelecimento.

Abrantes



Obter formulário » Se não dispõe de certificação digital pode obter aqui os formulários para entrega à entidade competente.

Realizar serviço » Procedimento totalmente eletrónico com certificação digital através de, por exemplo, o Cartão de Cidadão.

ENTIDADES Quem contactar?	PROCEDIMENTO Emissão em quanto tempo?	DOCUMENTAÇÃO O que é necessário?	CUSTO E VALIDADE Qual o custo total?	MAIS INFORMAÇÕES Legal-Litígios-Recusas	CRITÉRIOS Obrigações	PERGUNTAS frequentes
-------------------------------------	-------------------------------------------------	--------------------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

Entidades Competentes/Contactos

» Atendimento Geral da Câmara Municipal de Abrantes

Praça Raimundo Soares
2200-366 Abrantes

Figura 6. Ficha de serviço no Balcão do Empreendedor

Fonte: Balcão do Empreendedor

A partir de uma ficha de serviço (Figura 6), como já foi referido, podemos ter informação sobre os contactos da entidade competente, o procedimento, o prazo de emissão ou decisão, a documentação necessária, o custo e a validade do pedido, a legislação aplicável, os critérios para a realização do serviço e perguntas frequentes acerca do mesmo e distinguir os serviços que são informativos, interativos ou transacionais.

Os serviços apenas informativos contém informação sobre o serviço e pode direcionar o agente económico para o *website* da entidade competente pelo serviço; os serviços interativos (Figura 7) permitem o *download* do formulário para envio por *email* ou entrega presencial no organismo competente; e o serviço transacional (Figura 8) permite a realização do serviço totalmente *online*, mediante autenticação, redirecionando o empresário para o respetivo formulário eletrónico. Para a realização dos serviços interativos, o utilizador não necessita de se autenticar, apenas tem de descarregar o formulário em *pdf* e seguir os procedimentos explicados na ficha de serviço, indicados pela entidade competente pelo mesmo. Um serviço transacional requer a autenticação prévia do utilizador. Importa destacar que, na ficha de serviço de serviço transacional, está também disponível o formulário para *download*, para dar hipótese ao requerente de realizar o serviço mesmo que a plataforma de suporte esteja inoperacional.

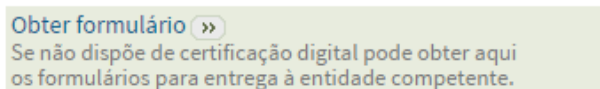


Figura 7. Serviço interativo no Balcão do Empreendedor
Fonte: Balcão do Empreendedor



Figura 8. Serviço transaccional no Balcão do Empreendedor
Fonte: Balcão do Empreendedor

Os meios de autenticação no Balcão do Empreendedor, o Cartão de Cidadão, a Chave Móvel Digital, o certificado digital de advogados, solicitadores e notários e o certificado digital europeu, estão integrados no Fornecedor de Autenticação²³ (Figura 9), que, por sua vez, é um serviço da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública. Dos meios de autenticação, importa destacar o Cartão de Cidadão, para além de combinar vários documentos de várias entidades apenas num só, permite a autenticação do utilizador com a máxima segurança e a assinatura com validade legal de documentos em formato *pdf*. De forma semelhante, a Chave Móvel Digital permite ao empresário autenticar-se através de um código enviado por SMS ou *email*, sendo que é necessário para validar o *email* e o número de telemóvel, uma autenticação inicial com o Cartão de Cidadão. Estes dois meios de autenticação obrigam a que o requerente do serviço tenha os códigos PIN do Cartão de Cidadão ativos, possua um leitor de cartões específico e um *software* específico no seu computador. Estes fatores podem apresentar entraves para a população com menos literacias digitais e que não possuem computador ou leitor de Cartão de Cidadão.

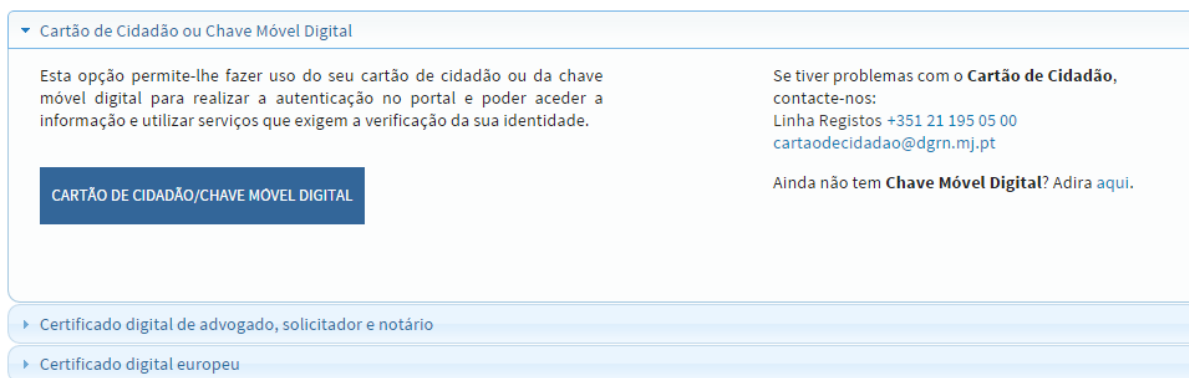


Figura 9. Fornecedor de autenticação
Fonte: Balcão do Empreendedor

Ainda no âmbito da autenticação, importa mencionar que uma das preocupações do novo modelo de atendimento da administração pública consiste em disponibilizar aos cidadãos e empresários, na realização de serviços *online*, a funcionalidade de *single sign-on*. O *single sign-on*, de acordo com *website* da iAP, consiste na autenticação com o Cartão de Cidadão apenas uma vez. “O cidadão ao autenticar-se através do Fornecedor de Autenticação num portal pode navegar nos portais aderentes sem necessidade de nova autenticação”, isto é, o cidadão pode autenticar-se no Portal do Cidadão, realizar

²³ Fornecedor de Autenticação consiste numa aplicação informática que permite a autenticação de utilizadores através do Cartão de Cidadão.

determinado serviço, e posteriormente, para a realização de um outro serviço pode ser redirecionado para o respetivo *website* e, caso esse mesmo *website* tenha o Fornecedor de Autenticação, não é necessário se autenticar novamente.

Após a autenticação para a submissão dos pedidos transacionais, o utilizador, dependendo do serviço que seleciona, é reencaminhado para o formulário eletrónico do serviço em questão, alojado na respetiva plataforma de suporte. Os serviços transacionais no BdE são os serviços abrangidos pelos diplomas do Sistema de Indústria Responsável, na plataforma de licenciamento industrial, e do Licenciamento Zero e do Alojamento Local, na plataforma multicanal. Alguns dos serviços, também considerados transacionais, remetem o utilizador para o *website* da entidade onde é possível a realização do serviço, mas sem integração de sistemas, como por exemplo, os serviços da Segurança Social ou das Finanças em que o utilizador é direcionado para os *websites* das respetivas entidades nos quais é possível a realização do serviço. O agente económico necessita, assim, de se autenticar no *website* da outra entidade e não no Balcão do Empreendedor, exceto se o *website* também utilizar o Fornecedor de Autenticação. No entanto, verificou-se que este último aspeto ainda não se reflete. Quando o utilizador é redirecionado para o *website* de uma outra entidade, mesmo que o *website* tenha o Fornecedor de Autenticação, é necessária nova autenticação, como por exemplo o *website* das Finanças e da Segurança Social.

Quando submetido o pedido, o requerente, autenticado com o seu Cartão de Cidadão, pode consultar o estado do seu pedido no Dossier Eletrónico da Empresa. O DEE pretende permitir às empresas aceder a informação disponibilizada pelos diferentes organismos da AP, tendo em conta as características da atividade da empresa, e iniciar ou consultar o estado dos seus pedidos a um organismo da administração pública (Simplex, 2009). No fundo, pretende-se que no DEE seja possível a um empresário consultar todos os processos relacionados com as várias entidades da AP, com sistemas integrados, num só local onde ambas as partes tenham acesso.

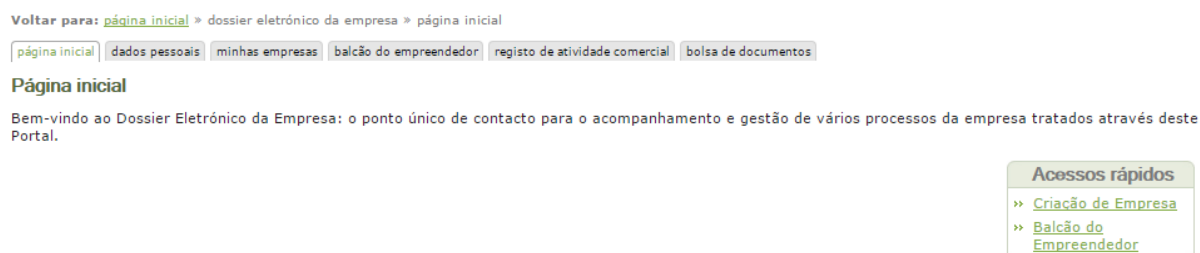


Figura 10. Dossier Eletrónico da Empresa
Fonte: Balcão do Empreendedor

Atualmente, o DEE permite ao utilizador consultar e adicionar documentos ao seu pedido, quando solicitados pela entidade. Os pedidos possíveis de consultar no DEE são aqueles em que a plataforma de suporte está integrada com o BdE, ou seja, os serviços de Licenciamento Industrial, de Alojamento Local, de Licenciamento Zero e da Empresa Online.

Na última avaliação da Comissão Europeia aos balcões únicos eletrónicos de todos os países membros da União Europeia foram avaliados quatro indicadores em cada um dos balcões: (1) a qualidade e disponibilização da informação; (2) conclusão *online* dos pedidos; (3) acessibilidade por utilizadores estrangeiros; e (4) usabilidade. Na imagem em baixo, é possível verificar o desempenho de cada balcão para cada um dos indicadores, medido em percentagem. As pontuações superiores a 70%/75% são classificadas a verde, entre 70%/75% e 40% como amarelo e abaixo de 40% qualificado a vermelho.

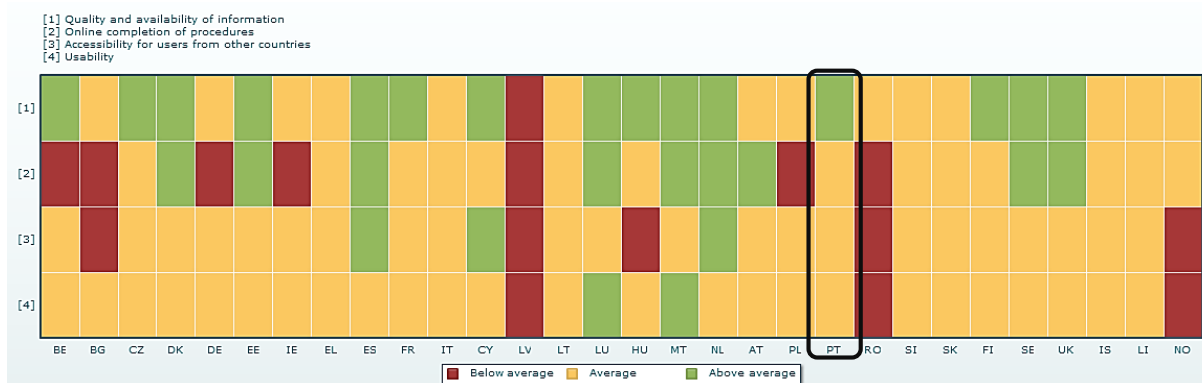


Figura 11. Indicadores de performance dos balcões únicos eletrónicos dos países-membros
 Fonte: Comissão Europeia

Como é possível verificar na *Figura 11*, o balcão único eletrónico português encontra-se dentro da média relativamente aos restantes países membros, tendo obtido no indicador da qualidade e disponibilização da informação uma pontuação superior a 70%, e para os restantes indicadores a classificação média. De facto, relativamente ao segundo indicador, referente à conclusão *online* dos pedidos, como já foi possível concluir, ainda não é exequível a realização de todos os serviços de forma totalmente *online* sem necessidade de deslocações ao atendimento presencial, havendo ainda uma maior percentagem de serviços informativos e interativos, do que serviços transacionais, que são apenas os serviços abrangidos pelos diplomas do Sistema de Indústria Responsável, do Licenciamento Zero e de Alojamento Local.

Atendendo aos possíveis estágios de maturidade de inserção das TIC na administração pública, podemos considerar que Portugal se encontra entre a segunda fase, da interação, e a terceira fase, transação, começando também a haver características da quarta fase, a da transformação, presentes na plataforma de suporte ao BdE. Apesar de se estar a caminhar rapidamente para tal, os serviços ainda não são na sua totalidade transacionais, havendo ainda um grande número de serviços interativos.

CAPÍTULO 5 | Conclusões

É um facto que o surgimento das tecnologias de informação e de comunicação trouxe uma série de novos desafios e oportunidades à administração pública. Por sua vez, a administração pública eletrónica trouxe aos cidadãos e empresários novas formas de interagir com a administração pública. Por norma, as interações dos cidadãos e empresas com a administração pública eram efetuadas através do atendimento presencial da entidade pública e, atualmente, é possível aceder a informações sobre serviços da administração pública e efetuar serviços de forma totalmente desmaterializada através da internet, de forma mais cómoda, transparente, económica e também segura, quer para a administração, quer para o agente económico.

O desenvolvimento de uma administração pública eletrónica tem de ser construída tendo como base uma estrutura sólida de plataformas integradas e de processos bem estruturados e simplificados, para que seja possível retirar o máximo proveito das TIC prestando serviços online eficazes, rápidos transparentes e acessíveis a todos.

Os progressos de Portugal em matéria de centralização de serviços *online* têm sido bastante significativos e notáveis e, prova disso, foi a pontuação obtida na classificação da Comissão Europeia. Não obstante a boa qualificação do balcão único eletrónico português relativamente aos restantes membros da União Europeia, ainda há aspetos, a vários níveis, para melhorar os serviços e seus resultados para que se consiga alcançar uma posição acima da média ou no topo da tabela.

Conforme foi possível analisar ao longo do presente trabalho, um dos pontos fulcrais para a melhoria na prestação de serviços da AP *online* passa obrigatoriamente pela interoperabilidade organizacional entre os organismos públicos. “A era de ‘ilhas isoladas de informação’, respondendo a estritos aspectos operacionais de cada instituição, não pode perdurar, se quisermos caminhar para uma verdadeira modernização e inovação administrativa” (Cunha, 2005).

A interoperabilidade organizacional no balcão único eletrónico está a dar os primeiros passos mas, no entanto, ainda não é suficiente. Um empresário que abra o seu negócio ainda não consegue efetuar todos os serviços e formalidades necessárias ao exercício da sua atividade económica num único local, ou no balcão único eletrónico, como está previsto e se pretende. É necessária uma estreita colaboração e cooperação entre entidades e organismos públicos que garanta a normalização e uniformização da informação e dos dados, uma coerência organizacional entre todos os organismos públicos.

O novo modelo de atendimento da AP e a administração eletrónica não eliminam, por si só, os princípios do modelo burocrático exposto por Max Weber. A administração pública tem de se organizar no sentido de elaborar uma concertação estratégica de regimes jurídicos em vigor integralmente.

A nível legislativo, foram simplificados vários regimes jurídicos, particularmente o licenciamento comercial com o projeto Licenciamento Zero, o licenciamento industrial com o SIR e a abertura de empresas, sempre articulados com a administração eletrónica. Estas iniciativas de simplificação

administrativa e legislativa implementadas até ao momento, simplificaram e desmaterializaram, de facto, os procedimentos. Contudo, foram apenas alterados os procedimentos finais, sem se alterarem as formalidades e procedimentos prévios para o exercício de uma atividade económica. Tomemos como exemplo um empresário que pretende abrir um restaurante. Este, antes de comunicar à administração a sua intenção de instalar o seu estabelecimento, que é o procedimento final, tem de obter um conjunto de autorizações e licenças necessárias ao exercício da sua atividade, como por exemplo, obter previamente uma licença de utilização compatível com a atividade a exercer ou iniciar a sua atividade nas finanças, entre outros procedimentos abrangidos por regimes conexos. Estes procedimentos ainda não são possíveis de realizar através do Balcão do Empreendedor.

Vidigal, apoiando-se em Qianwei, refere que as tecnologias permitem qualificar e dar inteligência à burocracia melhorando significativamente os processos e os serviços prestados, o que não significa necessariamente que se tenha de enveredar pelo caminho da desregulamentação e da “desintervenção” por parte da administração (Vidigal, 2013), mas antes pela preocupação em fornecer ao agente económico uma resposta mais rápida aos seus serviços.

As questões mencionadas anteriormente, como a escassa interoperabilidade organizacional e a desordem legislativa, podem fazer com que caminhemos para uma burocracia virtual. A revisão dos regimes jurídicos permitirá reduzir o risco da administração pública se tornar numa burocracia virtual. Fonseca & Carapeto (2009) colocam a questão, “será apenas uma questão de terminologia ou estará, de facto, a burocracia em vias de desaparecer [com a utilização das TIC]?”. Os autores recorrem a Zuurmond (1998), que defende que a formalização e a normalização, que parecem estar a desaparecer das organizações, estão, na verdade, transformadas dentro dos sistemas de informação numa burocracia invisível.

Do ponto de vista político, os sucessivos curtos ciclos legislativos e as consequentes mudanças de ministérios, tutelas e dirigentes nos organismos públicos impedem a concretização de estratégias a longo prazo de projetos relacionados com o governo eletrónico, de regulamentação de regimes jurídicos e simplificação administrativa. Marques (2006) refere ainda estes fatores alimentam a falta de uma cultura de colaboração nas entidades.

O futuro da administração pública eletrónica passa pelo desenvolvimento de uma administração em rede. Para Maria Manuel Leitão Marques, o conceito de rede consiste na salvaguarda da independência e autonomia das organizações, no entanto, interdependentes no na persecução de um objetivo comum, na qual existe uma linguagem partilhada e específica através da transmissão de conhecimento. As tecnologias de informação e comunicação vieram facilitar o desenvolvimento da cultura colaborativa, (Marques, 2006) contudo a colaboração tem, de facto, de partir das entidades. No fundo, na implementação entre os vários organismos e entidades públicos na plena interoperabilidade semântica, organizacional e tecnológica.

“Só assim, preparando e introduzindo as mudanças necessárias, tanto na administração como na governação, será possível garantir um futuro para o serviço público, a sua adaptação a novos contextos,

a sua acessibilidade a todos os cidadãos, a sua capacidade de resposta aos desafios das próximas décadas” (Marques, 2009), pelo que, é indispensável que a administração pública reveja a sua função, atentando obter uma maior agilização na forma como são prestados os serviços e facilitar a interação entre a administração e os cidadãos e empresas, para que seja também possível tornar Portugal num país com um clima empresarial atraente, estimulando o crescimento económico.

FONTES

LEGISLAÇÃO

Resolução do Conselho de Ministros n.º18/91

Resolução do Conselho de Ministros n.º117/94

Resolução de Conselho de Ministros n.º156/2000

Resolução do Conselho de Ministros n.º135/2002

Decreto-Lei n.º98/2004

Decreto-Lei n.º116/2007

Diretiva 2006/123/CE

Decreto-Lei n.º92/2010

Portaria n.º131/2011

Decreto-Lei n.º321/2009

Decreto-Lei n.º73/2014

Decreto-Lei n.º74/2014

Decreto-Lei n.º10/2015

Decreto-Lei n.º48/2011

Decreto-Lei n.º128/2014

Decreto-Lei n.º209/2008

Decreto-Lei n.º169/2012

BIBLIOGRAFIA

- Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004). *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*. Porto. Retirado de http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_IV.pdf
- AMA. (2008). *Implementação do conceito Balcão Único na Administração Pública*. Lisboa. Retirado de http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2013/Concursos_Avisos/AAC01_SAMA_1_Implementacao_Conceito_BalcaoUniconAP.pdf
- Babbie, E. (2010). *The Practice of Social Research* (12.^a ed.). Belmont: Wadsworth, Cengage Learning.
- Bell, J. (2010). *Doing your Research Project: A guide for first-time researchers in education, health and social science* (4.^a ed.). McGraw-Hill Education.
- Campos, R., & Marques, C. (2006). *O Governo Electrónico e os Sistemas de Informação Públicos em Portugal*. Retirado de <http://hultig.di.ubi.pt/~ricardo/ficheiros/CISTI2006.pdf>
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2014). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação* (3.^a ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Caupers, J. (2013). *Introdução ao Direito Administrativo* (11.^a ed.). Lisboa: Âncora Editora.
- Chiolas, C. I. F. (2008). *Governo Electrónico em Portugal: estratégia & implementação*. Universidade de Aveiro [Dissertação de mestrado]. Retirado de <http://ria.ua.pt/bitstream/10773/3396/1/2009000859.pdf>
- Costa, J. P. C. (2013). A Modernização do Estado, a Competitividade e a Sociedade do Discernimento. In *Comunicações / O Estado da Nação* (APDC., pp. 22 – 23). Lisboa.
- Cunha, L. A. da. (2005). Sistemas Informação e Plataformas Tecnológicas. In *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*. Oeiras: INA Editora.
- Darelli, L. E. (2011). Capítulo VII - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO - em Denhardt | eGov UFCS. Retirado de <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/cap%C3%ADtulo-vii-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-e-o-novo-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-em-denhardt>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2010). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Nova Iorque: M. E. Sharpe.
- Fonseca, F., & Carapeto, C. (2009). *Governança, Inovação e Tecnologias - O Estado rede e a Administração Pública do Futuro* (1.^a ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Gouveia, L. B. (2004). *Local e-Government – A Governança Digital na Autarquia*. Sociedade Portuguesa de Inovação. Retirado de http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_V.pdf
- Grönlund, Å., & Horan, T. A. (2004). Introducing E-Gov: History, Definitions, and Issues. *Communications of the Association for Information Systems*, 713–729.

- Marques, M. M. L. (2006). Uma Administração pública em rede. *Sociedade Da Informação - O Percorso Português*. Retirado de http://www.apdsi.pt/uploads/news/id547/4.5_maria_leitao_marques_070626.pdf
- Marques, M. M. L. (2009). *Serviço público, que futuro?* Coimbra: Almedina.
- Mozzicafreddo, J., & Gomes, J. S. (2001). *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos* (1.^a ed.). Oeiras: Celta Editora.
- Mulgan, G. (2005). Moldar de novo o Estado e a sua Relação com os Cidadãos: o potencial das tecnologias de comunicação e informação no curto, médio e longo prazo. In *A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Acção Política* (pp. 205–214). Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- PCM. (1999). *Melhor Administração, Melhor Cidadania: VII Legislatura, 1995-99: relatório e contas*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, Gabinetes do Ministro Adjunto e do Secretário de Estado da Administração Pública e da Modernização Administrativa.
- Pina, A. J. P. (2005). Interoperabilidade de Plataformas para a Administração Pública Eletrónica. In *A Sociedade da Informação e a Administração Pública* (pp. 47–69). Oeiras: INA Editora.
- Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Simplex. (2009). Programa Simplex 2009. Retirado de <http://www.simplex.pt/downloads/2009ProgramaSimplex.pdf>
- Simplex. (2011). Relatório 6 Anos Simplex. Retirado de <http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>
- Tavares, J. (1996). *Administração Pública e Direito Administrativo* (2.^a ed.). Coimbra: Almedina.
- UMIC. (2002). *Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos. Plano de Acção para o Governo Electrónico*. Lisboa. Retirado de http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/II_Plano_Accao_eGov.pdf
- UMIC. (2011). Portal da Empresa. Retirado de http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=112
- União Europeia. (2006). “eGoverno”: a administração em linha. Retrieved March 1, 2015, from http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/124226b_pt.htm
- Vidigal, L. (2005). *A face oculta da Administração Pública Electrónica Uma abordagem socio-técnica*. Retirado de http://luisvidigal.no.sapo.pt/A_face_oculta_da_Administracao_Publica_ElectronicaPDF.pdf
- Vidigal, L. (2013). *A Reforma da Administração Pública à luz dos Sistemas de Informação*. Retirado de https://www.academia.edu/4892506/A_Reforma_da_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica_%C3%A0_luz_dos_Sistemas_de_Informa%C3%A7%C3%A3o

ANEXOS

A. Evolução dos portais da administração pública Elaboração própria.

