



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Serviços *Online* de Iniciativa Simplex (SOIS) no Instituto da  
Mobilidade e dos Transportes, I.P. – avaliação e propostas de  
melhoria

Gabriela Gonçalves Salvado

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

setembro, 2015



## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Juan Mozzicafreddo, pelos importantes conselhos e orientações na elaboração deste trabalho.

Aos colegas do Departamento de Atendimento e Apoio ao Utilizador pela boa disposição, apoio e amizade.

Aos colegas da 13ª edição do CEAGP-INA (2012/2013) que me acompanharam em mais um desafio académico, pela entreatajuda e companheirismo e em especial ao Carlos, pela disponibilidade, incentivo e amizade.

Aos meus pais, pelo incansável apoio, compreensão e amor.

Ao José, por estar sempre presente quando mais preciso e sem o qual não teria conseguido concretizar este projeto.

Ao Rodrigo e à Madalena, os melhores pestinhas deste mundo, por serem uma constante fonte de motivação e alegria.

Muito obrigada a todos!



## RESUMO

Na generalidade dos países industrializados, a reforma administrativa tem vindo a ser alvo de reflexão devido às constantes tentativas de corrigir disfuncionalidades existentes. As medidas de simplificação administrativa e desburocratização assumem particular importância no contexto atual de crise económica e na necessidade de proporcionar uma administração mais transparente e próxima dos cidadãos, reestabelecendo a sua confiança na administração pública.

O presente trabalho de projeto incide nos serviços *online* de iniciativa *simplex* (SOIS) do Instituto de Mobilidade e Transporte, I.P., e tem como principal objetivo apresentar uma proposta de melhoria que contribua para o bom desempenho dos serviços *online* deste instituto.

Para identificar as disfuncionalidades existentes e definir soluções, foi necessário conhecer detalhadamente a situação atual. O diagnóstico efetuado baseou-se na identificação, caracterização e auscultação dos *stakeholders* envolvidos. Salienta-se a importância que as solicitações enviadas para o serviço de apoio ao utilizador externo através de *email* tiveram na identificação dos principais problemas e dificuldades dos utilizadores em aceder ao SOIS e realizar pedidos. Os serviços *online* existem para facilitar a vida e satisfazer as necessidades dos cidadãos. Ao torná-los participantes na identificação dos problemas, mais facilmente as soluções encontradas irão tornar os serviços mais eficientes e adequados.

Após a identificação das principais situações que limitam o desempenho do serviço definiram-se várias sugestões de melhoria, bem como requisitos necessários e dificuldades esperadas na sua implementação. Não se espera que as medidas proposta sejam todas implementadas, mas que sejam acolhidas, analisadas e discutidas por todos os envolvidos no projeto de melhoria do SOIS.

*Palavras-chave: reforma, participação, Simplex, simplificação, modernização, serviços online, IMT, I.P.*



## **ABSTRACT**

In most industrialized countries, administrative reforms have been a matter of reflection due to the continuous attempts to correct existing malfunctions. The measures for administrative simplification and bureaucracy reduction have been of special importance in the current context of economic crisis and the need to provide an increasingly transparent public administration also closer to the citizens, reestablishing their trust. This work focuses on the *serviços online de iniciativa simplex* (SOIS) service of the Instituto de Mobilidade e Transporte, I.P., and aims to present an improvement proposal to the performance of the online services of this institute.

In order to identify existing malfunctions and define possible solutions, it was important to fully understand the current situation. The diagnosis comprised the identification, characterization and survey of the relevant stakeholders. It was of particular importance for the diagnosis the support request emails sent to the user support desk, in order to identify the main issues when accessing and working with SOIS. Online services exist to make life easier and meet the needs of citizens. Having them participate in the identification of problems surely results in better solutions, making services more efficient and useful.

After the identification of the main issues limiting service performance, several proposals for improvement were defined, as well as the corresponding requirements and predictable difficulties for implementation. It is not expected that the proposed measures are all implemented, but they should be reviewed and discussed by everyone involved in improving of the SOIS project.

*Keywords: reform, participation, Simplex, simplification, modernization, online services, IMT, I.P.*



## ÍNDICE

Introdução.....	1
Capítulo 1 – Reforma e modernização administrativa .....	3
1.1 Razões de mudança.....	3
1.2 O processo de mudança.....	5
1.3 Ondas de mudança .....	8
1.3.1 Organização profissional weberiana .....	11
1.3.2 Lógica gestonária .....	13
1.3.3 Lógica participativa.....	16
1.3.4 Comparação entre os diferentes modelos .....	21
1.4 Trajetórias de reforma e modernização .....	22
1.5 Mudanças futuras .....	27
Capítulo 2 – Reforma e modernização administrativa em Portugal: o caso do Programa Simplex .....	31
2.1 Contexto .....	31
2.2 Programa de simplificação administrativa e desburocratização- <i>Simplex</i> .....	32
Capítulo 3 – Caso de estudo: Serviços Online de Iniciativa Simplex (SOIS) no Instituto de Mobilidade e Transportes, I.P.....	39
3.1 Caracterização do IMT, I.P. e da DSSI .....	39
3.2 Caracterização do SOIS .....	40
3.2.1 Contextualização .....	40
3.2.2 Descrição e objetivo .....	43
3.3 Análise da situação atual .....	46
3.3.1 Análise dos <i>stakeholders</i> .....	46
3.3.2 Análise dos pedidos efetuados .....	49
3.3.3 Serviço de apoio ao utilizador .....	53
3.3.4 Backoffice.....	56
3.3.5 Direção de Serviços de Sistemas de Informação - DSSI .....	57
3.3.6 Áreas de negócio.....	58

3.3.7	Comissão Europeia .....	58
3.3.8	Principais disfuncionalidades identificados .....	60
3.4	Propostas de melhoria .....	61
3.4.1	Descrição das melhorias propostas .....	62
3.4.2	Resolução das disfuncionalidades identificadas .....	69
3.4.3	Condicionantes à implementação das propostas .....	71
3.4.4	Análise de custo benefício .....	72
3.4.5	Custos .....	73
3.4.6	Benefícios.....	74
	Conclusão.....	75
	Bibliografia.....	77
	Fontes .....	80
	Anexo A – Esquemas de Processo.....	I
	Curriculum Vitae .....	VII

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 – Principais razões para a mudança contínua .....	4
Quadro 1.2 – Principais ondas de mudança .....	9
Quadro 1.3 – Características da governança .....	19
Quadro 1.4 – Principais perspetivas teóricas da administração pública .....	22
Quadro 3.1 – Medidas <i>Simplex</i> associadas ao SOIS .....	41
Quadro 3.2 – Análise dos <i>stakeholders</i> .....	47
Quadro 3.3 – Lista de pedidos no SOIS .....	50
Quadro 3.4 – Número de pedidos registados por área de negócio .....	51
Quadro 3.5 – Pedidos com <i>pagamento efetuado</i> por tipo de pedido .....	51
Quadro 3.6 – Estado final dos pedidos .....	52
Quadro 3.7 – Pedidos da área de condutores e veículos cancelados .....	53
Quadro 3.8 – <i>Emails</i> recebidos em 2014, por tipo de <i>assunto</i> .....	54
Quadro 3.9 – Classificação dos <i>emails</i> sobre o SOIS quanto ao tipo de solicitação e por área de negócio em 2014 .....	55
Quadro 3.10 – Vertentes e métricas avaliadas .....	58
Quadro 3.11 – Pontos fortes e fracos do portal do IMT .....	59
Quadro 3.12 – Disfuncionalidades do SOIS e respetivas consequências .....	61

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 – Modelo de um processo de reforma .....	7
Figura 1.2 – Trajetória de modernização e reforma .....	23
Figura 3.1 – Evolução do SOIS ao longo do tempo .....	43
Figura 3.2 – Modelo de organização do SOIS .....	44
Figura 3.3 – Arquitetura do sistema SOIS .....	44
Figura 3.4 – Processo simplificado de realização de pedidos no SOIS .....	45
Figura 3.5 – Relação entre as propostas e os problemas que minimizam ou resolvem ...	70
Figura A.1 – Pedido emissão do CEPDCM ( <i>as is</i> ) .....	II
Figura A.2 – Pedido emissão do CEPDCM ( <i>to be</i> ) .....	III
Figura A.3 – Pedido de cancelamento de matrícula – veículo exportado ( <i>as is</i> ) .....	IV
Figura A.4 – Pedido de cancelamento de matrícula – veículo exportado ( <i>to be</i> ) .....	V

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ACB	Análise de Custo Benefício
AMA	Agência para a Modernização Administrativa
AMT	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
AP	Administração Pública
BO	<i>Backoffice</i>
BPMN	<i>Business Process Modeling Notation</i>
CCP	Código dos Contratos Públicos
CEPCM	Cartão de Estacionamento para Pessoas com Deficiência Condicionadas na sua Mobilidade
DAAUT	Departamento de Atendimento e Apoio ao Utilizador
DDSA	Departamento de Desenvolvimento de Sistemas e Aplicações
DDV	Delegação Distrital de Viação
DR	Direção Regional
DRMT	Direção Regional de Mobilidade e Transportes
DSFC	Direcção de Serviços de Formação e Certificação
DSSI	Direção de Serviços de Sistemas de Informação
DTIC	Departamento de Tecnologias da Informação e Comunicação
DUA	Documento Único Automóvel
ENW	Estado Neo-Weberiano
EU	<i>European Union</i>
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GPL	Gás Petróleo Liquefeito
IMT	Instituto de Mobilidade e Transporte
IMTT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres
InIR	Instituto de Infraestruturas Rodoviárias
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
IRN	Instituto dos Registos e Notariado
MB	Multibanco
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MPSIBS	Módulo de Pagamento SIBS
NIF	Número de Identificação Fiscal
NPM	<i>New Public Management</i>
NPS	<i>New Public Service</i>

NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
NWS	<i>Neo-Weberian State</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIN	<i>Personal Identification Number</i>
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
SCCT	Sistema Central de Cobranças de Taxas
SH	<i>Stakeholders</i>
SOIS	Serviços Online de Iniciativa Simplex
TCC	Transporte Coletivo de Crianças
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação



## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as burocracias públicas dos países europeus, bem como os da OCDE, conheceram níveis de mudança extraordinários, não existindo contudo uma explicação única e simples para as contínuas iniciativas de mudança do Estado e respetivos aparelhos administrativos. Num dado momento, o sistema existente é considerado deficiente e as reformas propostas têm a intenção de criar um sistema de governação que funcione melhor.

A forma e grau de profundidade com que as iniciativas são implementadas resultam, por um lado, do contexto temporal, social e orçamental existente e, por outro, das oportunidades de atuação que o poder político considera existirem no contexto da correlação de forças. Embora cada país tenha tido especificidades próprias de reforma, é possível discernir alguns padrões gerais em quase todos eles. Nos últimos anos têm vindo a ganhar relevo formas organizativas e de funcionamento mais consentâneas e fomentadoras da participação e auscultação da sociedade.

A necessidade de reestabelecer a confiança dos cidadãos na administração pública, de proporcionar uma administração aberta aos problemas dos cidadãos e de estabelecer uma forma de governação mais flexível são ideias difundidas de forma semelhante em todas as sociedades europeias, como forma de tornar a administração mais próxima e transparente para as pessoas. Os próprios avanços nos meios de comunicação e nas tecnologias de informação em particular, colocaram os programas e as atividades mais acessíveis aos cidadãos.

Em Portugal, à semelhança de muitos outros países, existe um setor público cada vez mais pressionado a prestar serviços de qualidade com uma melhor relação custo/benefício, devido aos rigorosos constrangimentos orçamentais, e a estar mais atento às necessidades e exigências dos cidadãos. O *Simplex*, programa representativo das medidas de reforma e modernização da administração pública, tem estado focado, desde o seu arranque em 2006, na identificação de medidas que facilitem a vida aos cidadãos, diminuam os custos de contexto que sobrecarregam as atividades económicas e modernizem a administração pública.

O presente trabalho pretende contribuir, num âmbito restrito, para a prossecução destes objetivos, através da correção ou minimização das disfuncionalidades identificadas no caso específico dos serviços online do Instituto de Mobilidade e Transportes, I.P.. Está organizado em três partes. Na primeira parte procura-se refletir sobre a reforma e modernização da administração pública, identificando as principais razões de mudança, analisando os movimentos de reforma e modernização que ocorreram nas últimas décadas e descrevendo as suas principais características, limitações e pontos de convergência/divergência. Na

segunda parte faz-se uma breve caracterização das medidas de simplificação e desburocratização administrativa que ocorreram em Portugal, mais concretamente, do programa *Simplex*. Finalmente, na terceira parte aborda-se o funcionamento dos serviços online do IMT, I.P. (caso de estudo), fruto da implementação de algumas medidas *Simplex*, procurando-se identificar disfuncionalidades e apresentar melhorias ao serviço atualmente implementado. Com este trabalho de projeto, pretende-se contribuir para a desmaterialização, a simplificação de procedimentos, o aumento da transparência e da celeridade dos pedidos e, com isso, aumentar a eficácia, a eficiência e a qualidade do serviço prestado, facilitando a vida aos cidadãos e empresas.

## **CAPÍTULO 1 – REFORMA E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Difícilmente algum governo estará disposto a afirmar que o setor público foi posto em ordem ou que a reforma da administração pública já se encontra concluída (Peters, 2001: 44). Em dado momento, o sistema existente é considerado deficiente e propõem-se reformas com a intenção de criar um sistema de governação que funcionará melhor (Peters, 1996:111). Assim, mudança e continuidade têm existido concomitantemente, sendo importante conhecer e compreender as mudanças que ocorreram e como estas afetaram o papel do Estado e da administração pública.

Neste capítulo faz-se uma reflexão, em sentido geral, sobre a reforma e modernização da administração pública. Após caracterizar o processo de reforma e identificar as principais razões para a sua existência, são analisadas as principais tendências de reforma e modernização que ocorreram nas últimas décadas, descrevendo as suas principais características, limitações e principais pontos de convergência/divergência. É feita referência às trajetórias de modernização e aos dilemas e contradições que muitas vezes estão associados às políticas de modernização.

Por fim, são identificados os fatores com maior probabilidade de causar fortes impactos na administração pública, no futuro e como esta poderá reagir.

### **1.1 RAZÕES DE MUDANÇA**

Várias são as razões apontadas para a existência de reformas administrativas nas últimas décadas, destacando-se a crise fiscal do Estado, a crescente competição por investimento privado e mão-de-obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e mais liberalizantes e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades (Sechi 2009:349).

Mozzicafreddo (2001: 3) identifica, simplificada, quatro razões estruturais que precederam a ocorrência de reformas na AP:

- o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado resultantes do aumento dos gastos sociais, motivados pelo aumento regular das políticas inscritas no modelo social das funções do estado-providência e o conseqüente aumento de despesa dos agentes dos serviços públicos;
- a complexidade de funcionamento da AP, motivada em grande parte tanto pelo avolumar das iniciativas de regulação e de normalização das atividades, como pela rapidez e heterogeneidade do desenvolvimento da sociedade;
- a alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos, como seja o aumento de padrões mínimos face ao estado (por exemplo, na qualidade dos serviços e do atendimento), ou a progressão dos direitos dos cidadãos, agora preocupados também com a participação na esfera da administração;

- as novas tendências de transformação da estrutura do Estado que inevitavelmente acompanham as transformações da AP, tanto no sentido de o dotar de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa como na tentativa de estabelecer uma forma de governação mais flexível e transparente.

Em resposta aos problemas supra mencionados, várias têm sido as iniciativas de reforma ou modernização implementadas em diferentes países. Contudo, a forma e grau de profundidade com que essas iniciativas foram implementadas resultaram mais dos contextos envolventes onde as condições, as tradições sociais e culturais e as oportunidades e os ritmos políticos orientam diferentemente as suas grandes linhas (Mozzicafreddo, 2001: 3).

**Quadro 1.1** – Principais razões para a mudança contínua

<b>RAZÕES DE MUDANÇA</b>	
<p><b>Administrativas</b> refletem o fato das reformas terem consequências administrativas e de um ciclo de reformas criar frequentemente a necessidade de ciclos subsequentes</p>	<p><i>Desilusão</i> – a desilusão causada pelos resultados de uma reforma promove a implementação de outras</p> <p><i>Êxito</i> – a capacidade demonstrada de introduzir mudanças significativas no aparelho administrativo pode estimular os reformadores</p> <p><i>Consequências perversas</i> – resultados contrários aos esperados ou efeitos secundários negativos que anularam os eventuais benefícios delas resultantes podem produzir novos esforços de reforma</p>
<p><b>Técnicas</b> associadas a problemas intrínsecos de medição e concetualização das consequências das reformas</p>	<p><i>Medição</i> – existem problemas na identificação da maneira mais precisa e inequívoca de medir a qualidade dos serviços e de se saber quanto se poupou</p> <p><i>Limites</i> – dificuldade em saber até onde podem ser levadas as reformas e se existem normas absolutas que sirvam para aferir a eficiência das organizações</p>
<p><b>Políticas</b> referem-se às pressões políticas que rodeiam o processo</p>	<p><i>Paradoxo da qualidade</i> – embora a qualidade dos serviços possa ter melhorado, ao criar novos mecanismos para que o cidadão se faça ouvir pode parecer que o serviço prestado piorou (recepção de reclamações que anteriormente não eram de todo possíveis)</p> <p><i>Mudança de partido e de ideologia</i> – a substituição de partidos políticos no poder é acompanhada por alterações ideológicas e, conseqüentemente, as prioridades de reforma modificam-se</p> <p><i>Continuação da luta pelo poder</i> – é politicamente vantajoso contestar a burocracia e sugerir novas formas de reduzir o poder do setor público (sem diminuir os serviços prestados)</p> <p><i>Ir longe de mais</i> – os ciclos de reforma iniciais, ao sobrestimarem as possibilidades e a conveniência de algumas alterações, impuseram uma pressão elevada para que as reformas fossem feitas ou propuseram mudanças demasiado radicais</p> <p><i>Política organizacional</i> – para além da política partidária, o impulso de reforma provem de um conflito real ou potencial entre organismos governamentais</p>

Fonte: Adaptado de Peters (2001)

Por mais que um governo já tenha alterado o seu sistema administrativo, parecem existir esforços persistentes para levá-lo a transformações ainda maiores (Peters, 2001: 49). Várias

são as razões, analiticamente distintas mas que se reforçam mutuamente, apresentadas por Peters (2001: 49-59) para que a mudança prossiga (**Quadro 1.1**).

Para mais facilmente compreender as dissemelhanças e similitudes decorrentes das reformas implementadas, é importante perceber como é que estas se processam.

## **1.2 O PROCESSO DE MUDANÇA**

O modo como as políticas públicas são desenhadas e implementadas tem vindo a provocar uma mudança dramática na forma como as regras e os regulamentos, os programas e os processos que orientam a sociedade estão a ser desenvolvidos. Se, no passado, o governo desempenhou um papel predominante na direção da sociedade, hoje muitos são os grupos e os interesses diretamente envolvidos no desenvolvimento e implementação das políticas públicas (Denhardt e Denhardt, 2003: 3).

Pollitt e Bouckaert (2011: 31-46) desenvolveram um mapa conceptual que representa as interações existentes entre os diferentes grupos que participam num processo de reforma, sejam eles de natureza socioeconómica, política ou do próprio sistema administrativo (**Figura 1.1**).

No centro e associado à tomada de decisão encontra-se a “elite decisória”, formalmente associada ao governo. Apesar deste posicionamento, salienta-se que a intensidade dos programas e medidas de reforma não se deve apenas às orientações normativas e políticas dos responsáveis pelos diferentes governos. Considera-se que tal se deve sobretudo à lógica do papel do Estado e das funções de regulação institucional, bem como ao processo de inserção das sociedades no espaço europeu e no espaço internacional mais alargado, com consequências nas condições económicas e financeiras que daí resultam. As mudanças das expectativas dos cidadãos e a modernização das relações sociais e políticas tiveram, igualmente, influência, embora mais indirecta e difusa (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 10). Assim, as medidas de reforma existentes resultam por um lado do contexto temporal, político e orçamental e, por outro, da oportunidade que o poder político, em diferentes momentos, considera possível atuar no contexto da correlação de forças. É, por isso, que as medidas e programas de reforma de uma determinada temática não se esgotam numa determinada época, sendo retomados, com maior ou menor aprofundamento, noutra momento (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 12). No entanto, o governo continuará a desempenhar um papel muito importante no estabelecimento de regras políticas e legais, na resolução de questões de distribuição e de dependência de recursos e em assegurar a manutenção dos princípios democráticos e de equidade social, servindo assim o interesse público (Denhardt e Denhardt, 2003: 4).

No canto superior esquerdo encontram-se representados os fatores económicos e sociodemográficos. As “forças económicas globais” têm tido uma enorme influência nas

reformas administrativas, sem contudo limitarem diretamente a escolha do tipo de reforma de gestão ou, em geral, determinarem o grau, o tempo ou a forma precisa de uma reforma. As nações têm de compartilhar o espaço global com um crescente número de atores globais, no quadro de uma economia mundial em crescimento dinâmico e com um mundo social globalmente ativo: empresas multinacionais, estruturas inter e supra-regionais, organizações não-governamentais e cidadãos que em geral intervêm cada vez mais na política global, levando a uma repartição policêntrica do poder ténues (Gomes: 2001: 81).

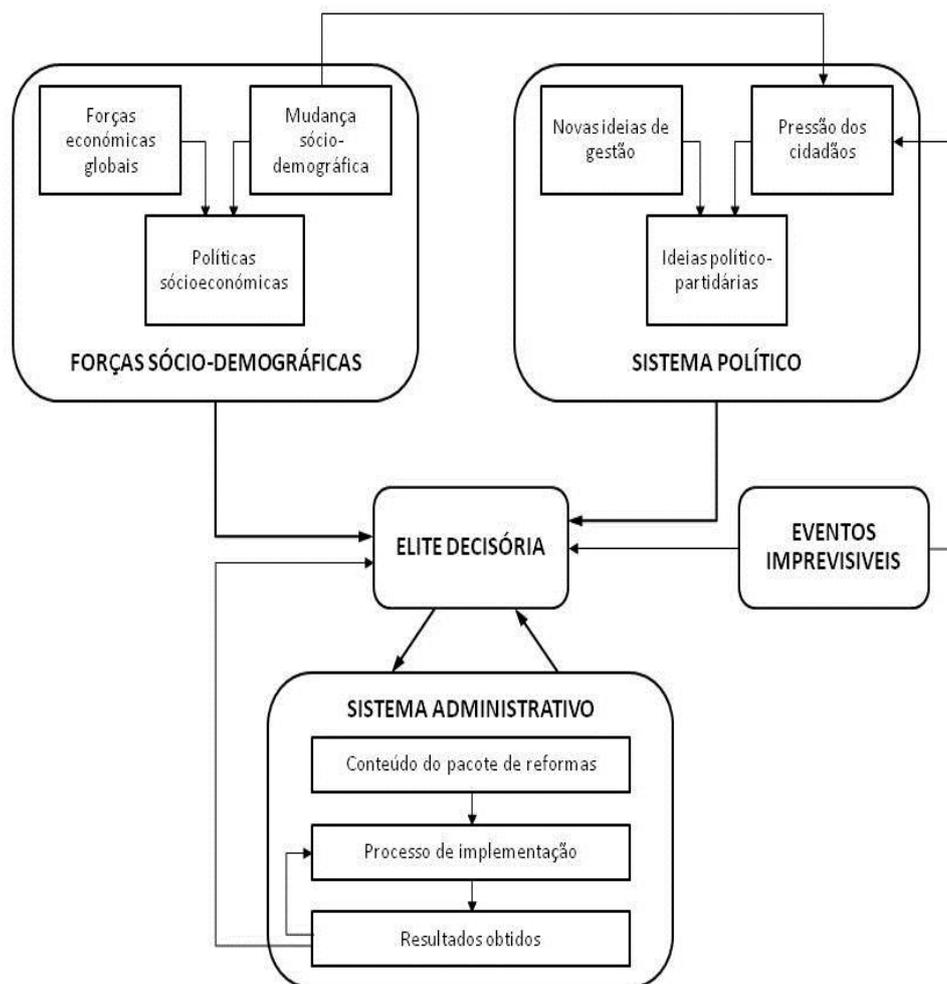
Outro problema que os governos enfrentam atualmente relaciona-se com o aumento dos custos e complexidade do Estado-providência. Se, por um lado, se observa o envelhecimento da população, associado ao aumento da esperança média de vida, às mudanças nos padrões de vida familiar (especialmente com o aumento de famílias monoparentais e unipessoais), por outro tem-se verificado o aumento da taxa média de desemprego (comparando com os anos de 1950-73) (Pollitt e Bouckaert, 2011: 35-36). Estas mudanças sociais têm contribuído para o aumento da procura dos serviços fornecidos e/ou financiados pelo Estado, particularmente ao nível dos cuidados de saúde, assistência e segurança social.

Em suma, verifica-se que, por um lado, existe um conjunto de fatores que impõem uma maior oferta de serviços por parte do Estado e, conseqüentemente, um aumento da despesa pública, mas, por outro, existe também um grupo de razões (fatores económicos) que indiciam ser necessário restringir os gastos públicos.

Outro grupo de elementos que exercem grande influência num processo de reforma é o que contém os fatores relacionados com o sistema político. Para além do papel importante que a estrutura de um sistema político tem em definir, facilitar ou restringir a reforma da gestão pública, existem outros fatores que influenciam a mesma, tais como as novas ideias de gestão, a pressão dos cidadãos, os partido políticos e os sindicatos.

Ao longo das últimas décadas, tem-se verificado um fluxo rico em ideias sobre a forma de gerir quase tudo. Essas ideias têm sido desenvolvidas por organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Mundial, ou organizações mais especializadas como a *European Group for Public Administration*, o *International Institute of Administrative Sciences* (Carvalho, 2007: 6). Muitos são os países que têm seguido essas ideias. Contudo, embora para muitos políticos a escolha mais segura e atrativa passe por seguir a tendência e não contrariá-la (Drechsler, 2005: 98), no caso dos países mais pobres, por vezes, a adoção de determinadas medidas resulta não da escolha dos seus governantes mas da imposição do Banco Mundial ou do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Peters, 1997: 72).

**Figura 1.1** – Modelo de um processo de reforma



Fonte: Adaptado de Pollitt e Bouckaert (2011)

Quanto aos cidadãos, é comumente aceite que a temática da reforma administrativa não está no topo da sua lista de prioridades. Contudo e apesar da opinião pública poucas vezes servir de força motriz para reformas específicas, o cidadão tem a possibilidade de escolher a orientação da sociedade de que faz parte ao exercer os seus direitos de escolha pública. Para Mozzicafreddo (1998: 248), a capacidade que os cidadãos têm, num sistema político democrático, de decidir sobre a organização coletiva da sociedade é tanto maior quanto maior for a autonomia de ação do Estado.

De um modo semelhante, as ideias que os diferentes partidos políticos têm sobre como gostariam de governar, exercem influência na elite decisória. Estas ideias político-partidárias podem derivar de uma agenda política interna, de movimentos populares do eleitorado ou do mundo empresarial ou académico. Por vezes, a necessidade de assegurar a estabilidade política e a eficácia governativa, constroem os governos à definição de estratégias políticas de consenso parlamentar, privilegiando, por esse facto, os objetivos e as propostas

que, em termos de alcance e de tempo de implementação, suscitam menos divergências e polemicas políticas e sociais (Mozzicafreddo, 1998: 277-278).

Estes fluxos de ideias podem ser fortalecidos se as mesmas receberem exposição mediática. Apesar de não estarem representados os meios de comunicação social no diagrama da **Figura 1.1**, Pollitt e Bouckaert (2011: 39) reconhecem que estes podem intensificar a pressão exercida por um dos elementos nele representado, pelo facto de aumentarem a exposição e discussão sobre determinados assuntos específicos.

Eventos fortuitos, tais como escândalos, catástrofes, acidentes e tragédias (ex: epidemias, tiroteios, etc.) podem ter consequências a nível socioeconómico ou político, mas é a noticiabilidade e a imprevisibilidade associada aos mesmos que os torna influentes.

Apesar dos fatores anteriormente referidos serem muitos importantes num processo de reforma, especialmente a montante da decisão, outros existem que influenciam predominantemente a sua implementação, em particular a sua duração. A legislação existente, a cultura e a estrutura das organizações são exemplos de fatores que podem criar resistência à mudança e retardar a implementação das reformas. Outro ainda prende-se com a possível incompatibilidade entre reformas que, apesar de fazerem sentido em si mesmas, podem contradizer ou prejudicar outras que estão a ser implementadas em simultâneo (Pollitt e Bouckaert, 2011: 45).

Atendendo ao esquema da **Figura 1.1** conclui-se que os resultados obtidos com a implementação de uma reforma podem contribuir para o surgimento de novas ideias, por parte da elite decisória, sobre como e o que fazer a seguir, se se deve mudar de rumo ou prosseguir no caminho inicialmente estabelecido. O paradoxo interessante aqui revelado é que tanto o êxito como o insucesso podem ser conceptualizados como razões para prosseguir com as reformas administrativas (Peters, 2001: 51).

De uma forma sintética, este mapa conceptual representa o processo complexo de uma reforma, identifica as principais interações, as pressões de mudança e as fontes de resistência à mesma, reservando ainda um papel para o inesperado e acidental.

### **1.3 ONDAS DE MUDANÇA**

As diversas iniciativas de modernização ou de reforma da administração pública desenvolvidas nas sociedades europeias, a partir da década de 1970, inscrevem-se em contextos onde as condições, as tradições sociais e culturais e as oportunidades e os ritmos políticos orientam diferentemente as suas grandes linhas (Mozzicafreddo, 2001: 3).

Analisando as reformas da AP que ocorreram em alguns países<sup>1</sup> e tomando como ponto de partida a organização profissional weberiana, Pollitt e Bouckaert (2011: 11) identificam duas ondas de mudança que estiveram na base de muitas medidas implementadas.

**Quadro 1.2** – Principais ondas de mudança

<b>Lógica</b>	<b>Período</b>	<b>Principais características do discurso dominante</b>
Gestionária	Fim dos anos 1970 até fim dos anos 1990	<i>New Public Management</i> . Utilização de técnicas de gestão privada para melhorar a eficiência. Ascensão do “gerir melhor” como solução para uma grande variedade de problemas.
Participativa	Fim dos anos 1990 até 2010	Sem modelo dominante. Vários conceitos-chave, tais como a governança, redes, parcerias, transparência e confiança.

Fonte: Adaptado de Pollitt e Bouckaert (2011)

Durante algumas décadas o Estado-providência (*Welfare State*), enquanto ator social e organizador da sociedade, apoiou-se em modelos mistos de economia e tentou gerar estabilidade e crescimento económico, sobretudo com o propósito de proteger os cidadãos ante a ameaça da exclusão social e das demais contingências económicas e sociais (Madureira e Rodrigues, 2006: 154). Contudo, com a recessão económica provocada pela crise petrolífera dos anos 1970, associada à crença de que o Estado-providência se tinha tornado inviável, ineficaz e excessivamente restritivo para com os funcionários públicos e os cidadãos, surge a primeira onda de mudança. Esta consistiu na introdução da lógica gestionária na administração pública que se baseia na liberalização e privatização de atividades económicas e sociais do setor público, na redução do seu peso, na flexibilização do regime de trabalho e na desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários (Mozzicafreddo, 2001: 4). A expressão *New Public Management* (NPM) tem sido utilizada para descrever genericamente todas essas mudanças. A procura de uma maior eficiência, mediante a adoção de técnicas de gestão semelhantes às utilizadas no setor privado (Peters, 2001: 43), e de uma melhor qualidade de serviço, espalhou-se por muitos países e durou até à década de 1990, altura em que se começou a dar ênfase a palavras como "governança", "redes e parcerias", "confiança" e "transparência".

As principais alternativas ao NPM basearam-se numa série de reformas participativas concebidas para que os cidadãos, os servidores públicos e outros atores pudessem exercer influência na formulação e implementação das políticas públicas (Peters, 2010: 39).

<sup>1</sup> A análise comparativa das reformas administrativas realizada por Pollitt e Bouckaert (2011) foi feita para os seguintes países: Austrália, Bélgica, Canada, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda, Nova Zelândia, Suécia, Reino Unido e os Estados Unidos da América.

Contrastando com a eficiência e eficácia associada ao NPM, estas reformas foram amplamente justificadas em termos democráticos (Peters, 2010: 39), pois ao deixar o mercado funcionar não só as escolhas individuais são condicionadas como, em última análise, a direção da sociedade como um todo também o é (Denhardt e Denhardt, 2003: 6). Pitschas (2003: 45-46) acrescenta ainda que as administrações que se tornam mais empresariais parecem perder os valores da neutralidade política e do profissionalismo devido à rarefação do direito administrativo em resultado dos défices do código de conduta da gestão empresarial.

Apesar da “eficiência” e “qualidade” não terem desaparecido, a década de 1990 e início de 2000 trouxe a crescente perceção de que os cidadãos, tendencialmente, estão a perder a confiança no Governo e que para a restaurar será necessário oferecer serviços mais adequados e transparentes (Pollitt e Bouckaert, 2011: 8). Assim, o interesse público passou a ser o objetivo e não somente um produto secundário. Contudo, não basta hoje, para a sociedade, controlar o Estado através dos instrumentos que a democracia liberal pôs à sua disposição e esperar que o Estado garanta o interesse público que constitucionalmente lhe cumpre defender (Gomes, 2013: 31). A democratização do interesse público passa por atenuar a distinção entre Estado e sociedade civil mediante a criação de redes de organizações públicas e privadas fundadas na participação cidadã (Gomes, 2013: 31) e por criar instrumentos que permitam e facilitem o acesso a informação clara por parte de todos os interessados.

Este foi também um período em que os Estados sofreram profundas transformações ligadas, nomeadamente, aos processos de globalização, de integração supranacional e de fragmentação social (Gomes, 2013: 22). Os governos precisavam, por um lado, desenvolver a capacidade de se representar de uma forma eficiente perante as redes internacionais de instituições em contínua expansão e, por outro, promover a competitividade das economias nacionais e o investimento internacional (Pollitt e Bouckaert, 2011: 8).

Muito se passou desde as décadas de 60 e 70 do século passado, frequentemente recordadas como a “idade de ouro do planeamento”, em que as reformas se baseavam em alterações procedimentais e legais (Pollitt e Bouckaert, 2011: 9). Houve uma evolução no papel que foi atribuído ao Estado, de grande protagonista na regulação das sociedades modernas para o de ator que partilha o processo público/político com outros atores, sejam eles nacionais, infra e supra estaduais, sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão e de interesses ou empresas privadas (Gomes, 2013: 23; Peters, 2010: 39; Madureira e Rodrigues, 2006: 157, Fenger e Bekkers, 2007: 19). Segundo Kersbergen e Waarden (2004: 152-155), com o envolvimento de vários atores verificou-se uma transferência de poder na resolução de problemas da sociedade:

- Transferência vertical – i) ascendente, do Estado-nação para instituições públicas internacionais com características supranacionais (ex: EU, FMI); ii) descendente, de níveis nacionais e internacionais para níveis subnacionais e regionais (ex: agências, descentralização);
- Transferência horizontal – iii) no setor público, do poder executivo e legislativo para o judicial; iv) do setor público para agências, organizações semipúblicas e autônomas; v) do setor público para o privado; vi) do setor público para a sociedade civil;
- Transferência mista (vertical e horizontal) – engloba organizações internacionais com características supranacionais, organizações nacionais e subnacionais (privadas, públicas e semipúblicas).

Contudo e apesar da evolução verificada, o modelo weberiano continua a servir de base intelectual ao pensamento acerca da governação e contra o qual a maioria das tentativas de reforma na administração pública é dirigida (Peters, 2009: 9), sendo, por isso, importante conhecer em que contexto surgiu, quais as suas principais características e que vantagens e críticas lhe são apontadas.

### 1.3.1 Organização profissional weberiana

O modelo clássico de organização administrativa é um modelo organizacional cujos fundamentos teóricos se devem a Wilson, com a dicotomia entre política e administração, a Max Weber, sociólogo alemão que sintetizou as principais características do modelo burocrático e a Taylor, com a organização do trabalho (Rocha, 2009: 15). Contudo, foi com a publicação em 1922 do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e Sociedade) de Weber que se construíram as bases teóricas da burocracia (Sechi, 2009: 351). Weber nunca definiu o que era a “burocracia” (Caupers, 2002: 43), contudo identificou os princípios orientadores para uma administração pública ideal (Weber, 1922: 124-130 *apud* Drechsler, 2009: 12):

- organização hierárquica;
- administração baseada em documentos escritos e organizada por normas, leis e regulamentos administrativos;
- divisão do trabalho em áreas funcionais distintas;
- funcionários com dedicação exclusiva à sua função, recrutados com base na capacidade técnica e qualificação profissional;
- relacionamento impessoal entre os membros da organização;
- progressão na carreira com base na antiguidade e no mérito

Para Weber (1971: 27), a administração burocrática significava o exercício da dominação baseado no saber, tornando-a, por isso, especificamente racional. Considerava-a poderosa porque era superior em saber, por ser detentora não só de um grande conhecimento técnico

mas também de um conhecimento proveniente da experiência que se obtém com a prática de um serviço. De facto, o modelo burocrático weberiano estabeleceu um padrão excepcional de *expertise* entre os trabalhadores das organizações (Secchi, 2009: 352). Além disso, Weber (1971: 24) defendia que o tipo monocrático de burocracia (o tipo burocrático mais puro) era superior a qualquer outro em precisão, estabilidade, rigor disciplinar e confiança. Para Pitschas (1993: 645), as vantagens deste modelo são: o sucesso na manutenção da unidade de comando e da coordenação das atividades administrativas; uma maior uniformidade de procedimentos e um maior controlo legal assegurado pela organização e funcionamento das organizações; o aumento da produtividade e eficiência na execução de tarefas rotineiras como consequência da elevada especialização funcional; a garantia de um tratamento imparcial e objetivo a todos os cidadãos pela imposição de um relacionamento impessoal. Contudo e em oposição, refere que este modelo inibe as iniciativas individuais dos funcionários públicos e a participação dos cidadãos nas decisões administrativas; dificulta a responsabilização dos funcionários (especialmente a dos níveis hierárquicos mais baixos) devido à centralização da tomada de decisão; impede a comunicação entre unidades especializadas levando ao aparecimento de autoridades paralelas e ao aumento dos custos de coordenação; presta pouca atenção aos direitos e necessidades individuais devido ao relacionamento impessoal (Pitschas, 1993: 645-646).

Apesar das críticas apresentadas, convém lembrar que a maior parte da legalidade e formalidade existente no modelo tinha como objetivo assegurar a igualdade de serviços e neutralidade política entre os servidores públicos (Peters, 2009: 9) e que foi muito importante numa época em que as principais funções do Estado eram a manutenção da lei e da ordem pública, assegurar a paz e garantir a segurança da sociedade (Pitschas, 1993: 646). Torna-se evidente que a eficácia do modelo weberiano depende sobremaneira da natureza específica das tarefas públicas e das funções administrativas a desempenhar (Pitschas, 1993: 646). Com o surgimento do Estado-providência e aumento das funções do Estado, este modelo viu os seus postulados serem contestados.

Apesar do estabelecimento de medidas sociais nos anos 1880/90, é durante o início do séc. XX e o fim da II guerra mundial que se inicia a constituição de um Estado social e economicamente ativo, de implementação dos principais sistemas sociais de carácter universal e redistributivo e, ao mesmo tempo, de intervenção na economia de mercado, a fim de relançar a atividade industrial em face da forte desagregação das estruturas sociais e da recessão económica. Nesta fase, a estrutura política e institucional era já a de um Estado protetor, com forte influência do pensamento e da conceção Keynesiana da sociedade, caracterizada por um acentuado papel de intervenção na sociedade (Mozzicaffredo, 2000: 16). Com o crescimento das funções do Estado, a AP ganhou novos contornos, profissionalizando-se devido à absorção crescente de profissionais de saúde, segurança

social, educação e habitação. Tudo isto conduziu ao aparecimento de um novo tipo de Administração, a designada “Administração Profissional” (Rocha, 2009: 23). A burocracia profissional foi ganhando relevo, mas, ainda assim, não excluiu burocracia racional do período anterior. De facto, estes dois tipos de burocracias, coexistiram dentro das organizações públicas (Rocha, 2009: 24). Permanecia a ideia da importância que as estruturas hierárquicas controladas a partir do topo tinham em atingir as metas e objetivos das organizações de uma forma eficiente (Denhardt e Denhardt, 2003a: 8).

Apesar das grandes mudanças que ocorreram a nível social e económico, este modelo de Estado apresentava algumas disfuncionalidades tais como: o aumento recorrente da carga fiscal e das obrigações sociais, como forma de suportar os gastos públicos sociais (penalizando, sobretudo, os estratos sociais médios); a excessiva normatização e regulamentação da situação quotidiana dos indivíduos e das organizações; e a expansão sistemática do Estado na sociedade (Mozzicafreddo, 2000: 23). Estas disfuncionalidades conduziram ao sentimento de que a “máquina” administrativa se tinha tornado inviável e ineficaz. Com a crise económica dos anos 1970 intensificou-se o sentimento generalizado de que o modelo administrativo estava desadequado e que os modelos gestionários eram a solução. Estes viriam a ser implementados, através de sucessivos movimentos de reforma, em quase todas as democracias industrializadas.

### **1.3.2 Lógica gestionária**

A partir de meados dos anos 1970, verificou-se um processo quase contínuo de reforma da gestão pública e uma renegociação das relações tradicionais entre o Estado, a economia e a sociedade. Estas mudanças manifestaram-se através da privatização, da redução do número de funcionários públicos e da reestruturação da função pública, da introdução de técnicas de gestão empresarial para melhorar a prestação dos serviços públicos, da construção de novas formas de parceria entre organizações estatais e não estatais e de novos tipos de regulação e responsabilização (Pitschas, 2003: 31). A conceção gestionária subjacente à introdução destes elementos na AP visou criar um novo modelo administrativo que se sobreponha e progressivamente eliminava o modelo tradicional de Administração, ou seja, o modelo burocrático (Carvalho, 2007: 6). Neste contexto, existiram dois conjuntos de ideias que serviram de suporte e que constituíram elementos orientadores da reforma da AP: o primeiro emana da teoria *Public choice* (escolha pública), que põe ênfase na necessidade do governo representativo restabelecer a primazia sobre a burocracia; o segundo, referido como managerialismo, insiste na necessidade de repor<sup>2</sup> a primazia dos

---

<sup>2</sup> Pollitt (1990) efetuou um estudo comparativo entre o managerialismo na experiência inglesa e na norte-americana e alerta para o facto de os princípios do NPM não serem mais do que uma

princípios de gestão sobre a burocracia (Aucoin, 1990: 115). Por um lado, a teoria *Public choice* forneceu o suporte científico à visão popular de que a AP era constituída por uma burocracia ineficiente, instrumentalizada pelos dirigentes para seu próprio proveito e que estava para além do controlo do poder político (Carvalho, 2008: 77), ao defender que o comportamento humano é dominado pelo interesse próprio e visa maximizar o benefício que os indivíduos podem obter das suas ações e decisões (Araújo, 2004: 4). Várias foram as iniciativas de reforma que procuraram reforçar o controlo dos políticos sobre as organizações e a implementação das políticas públicas, o recurso à contratação, o controlo rigoroso de contratos e a criação de estruturas de monitorização (Araújo, 2004: 4). Por outro lado, o managerialismo enfatiza que a gestão é a melhor alternativa para melhorar a eficiência e o sucesso social, assumindo que a gestão é uma atividade instrumental genérica cujos princípios e práticas podem ser aplicados tanto ao setor público como ao privado e que os Administradores Públicos, para obterem resultados, devem dispor de autonomia e flexibilidade, isto é, poder discricionário (Araújo, 2007: 4). Estas duas teorias geram princípios contraditórios e estilos de gestão diferentes quando aplicados à reforma administrativa pois enquanto a teoria da escolha pública sublinha a importância da centralização, coordenação e controlo por parte do poder político, a escola managerial insiste na descentralização, desregulação e delegação (Rocha, 2009: 49-50).

Apesar de distintas, as diversas estratégias de reforma adotadas para mudar o funcionamento da AP foram genericamente designadas de *New Public Management* (NPM).

Embora não exista um consenso sobre o modo mais correto de definir o NPM, Carvalho (2013: 139-140) sintetiza as opiniões de diferentes autores (Hood, 1991; Dunleavy e Hood, 1994; Pollitt, 2002a, 2002b; Osborne e McLaughlin, 2002) e apresenta um conjunto de práticas e preceitos que caracterizam o NPM:

- avaliação do desempenho assente na quantificação, fazendo jus à ideia de que só se pode gerir o que se consegue medir;
- ênfase no controlo dos resultados, em detrimento dos *inputs* e processos;
- introdução de mecanismos conducentes à competição na provisão de bens e serviços;
- recurso à contratualização, em substituição das relações hierárquicas clássicas;
- desagregação e achatamento das organizações e descentralização de funções, fortalecendo a denominada administração indireta do Estado e a administração autónoma e diminuindo o peso da administração direta;
- reforço das competências de gestão e da autonomia dos dirigentes dos organismos públicos;

- adoção de sistemas de gestão da qualidade;
- aproximação dos sistemas de gestão do setor público dos sistemas vigentes no setor privado;
- mudança de valores, dando primazia à economia, eficácia e eficiência, em prejuízo da equidade e universalidade;
- estabelecimento de redes de cooperação com o setor privado e com o terceiro setor, esbatendo fronteiras entre público e privado

Vários foram os países que se inspiraram neste modelo de reforma, mas se por um lado algumas das medidas implementadas trouxeram benefícios à AP e aos serviços públicos, por outro deram origem a novos problemas.

Desde cedo surgiram críticas a este modelo de reforma, sendo que Hood (1991: 9) agrupou-as em quatro grupos, defendendo que o NPM:

- não tem conteúdo teórico próprio;
- danificou o serviço público por não ser capaz de reduzir os custos por unidade de serviço, tendo-se verificado o aumento dos controladores orçamentais e dos indicadores de *performance* sem que isso se tenha traduzido em melhorias efetivas dos serviços públicos;
- apesar de reivindicar que promove o bem comum, na realidade serve de veículo para favorecer os interesses particulares de uma elite de “novos gestores” públicos;
- dificilmente será universal, pois os valores administrativos variam de país para país e dificilmente um modelo de gestão é exportável para outras estruturas e culturas administrativas.

Por outro lado, Denhardt and Denhardt (2003: 5) referem que o NPM procurou a reforma da gestão administrativa não só através da adoção de técnicas do setor privado, mas também dos seus valores. Contudo e como afirma Graham Allison (1982), as organizações públicas e privadas são “fundamentalmente iguais em todos os aspetos de menor importância”<sup>3</sup>. Enquanto que as instituições públicas se regem pela resposta às necessidades coletivas (e por vezes contraditórias) expressas pelo cidadão, como categorias de direitos e deveres que estruturam as sociedades democráticas, as instituições privadas têm como principal objetivo o benefício e a rentabilidade particular dessa entidade, em estreita relação de reciprocidade com o cliente como sujeito orientador da racionalidade privada (Mozzicaffreddo, 2001: 27). Deste modo, o uso de técnicas de negócios dentro da esfera pública pode tornar menos evidente quais são os requisitos básicos de qualquer Estado (especialmente os democráticos): garantia, transparência e legalidade de processos, em vez dos baixos custos e da rapidez (Drechsler, 2009: 11).

---

<sup>3</sup> “Fundamentally alike in all unimportant respects” no original.

Outra das críticas apontadas ao NPM é a substituição do conceito de *cidadão* pela noção prática de *cliente*, pois são realidades distintas. Enquanto que o *cliente* é soberano, condiciona o mercado e defende os seus interesses ao ter livre escolha sobre o “que” e “onde” consumir, o *cidadão* tem um propósito comum (Savoie, 2006: 59). A substituição do *cidadão* pelo *cliente*, para além de controversa, é também limitativa pois, atendendo à complexidade dos serviços públicos e à multiplicidade de objetivos e situações contraditórias, os cidadãos tanto são *utentes*, quando utilizam um produto ou um serviço; como *clientes*, quando pagam em contrapartida de uma escolha; como *beneficiários*, quando portadores de direitos específicos no âmbito da lógica da redistribuição; como *contribuintes*, quando pagam os seus impostos e, ainda, como *eleitores* e *eleitos*, quando olhados do ponto de vista da participação pública (Mozzicaffreddo, 2001: 27).

Savoie (2006: 595) acrescenta ainda que as mudanças propostas pelo NPM foram fortes em prescrições, mas fracas no diagnóstico dos problemas. Como resultado, as reformas associadas não decorreram de um exercício científico em que os programas foram lançados com objetivos definidos e os resultados cuidadosamente medidos, mas sim de tentativas de melhoria coloridas por fortes doutrinas, modas ou preferências políticas (Pollitt, 2013: 36).

De acordo com essas posições e a partir de meados de 1990, o discurso baseado na primazia do mercado, na eficácia e na eficiência, deu lugar a outro baseado em ideias como “governança”, “redes”, “parcerias”, “transparência”, etc. (Pollitt e Bouckaert, 2011: 8) em que diferentes atores (cidadãos, outras instituições públicas, empresas privadas, organizações sem fins lucrativos, etc.) têm a possibilidade de influenciar a construção das políticas públicas passando o processo a ser mais participativo.

### **1.3.3 Lógica participativa**

Dentro da lógica de mudança participativa e contrariamente à lógica gestionária, vários são os modelos propostos, não existindo um modelo dominante. Se um lado os governos gostam de ter a sua própria variante, tanto internamente, para mostrar a sua originalidade e singularidade nacional, como externamente, como um “produto” a ser comercializado no mercado internacional de reformas da gestão pública, por outro o mundo académico também tem sido criativo na elaboração de propostas (Pollitt e Bouckaert, 2011: 19-20). A eficácia destes modelos depende da utilização de termos que apresentem as seguintes características (Carvalho, 2013: 142-143):

- amplitude e ambiguidade, uma vez que podem adotar múltiplos significados;
- atratividade, por serem modernos e progressistas;
- consenso, por obscurecerem, negarem ou diluírem lógicas e interesses conflitantes apontados tradicionalmente pelas ciências sociais;

- vendáveis globalmente, dado o seu amplo uso nos meios profissionais e académicos da administração pública.

O *New Public Service* (NPS) proposto por Denhardt e Denhardt (2000), para além de ser uma tentativa normativa de superar alguns dos fracassos do NPM, abre as portas a novos caminhos da estruturação e funcionamento do Estado, mais aberto à sociedade através da governação compartilhada com a sociedade. Para estes autores (2003: 7), é fundamental o envolvimento dos cidadãos na definição e defesa do interesse público. Os princípios que regem o NPS são (Denhardt e Denhardt, 2000: 553-556):

- servir em vez de orientar – o papel do servidor público deve ser o de ajudar os cidadãos a articular os seus interesses compartilhados e não controlar e orientar a sociedade rumo a novas direções. O governo passa a ser mais um ator no processo de definição das políticas públicas;
- procurar o interesse público - os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e compartilhada do que é o interesse público. O objetivo não deve ser a procura de soluções rápidas condicionadas por escolhas individuais, mas sim a criação de interesses e responsabilidade compartilhada que sejam consistentes com as normas democráticas, de justiça e equidade;
- pensar estrategicamente e agir democraticamente – as necessidades podem ser mais eficaz e responsabilmente satisfeitas através de esforços coletivos e procedimentos colaborativos. Para isso, o envolvimento dos cidadãos é muito importante e a disponibilidade e acessibilidade ao diálogo, por parte do governo, fundamental;
- servir cidadãos e não clientes – o interesse público resulta do diálogo sobre valores partilhados e não da agregação de interesses individuais. As relações entre o governo e os cidadãos são diferentes das relações entre as empresas e os seus clientes. Assim sendo, o servidor público não deve responder apenas às exigências dos clientes, mas também às necessidades e interesses dos cidadãos, focando-se na construção de relações de confiança e colaboração entre e com eles;
- a *accountability* não é simples – o servidor público deve estar atento não só ao mercado, mas também à lei, aos valores comunitários, às normas políticas e códigos profissionais e aos interesses dos cidadãos;
- valorizar as pessoas, não apenas a produtividade – as organizações públicas e as redes (*networks*) em que participam têm mais hipóteses de ser bem sucedidas se operarem através de processos de colaboração e de liderança compartilhada baseada no respeito por todos;
- valorizar mais a cidadania e o serviço público do que o empreendedorismo – se houver um compromisso entre os servidores públicos e os cidadãos em fazer

contributos com sentido para a sociedade, o interesse público é mais valorizado do que seria por gestores que agem como se o dinheiro público fosse deles.

Nota-se, nesta teoria, um claro alinhamento com as principais críticas apontadas ao NPM relacionadas com a perda de valores. Para estes autores (2000: 557), quando se pensa em modelos de governança numa sociedade democrática, conceitos como eficiência e produtividade não devem ser esquecidos; devem ser utilizados num contexto de democracia, comunidade e interesse público. Contudo, é fundamental aproximar os cidadãos e estimular o diálogo, tornando-os atores tão ou mais importantes que todos os outros no processo de preparação, formulação e implementação das mais diferentes políticas públicas.

O conceito de governança pode ser considerado tão antigo como o da própria governação (Pierre e Peters, 2000: 17), mas foi a partir dos anos 1990 que o mesmo ganhou popularidade. Apesar do conceito de governança estar amplamente difundido, não existe atualmente uma definição comum de governança, variando o seu significado em função dos autores ou dos campos científicos (Kjær, 2004: 1). Kersbergen e Waarden (2004:144), numa análise à bibliografia existente (mais especificamente a Rhodes (1997, 2000) e Pierre e Peters (2000)), acrescentaram mais quatro utilizações do termo governança às cinco já identificadas por Hirst (2000). No **Quadro 1.3** encontram-se resumidas as principais características associadas aos conceitos de governança identificados por estes autores.

**Quadro 1.3 – Características da governança**

Versões do conceito de governança		Principais características
<i>Good governance</i>		Termo disseminado pelo Banco Mundial e outras instituições internacionais (OCDE) e associado a princípios que definem uma boa AP. Consiste em: reduzir a despesa pública; investir na saúde primária, educação e proteção social; reforma do sistema fiscal; e aumento da transparência e <i>accountability</i>
Governança sem governo	Governança internacional	Assume um sentido interativo e pluralista pois está associada às políticas de cooperação entre estados-nação. Não existe uma hierarquia e os Estados não reconhecem nenhuma autoridade
	Governança de comunidades	Tendo em conta as tradições, rotinas, proximidade e confiança, esta abordagem reconhece a capacidade das comunidades em gerir os seus interesses comuns de uma forma eficaz, eficiente e estável.
Governança económica		Perspetiva institucionalista, na medida em que instituições garantem o cumprimento de regras, os direitos de propriedade, o cumprimento de contratos, e reduzem assimetrias de informação, riscos e incertezas
<i>Good governance – governança corporativa</i>		A OCDE estabeleceu um conjunto de princípios de governança corporativa com o objetivo de melhorar a <i>accountability</i> e a transparência da gestão, mas sem alterar as estruturas de base das empresas
<i>Good governance – new public management</i>		Caracteriza-se pela introdução de conceitos de gestão privada no setor público, tais como: privatização, <i>outsourcing</i> , medidores de desempenho, etc.
Governança em rede	Governança em rede – geral	Em oposição a formas multicêntricas (mercado) e unicêntricas e hierárquicas (Estado), as redes são formas policêntricas de governança, dadas as relações entre atores, privados e públicos, relativamente autónomos, mas interdependentes. O processo de negociação baseia-se na confiança e em regras definidas pelos participantes
	Governança multinível	“Multinível” dado o vasto leque de atores envolvidos na definição de políticas. Não só participam, por exemplo, os Estados e a Comissão europeia, como outros atores que defendem interesses públicos ou privados
	Governança privada	Caracterizada pela cooperação entre empresas mediante a criação de redes entre fornecedores, clientes e concorrentes

Fonte: Kersbergen e Waarden (2004:144-151)

Apesar das diferenças apresentadas entre as nove abordagens ao termo “governança”, todas elas têm três elementos em comum (Fenger e Bekkers: 2007: 14):

- todas se referem a sistemas pluricêntricos e não unicêntricos;
- as redes, quer sejam interorganizacionais ou intraorganizacionais, desempenham um papel muito importante;
- os processos de governação baseiam-se na negociação, concertação e cooperação, e não nas tradicionais formas de coerção, autoridade e controlo.

Ainda dentro da lógica participativa, outros autores defendem os modelos mais “tradicionais”, assentes na centralização, coordenação e controlo pela administração e poder político. É o caso do *Neo-Weberian State* (NWS), proposto por Pollitt and Bouckaert (2004) para os países europeus em resposta à globalização económica (Drechsler and Kattel, 2008: 95). Contudo, não se trata do retorno ao modelo weberiano, mas da adoção dos elementos positivos do NPM sobre uma base weberiana (Drechsler, 2009: 13).

Pollitt and Bouckaert caracterizam o NWS como sendo constituído pelos “elementos Weberianos” e pelos “elementos Neo”. Defendem que o sucesso das reformas depende da existência de uma base weberiana forte, sendo que os elementos que a caracterizam são (Pollitt and Bouckaert, 2004: 99-100):

- reafirmação do papel do Estado como principal promotor de soluções associadas aos novos problemas (globalização, evolução tecnológica, demografia e ameaça ambiental);
- reafirmação do papel da democracia representativa (central, regional e local) como elemento de legitimação do aparelho de Estado;
- reafirmação do papel do direito administrativo (devidamente modernizado) na preservação dos princípios básicos relativos à relação cidadão-Estado, incluindo a igualdade perante a lei, a segurança jurídica e o escrutínio das ações do Estado;
- preservação da ideia de que o serviço público tem um estatuto, uma cultura, regras e condições diferentes.

Para além dos “elementos weberianos”, o NWS inclui também alguns “elementos Neo”, que se podem resumir nos pontos seguintes (Pollitt and Bouckaert, 2004: 99-100):

- mudança de orientação interna, em termos de regras burocráticas, com o objetivo de suprir as necessidades e desejos dos cidadãos. Para o atingir poderão ser utilizados (ocasionalmente) mecanismos de mercado, sobretudo por potenciarem a criação de uma cultura profissional de qualidade;
- suplementação do papel da democracia representativa por uma serie de instrumentos de consulta e representação direta das opiniões dos cidadãos;
- na gestão dos recursos internos, a modernização das leis relevantes deve incentivar uma maior obtenção de resultados e não apenas o correto seguimento de procedimentos. Isto é expresso pela valorização do controlo *ex post*;
- a profissionalização do serviço público, de modo a que o burocrata não seja simplesmente um especialista na legislação referente à sua área de atividade, mas também um gestor profissional, orientado para a satisfação das necessidades dos cidadão/clientes.

Contudo, para que a modernização da gestão pública ocorra, primeiro é necessário garantir a presença dos elementos *weberianos* e só depois se devem construir (gradualmente) os elementos *Neo*, através da introdução de mecanismos modernos de gestão (Randma-Liiv, 2008: 13). Drechsler and Kattel (2008: 96) argumentam que há publicações recentes que indicam que as reformas bem sucedidas do NPM se deveram à existência de uma forte base weberiana, aspeto que implica a existência de complementaridade entre a AP weberiana e o NPM. Acrescentam ainda que uma economia baseada na inovação exige, para além de outros atores, um serviço público competente e dedicado, com uma visão de futuro e habilitado para a implementar. Em resumo, Pollitt e Bouckaert (2011: 23) defendem que a burocracia tradicional tem virtudes que devem ser preservadas (como a *accountability*, a probidade, a previsibilidade, a continuidade, as regras), mas é necessário encontrar maneiras de combinar estas com procedimentos mais eficientes e ter uma postura mais flexível e sensível para com as necessidades de uma cidadania cada vez mais diversificada.

#### **1.3.4 Comparação entre os diferentes modelos**

No **Quadro 1.4** sintetizam-se as características das principais perspetivas teóricas de reforma da administração pública anteriormente mencionadas: a Organização profissional weberiana, o *New public management*, a Governança e o Estado neo-weberiano.

A descrição dos modelos organizacionais de forma fragmentada parece obscurecer os elementos básicos de continuidade e descontinuidade, mas permite, contudo, identificar os elementos comuns e distintos entre eles (Secchi, 2009: 362).

Os modelos gestionários surgiram como resposta às ineficiências tradicionalmente associadas às organizações burocráticas e defendem que o setor público é mais eficiente mediante a utilização de técnicas de gestão privada. Com o modelo de governança pretende-se ir além dos argumentos utilizados nos dois modelos anteriores, ao incluir vários atores, como o setor privado, agências públicas, governos locais e cidadãos, em formas de associação e parceria no processo de governação. Por sua vez, o Estado neo-weberiano defende que é necessário modernizar a burocracia tradicional, tornando-a mais profissional e eficiente. As técnicas do setor privado podem ser utilizadas, mas o Estado permanece como ator principal, com as suas normas, procedimentos e cultura.

**Quadro 1.4 – Principais perspectivas teóricas da administração pública**

	<b>Organização profissional weberiana</b>	<b>New public management</b>	<b>Governança<sup>4</sup></b>	<b>Estado neo-weberiano</b>
<b>Fundamentos teóricos</b>	ciência política	economia neo institucional	sociologia organizacional e teoria das redes	ciência política e economia neo institucional
<b>Mecanismos de coordenação</b>	hierarquia	mercados	redes e parcerias	hierarquia
<b>Destinatários dos serviços públicos</b>	utentes e eleitores	clientes	cidadãos	cidadãos
<b>Natureza do Estado</b>	unitário	regulador	plural	central
<b>Papel do governo</b>	conceber e implementar as políticas públicas	promover e assegurar o funcionamento do mercado, contratar bens e serviços	negociar, gerir e mediar interesses entre vários atores	mistura dos três papéis anteriores
<b>Funções administrativas enfatizadas</b>	controlo e organização	controlo e planeamento	controlo e coordenação	controlo, organização, coordenação e planeamento
<b>Palavras chave</b>	legalidade formalidade impessoalidade mérito e carreira autoridade	<i>performance</i> indicadores competição	<i>stakeholders</i> flexibilidade negociação concertação cooperação envolvimento	centralidade modernização envolvimento

Fonte: Adaptado de Pollitt e Bouckaert (2011), Osborne (2010), Bouckaert *et al.* (2010), Secchi (2009)

#### 1.4 TRAJETÓRIAS DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO

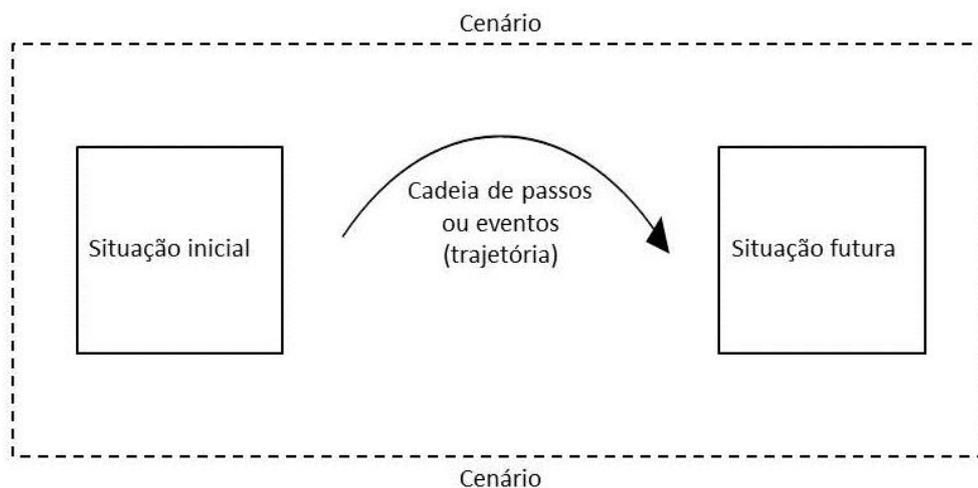
Após a análise feita às principais ondas de mudança que ocorreram e aos modelos que delas resultaram, é importante salientar que a apresentação dos mesmos de forma isolada, em “caixinhas”, poderia levar a interpretações erradas quanto às suas fronteiras (Secchi, 2009: 362). Estes não são modelos de rutura (sechi, 2009: 348). É possível encontrar, entre organizações e dentro de uma mesma organização, diferentes graus de penetração dos diversos modelos organizacionais (Secchi, 2009: 365). As reformas têm um efeito semelhante ao de uma sedimentação geológica, em que as novas camadas se sobrepõem às anteriores, não as substituindo ou eliminando na totalidade (Pollitt e Bouckaert, 2011: 8).

Pollitt e Bouckaert (2011: 75) chamam trajetória de modernização e reforma à cadeia de eventos que leva à implementação de medidas de mudança. Estas trajetórias, tal como

<sup>4</sup> Inclui o NPS, pois esse modelo é uma variante de governança.

definidas por estes autores, representam o caminho que é necessário percorrer para, partindo de um ponto inicial, se chegar a uma determinada situação desejada. Estes três elementos básicos (situação inicial, trajetória, situação futura) definem cenários de modernização e reforma que podem existir a vários níveis, desde pouco mais do que um conjunto de ideias vagas e orientações até ao desenvolvimento de um plano estratégico, com ações específicas, prazos e objetivos.

**Figura 1.2** – Trajetória de modernização e reforma



Fonte: Adaptado de Pollitt e Bouckaert (2011)

Normalmente, a visão de futuro não é clara nem tão pouco existe uma análise adequada do *status quo*. Esta desordem pode ocorrer por razões de capacidade limitada na elaboração de políticas de reforma; ou porque a ambiguidade e imprecisão das mesmas pode ser do interesse dos políticos; ou porque existe uma verdadeira incerteza sobre qual o melhor percurso a percorrer (Pollitt e Bouckaert, 2011: 76). É por isso frequente, as políticas de reforma serem compostas por numerosos dilemas, *trade-offs* e contradições, isto é, as diferentes alternativas em jogo incluírem, inevitavelmente, custos que penalizem as metas visadas, afetando de modo diferenciado os diferentes atores (Carvalho, 2008: 82-83). Pollit e Bouckaert (2011: 187) identificam algumas dessas contradições:

- aumentar o controlo político vs. dar liberdade aos gestores para gerir/capacitar os consumidores de serviços;
- dar prioridade à poupança vs. melhorar a qualidade do serviço público;
- promover a flexibilidade e inovação vs. aumentar a confiança do cidadão e, conseqüentemente, a legitimidade governamental;
- motivar os funcionários e promover a mudança cultural vs. enfraquecer vínculos e efetuar *downsizing*;
- reduzir a burocracia e o controlo interno vs. aumentar a *accountability*;

- desenvolver parcerias e aumentar a subcontratação externa vs. melhorar a coordenação horizontal;
- aumentar a eficácia vs. aumentar a *accountability*;
- promover um governo aberto e a transparência vs. proteger a privacidade.

Assim e apesar das diferentes medidas implementadas poderem fazer individualmente sentido, no seu conjunto podem contradizer-se e, se não for encontrado um equilíbrio (*trade-off*), prejudicar-se.

As iniciativas de mudança não foram implementadas da mesma maneira nos diferentes países, nem com o mesmo grau de profundidade. Porém, o interessante é que malgrado as diferenças de perspetivas, estas reformas resultaram mais dos contextos da envolvente, nomeadamente o sentido de oportunidade política, as dificuldades económicas e financeiras, a dimensão do défice público, bem como a menor resistência ou o entendimento com as entidades socioprofissionais do serviço público, do que a opção teórica ou ideológica ensaiada (Mozzicafreddo, 2001: 8). Contudo e apesar das inúmeras trajetórias possíveis, vários são os autores que defendem que existe uma predominante: a que conduz ao *New Public Management*.

Não existe uma explicação simples para a aceitação generalizada do NPM (Hood, 1991: 6), apresentando-se várias razões:

- a influência de organizações internacionais<sup>5</sup> – a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Mundial, assim como organizações mais especializadas como a *European Group for Public Administration* e o *International Institute of Administrative Sciences*, começaram a promover ativamente a prossecução de valores que aclamavam maior eficácia, eficiência e economia e, numa fase posterior, acrescida transparência e *accountability*. Estas recomendações passaram a ser adotadas um pouco por todo o lado, pois a ineficácia e a ineficiência do aparelho administrativo eram problemas apontados pela opinião pública e o poder político necessitava demonstrar que estava a tentar resolvê-los (Carvalho, 2007: 6);
- o NPM ser uma moda – se por um lado, as “reformas do sector público estão na moda e nenhum governo que se respeite se pode dar ao luxo de as ignorar” (Wright, 1997: 8), por outro e para muitos políticos, a forma mais segura e atrativa de agir é seguir a

---

<sup>5</sup> Salienta-se o fato de nas décadas de 50 e 60 do século passado ter havido pouco debate internacional sobre temas políticos e económicos. Não existiam fóruns internacionais promovidos pelo Comité de Governança Pública da OCDE ou pela Rede das Administrações Públicas das Nações Unidas (UNPAN), nem tao pouco as consultoras de gestão multinacionais muito influentes desde a década de 1980 nas reformas de muitos países. No próprio mundo académico, não são conhecidos autores que fizessem deste tema (análise comparativa da administração pública) um consistente foco de debate, pesquisa e publicação consistente (Pollitt e Bouckaert, 2011: 6).

tendência, pois facilitam a sua tomada de decisão e evitam a implementação de medidas menos populares, mas são vistos como estando a fazer alguma coisa (Drechsler, 2005: 97-98). Por vezes e mesmo quando os resultados das reformas realizadas foram decepcionantes ou produziram até resultados contrários aos previstos, os seus defensores persistiram na via que tinham começado a trilhar. Parece ter ocorrido um grau elevado de dependência da trajetória nos programas de reforma e uma aparente incapacidade de reagir ao insucesso, de outras formas que não a de continuar a fazer o que já havia sido mal sucedido (Peters, 2001: 59-60). Drechsler (2005: 97) acrescenta ainda que o NPM é mais do que uma moda, é uma verdadeira ideologia, no sentido em que reduz as perspetivas da realidade, reificado pelos seus defensores porque não conseguem lidar com a complexidade da mesma.

- facilidade de difusão associada à língua – os países pioneiros do NPM (Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido e EUA), bem como a literatura existente sobre o tema, são predominantemente anglófonos e muitos dos académicos e políticos destes países baseiam-se nessas fontes (Pollitt e Bouckaert, 2011: 12);
- dificuldade em avaliar o impacto do NPM – há uma escassez de estudos fiáveis no que diz respeito aos resultados do NPM e, conseqüentemente, do seu sucesso ou fracasso (Carvalho, 2008: 85). Pollitt e Bouckaert (2002: 25) salientam o paradoxo aqui existente: o de um conjunto de reformas orientadas ao desempenho que não dispõe de um sistema para conferir seu próprio desempenho. Deste modo, é fácil continuar a acreditar que se está no caminho certo e permanecer nele.

A dificuldade em medir os resultados, tanto antes como depois das reformas governativas, é um dos problemas técnicos mais importantes associados às mesmas. Se, por um lado, existe a questão económica de saber quanto dinheiro se poupou e até que ponto a prestação do serviço se tornou mais eficiente, por outro é necessário saber se os serviços prestados ao público melhoraram e se este está satisfeito (Peters, 2001: 53).

Para Pollitt (2013: 36), a reforma pública não tem sido um exercício científico em que os programas são lançados com objetivos definidos e os resultados cuidadosamente medidos. Não é fácil saber quantos “pontos de chegada” foram atingidos e se os objetivos, inicialmente definidos, foram cumpridos ao fim de uma trajetória percorrida (Pollitt e Bouckaert, 2011: 125). Acrescenta ainda que muitos dos programas de reforma implementados foram casos de tentativa e erro mascarados por doutrinas fortes, modas e preferências políticas e que, não existindo ainda uma base sólida de conhecimento científico e confiável sobre como agir, devem-se tentar evitar alguns dos erros e deceções do passado, sendo os mais comuns os seguintes (Pollitt, 2013: 36-37):

- prescrição antes do diagnóstico – quer seja por predisposição ideológica ou doutrinária ou por adesão servil em seguir a tendência do momento, as soluções são muitas

vezes implementadas sem que se saiba quais as origens dos problemas e se as medidas implementadas são ou não adequadas;

- falha na construção de uma coligação suficiente para a reforma – nestes casos a reforma é vista como sendo o projeto de uma pequena elite e, havendo alterações governamentais, a reforma não tem raízes e morre;
- lançamento de reformas sem a garantia de que existe capacidade de implementação suficiente – são exemplos disso: a contratação externa de serviços, se existirem funcionários incapazes de elaborar cadernos de encargos, negociar e acompanhar contratos; a imposição de um sistema de gestão de desempenho numa organização que tem pouca ou nenhuma experiência na medição de desempenho; a confiança em demasia nos especialistas externos no que diz respeito às tecnologias de informação e comunicação (TIC), atropelando as competências internas;
- pressa e falta de aplicação sustentada – na sua maioria, as grandes reformas demoram anos a estar totalmente implementadas e, para tal, leis são alteradas, regulamentos rescritos, funcionários treinados, novas estruturas organizacionais criadas, novos procedimentos redefinidos e executados, etc.. Tudo isto pode parecer frustrante para os políticos que querem ação constante, mas sem a preparação adequada, o mais provável é que as reformas falhem;
- confiança excessiva em peritos externos e pouca nos especialistas locais – actualmente, quer como forma de aceder mais rapidamente às melhores práticas internacionais quer como garantia de legitimidade, os especialistas locais são muitas vezes preteridos a favor das empresas de consultoria e organismos internacionais (como a OCDE). No entanto, os locais percebem e conhecem melhor os fatores contextuais podendo, muitas vezes, esse conhecimento ser crucial;
- ignorar os fatores culturais locais – existe uma grande variedade cultural entre diferentes países e sectores e, por isso, é de esperar que uma reforma bem-sucedida num ambiente de confiança e baixa corrupção tenha menos probabilidade de sucesso se for implementada num contexto oposto.

Para evitar estes erros, Pollitt (2013: 37-38) sugere as seguintes linhas de orientação:

- as reformas devem basear-se em diagnósticos detalhados. É importante identificar os problemas, bem como as causas que os originam, e conhecer as características contextuais em que ocorrem (clientelismo político, culturas locais, etc.);
- criação de uma forte rede de apoio (ao nível da esfera política e civil), pois as reformas não são apenas adaptações técnicas, mas também ações político-burocráticas;

- os reformadores devem assegurar-se de que existem na administração as competências necessárias para a implementação da nova reforma (ex: competências técnicas, de liderança, gestão, etc.);
- definir, desde início, um calendário realista relativo ao tempo de implementação de uma reforma. As reformas envolvem aprendizagem sendo importante dar-lhes tempo para que surjam resultados;
- maximizar a utilização de conhecimentos e experiência interna e externa. Os reformadores necessitam de ambos e devem estimular os especialistas a trabalho em conjunto, aproveitando as mais-valias de ambos;
- tentar conhecer a(s) cultura(s) das organizações envolvidas de modo a enfatizar pontos de compatibilidade com as normas culturais e identificar pontos prováveis de resistência cultural;
- estar ciente de que a reforma pode minar pontos fortes existentes no serviço público, devendo ser feitos esforços para minimizar esses efeitos negativos.

As reformas implementadas, tanto segundo uma lógica gestonária como participativa, trouxeram claros benefícios para o setor público e para os cidadãos, mas também criaram novos problemas. Apesar de ser fácil identificar os problemas criados, é difícil dizer qual a melhor alternativa para a resolução dos mesmos. Assim, os políticos e os dirigentes da AP que quiserem governar/administrar eficazmente, terão que encontrar maneiras de utilizar os ganhos obtidos com as reformas anteriores enquanto superam os problemas que foram criados com as mesmas (Peters, 2010: 43). A reforma administrativa é, assim, uma história interminável, sendo importante que se continue a fazer a análise comparativa entre as reformas implementadas em diferentes países e que se aprenda com isso (Bouckaert, 2009: 102). De fato, a multiplicidade das razões de reforma notórias, e a aparente incapacidade de lhes associar mudanças suficientes, reflete o estado bastante insatisfatório da teorização sobre as organizações e o seu desempenho no setor público, pois ainda é difícil dizer se uma determinada configuração organizacional será mais eficaz do que outras, em determinadas circunstâncias, ou se um tipo de reforma poderá produzir resultados desejados quando outros não conseguem (Peters, 2001: 60). Assim, é necessário desenvolver trajetórias e detetar problemas, formular possíveis soluções para estes problemas e prever possíveis novos problemas como consequência dessas soluções (Bouckaert, 2009: 102).

## **1.5 MUDANÇAS FUTURAS**

Se para compreender o passado é crucial conhecer o contexto no qual cada reforma é implementada, o mesmo acontece se quisermos ter uma previsão do futuro. É fundamental identificar o cenário mais provável de ocorrer e de causar grandes impactos na

administração pública. Pollit (2014: 5-22) refere cinco fatores que são regularmente referidos em publicações de governos, do Banco Mundial, da OCDE e de grandes consultoras de gestão internacionais, como causadores de impactos importantes a longo prazo:

- Alterações demográficas – não há dúvida que o envelhecimento da população é uma tendência real e as implicações económicas e fiscais serão profundas (aumento da despesa com a saúde, pensões e proteção social);
- Alterações climáticas – trata-se de um tema importante pois exerce uma influência em áreas fundamentais como a agricultura, o abastecimento de água ou o bem-estar da população (cheias, seca, etc.);
- Trajetória económica – atualmente, a maioria dos sectores públicos europeus foi afectada pela crise fiscal global, seguida da crise económica e da crise da Zona Euro. Embora seja claro que a afetação tenha sido diferente entre os estados membros, o que ainda não é claro é quanto tempo esta era vai durar;
- Evolução tecnológica – ao longo das últimas duas ou três décadas, houve uma grande evolução tecnológica ao nível das administrações públicas europeias, continuando a haver motivos para acreditar que a mesma irá prosseguir;
- Nível de confiança pública no governo – existe a ideia de que a confiança dos cidadãos está em declínio. Apesar de difundida pelos meios de comunicação e presumida em várias publicações académicas, a evidência de tal declínio está longe de ser convincente. Mesmo assim, este é um tema de grande importância pois, normalmente, tem grandes consequências ao nível dos serviços públicos;
- Alteração de contexto – os serviços públicos sempre funcionaram num contexto político, mas a natureza desse contexto tem vindo a mudar, contribuindo para o aumento de pressão sobre os ministros. Estes, para se protegerem, recorrem frequentemente a conselheiros políticos e especialistas em comunicação.

Alguns dos fatores apresentados, como o envelhecimento da população, as alterações climáticas e a crise financeira, já exercem uma forte influência na administração pública. A crise financeira trouxe restrições a um sistema político já em contenção. Se, por um lado, é necessário reduzir os custos, por outro, os governos enfrentam fatores estruturais que o tornam muito difícil, como o envelhecimento da população (Curry, 2014: 5). Mas o recente ambiente de austeridade fiscal não é resultado de uma verdadeira escolha – pelo contrário, foi determinado pela ideia de que "têm/temos que fazer isto, e agora". Contudo, parecem não existir saídas políticas para a situação atual. Isto é, direções que permitam construir compromissos e alianças necessários para a criação de políticas que abordem de forma mais sistemática o médio e o longo prazo, o social, o político e o económico. (Pollitt, 2014: 37-38). As principais consultoras de gestão e algumas organizações intergovernamentais

estão a incitar os governos a adotar modelos racionais e estratégicos na formulação de políticas, a ter uma visão de longo prazo e uma vontade de assumir compromissos creíveis, muitas vezes para além da próxima eleição (Pollitt, 2014: 37).

O envolvimento de diferentes *stakeholders* na formulação e implementação das políticas públicas é outra das mudanças espectáveis. Como as alterações climáticas não reconhecem fronteiras e afetam muitas áreas diferentes, os governos devem melhorar a coordenação horizontal entre diferentes departamentos e organismos e aumentar a cooperação entre os governos e instituições internacionais (Pollitt, 2014: 13).

Embora haja muitos autores que defendem a necessidade de aumentar as ligações entre o cidadão e o setor público, não há grande consenso sobre como consegui-lo (Curry, 2014: 26). Apesar disso e com o surgimento de novos conceitos de governança, as palavras-chave mais usadas atualmente são “colaboração”, “redes”, “horizontalidade” e “parcerias”.

A especulação sobre o futuro da administração pública existe, pelo menos, desde os anos 1960 (Curry, 2014: 5), iluminando as possíveis direções que a mesma poderá seguir. Todas as previsões estão vulneráveis ao erro e, por vezes, a erros grosseiros, mas não fazer esse exercício poderá ser o maior erro de todos.

No capítulo seguinte é feita uma breve descrição e caracterização das medidas de simplificação administrativa e desburocratização em Portugal, mais concretamente, relativas ao programa *Simplex*. Quando este programa foi lançado, a ideia geral era a de que a regulação em Portugal impunha encargos relativamente elevados às empresas e que o peso da regulação era visto como um obstáculo importante ao setor privado. Este cenário contribuiu para que se criassem medidas para melhorar a competitividade económica mediante a redução de encargos administrativos nas empresas portuguesas, a transformação da administração pública, reduzindo, deste modo, o défice orçamental e a melhoria da vida quotidiana dos portugueses, eliminando a burocracia e aumentando a transparência.

Fazendo uma associação às lógicas de mudança apresentadas neste capítulo (lógica gestonária e participativa), o programa *Simplex* enquadra-se na lógica participativa. Embora a eficiência, eficácia e qualidade, associadas à lógica gestonária, tenham permanecido como parte dos seus objetivos, foi estimulada e promovida a participação e auscultação dos cidadãos, dos funcionários da administração pública e de outros atores (públicos e privados) para que pudessem exercer influência na formulação e implementação das políticas públicas.

Foi adotado um modelo de governança em rede, tendo sido criada uma rede de trabalho entre diferentes organismos, entre níveis de Administração (local, regional, nacional,

internacional) e com outros parceiros, públicos e privados, para desenvolver projetos conjuntos, definir orientações comuns e partilhar recursos e conhecimento.

Considerado um marco principal do momento de reforma da simplificação administrativa e desburocratização, o *Simplex* foi lançado em 2006 e, desde então, têm-lhe sucedido vários outros programas. Esta relativa continuidade e incrementalismo das reformas em torno da simplificação e da desburocratização administrativa reforçam o facto de que a intensidade dos programas e medidas de reforma não se deve apenas às orientações normativas e políticas dos responsáveis pelos diferentes governos, mas sobretudo ao contexto temporal, político, social e orçamental existente.

## **CAPÍTULO 2 – REFORMA E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL: O CASO DO PROGRAMA SIMPLEX**

### **2.1 CONTEXTO**

As diferentes fases de reforma da administração pública, em vários países da OCDE, tiveram um início mais programado e orientado a partir da década de 1970, inclusive em Portugal. Após a revolução democrática de 1974 e durante os primeiros quinze anos da III República, a governação teve como principais objetivos, em matéria de reforma administrativa, desburocratizar, melhorar a prestação de informação aos cidadãos, nomeadamente ao nível dos seus direitos e garantias, melhorar o atendimento (objetivos inseridos na qualidade), melhorar a condição socioeconómica dos funcionários públicos, (objetivo incluído na “dignificação da função pública”), transformar a administração pública num agente de desenvolvimento sujeito à moralidade administrativa. A partir de meados da década de 1980, metas como a desburocratização, a qualidade, a dignificação da função pública e a eficiência, continuaram a ser visadas registando-se, contudo, algumas alterações: a prossecução do interesse coletivo, a descentralização e a legalidade deixaram de ser objetivos centrais da reforma, dando lugar a outros como a eficácia, a transparência e a ideia de um Estado menos interventor e mais regulador (Carvalho, 2008: 102-103).

Em termos genéricos e com a introdução de categorias de conjunto de várias medidas, Mozzicafreddo e Gouveia (2011: 12) sintetizam os principais momentos de reforma que ocorreram em Portugal como sendo: i) reorganização da administração pública e do Estado; ii) gestão e avaliação dos recursos humanos; e iii) simplificação administrativa e desburocratização. Cada uma destas categorias de conjunto tem um significado próprio e desdobra-se em várias fases de medidas, programas e reformas que abrangem a administração e o Estado, nomeadamente na sua relação com o mercado e os cidadãos.

As medidas analisadas no caso de estudo apresentando no presente trabalho (capítulo 3) pertencem à última destas categorias: medidas de simplificação e desburocratização. Existe um conjunto de razões práticas e outro de razões mais específicas que traduzem o contexto em que estas medidas e programas surgem (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 42-43). As primeiras relacionam-se com: i) o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas públicas, designadamente do Estado e da administração resultantes do aumento dos gastos sociais; ii) a alteração das expectativas e exigências dos cidadãos, decorrente do aparecimento de novas situações (relação custo/benefícios do contribuinte, exigências de celeridade e de qualidade no atendimento, menor dependência com o ato e o tempo administrativo, etc.); iii) a necessidade de reestabelecer a confiança dos cidadãos na administração pública e proporcionar uma administração aberta aos problemas dos utentes; iv) as novas tendências de transformação da estrutura do Estado que, inevitavelmente, acompanham as transformações na administração pública, tais como a tentativa de

estabelecer uma forma de governação mais flexível e transparente. As segundas referem-se ao facto de: i) as iniciativas de desburocratização da administração apostarem na racionalização e na simplificação das normas e procedimentos administrativos; ii) de se pretender ter uma administração mais próxima do cidadão, ou seja, mais aberta, próxima e orientada para as pessoas.

Algumas das ideias de modernização e simplificação hoje em ação foram apresentadas e desenvolvidas em finais dos anos 1980 e início dos anos 1990, mas foi a partir de meados dos anos 2010, com o início de projetos como a criação do Documento Único Automóvel (DUA) e da Empresa na Hora, ambos de 2005, que o impulso da reforma foi maior. A partir deste momento e na procura de melhorar a eficiência e a prestação de serviços do setor público, articularam-se esforços no sentido de integrar as áreas da simplificação administrativa e da administração eletrónica, estritamente relacionadas, numa política e numa estratégia coerente, com objetivos claros e um programa comum (OECD, 2008: 26). Assim nasceu o programa de simplificação e de desburocratização administrativa, denominado *Simplex*.

## **2.2 PROGRAMA DE SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA E DESBUROCRATIZAÇÃO-SIMPLEX**

O programa *Simplex* tem como objetivos estratégicos contribuir para melhorar a competitividade económica mediante a redução de encargos administrativos nas empresas portuguesas, transformar a administração pública, reduzindo, deste modo, o défice orçamental e melhorar a vida quotidiana dos portugueses, eliminando a burocracia e aumentando a transparência (UCMA, 2006: 5).

Desde o início se afirmou que a simplificação legislativa e administrativa não constitui uma competência atribuída a um Ministério específico ou a um determinado serviço público, constituindo antes uma responsabilidade partilhada por todos os Ministérios, dentro das respetivas esferas de competência (Fonseca e Carapeto, 2009: 53). O modelo adotado foi o de uma rede de trabalho entre diferentes departamentos, entre níveis de Administração (local, regional, nacional, internacional) e com outros parceiros, públicos e privados, para desenvolver projetos conjuntos, definir orientações comuns e partilhar recursos e conhecimento (SEMA, 2011: 8). A coordenação foi garantida, inicialmente, pela Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) e, posteriormente, pela Secretaria de Estado da Modernização Administrativa (SEMA). A coordenação dinamiza a rede, divulgando linhas de orientação, identificando tópicos agregadores, discutindo medidas, promovendo a consulta pública, elaborando a versão final dos programas, monitorizando a respetiva execução e divulgando os resultados obtidos (Fonseca e Carapeto, 2009: 53). Com o objetivo de assegurar a gestão e operacionalização das iniciativas de modernização

administrativa foi ainda criada, no final de 2006, a Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA).

A UCMA anunciou o primeiro *Simplex* como sendo um programa em construção e com uma dimensão pedagógica, de estímulo aos serviços públicos para fazer o levantamento permanente das suas interações com os cidadãos e as empresas, avaliar os custos e os encargos de cada uma delas e questionar a sua pertinência (UCMA, 2006: 7). Para a preparação do programa foram pedidas sugestões a todos os ministérios tendo sido recebidas mais de 700 propostas de medidas (SEMA, 2011: 14). Para facilitar a tarefa de seleção definiram-se alguns objetivos de simplificação que deram origem a 333 medidas que se organizaram nos seguintes temas agregadores: eliminar certidões (101); desmaterializar formulários e procedimentos (108); reduzir a burocracia associada aos procedimentos, eliminando os que sejam dispensáveis ou suprimindo algumas das suas formalidades (81); desregulamentação (7); facilitar o acesso aos serviços públicos (21); e harmonizar e consolidar regimes jurídicos (15) (UCMA, 2006: 26).

Em 2007, o *Simplex* deu um salto qualitativo. Abriu-se ao exterior para permitir a participação dos interessados na formulação do programa. Foi precedido por uma ampla consulta pública que permitiu o acesso ilimitado dos participantes e a apresentação de contributos livres (UCMA, 2007: 8). Adaptou-se um novo modelo de organização do programa, centrado nas interações dos cidadãos e das empresas com os serviços públicos. Assim, no *Simplex'07*, os critérios instrumentais do primeiro ano deram lugar a critérios funcionais tendo as 235 medidas apresentadas sido agrupadas nas categorias de cidadania (149) e de atividades empresariais (86) (UCMA, 2007: 22). A introdução de *acontecimentos de vida*, como principal conceito organizacional de iniciativas, foi motivada pelo facto da Administração ter compreendido que o esforço de simplificação não poderia reduzir-se a uma simples soma de iniciativas isoladas, mas deveria estar orientada por uma visão global que visasse a totalidade dos procedimentos relacionados com um determinado acontecimento de vida de um cidadão ou de uma empresa (OECD, 2008: 39).

O programa de 2008 aperfeiçoou este modelo, procurando aprofundar a dimensão avaliativa das medidas e dos seus impactes e incorporando o Programa Nacional de Redução de Encargos Administrativos para as empresas (Fonseca e Carapeto, 2009: 56). Das 189 medidas. Destas, 89 destinam-se a facilitar a vida aos cidadãos no seu dia a dia no relacionamento com os serviços públicos, 79 a eliminar e a diminuir a carga burocrática imposta à atividade das empresas. Com as restantes 21 pretende-se melhorar a eficiência dos serviços públicos e reduzir custos de funcionamento. Estas medidas, à semelhança do procedimento adotado no *Simplex'07*, foram objeto de consulta pública cuja participação excedeu, em mais do dobro, a registada no ano anterior (SEMA, 2008: 5).

Nos programas de 2009 e 2010, deu-se continuidade ao objetivo de consolidação, desenvolvimento e avaliação de algumas medidas importantes concluídas em anos anteriores e incentivou-se o incremento das iniciativas de cooperação entre serviços públicos de diferentes departamentos e níveis da Administração, de partilha de recursos e de reutilização de capacidades já instaladas, de modo a alcançar maior racionalização e eficiência dos serviços públicos. Nestes programas, as medidas passaram a estar organizadas por *eventos de vida* (para aquelas com impactos nos cidadãos e nas empresas) e por áreas de gestão (para as orientadas para a eficiência da administração pública) sendo possível avaliar, de forma mais concreta, os contributos da simplificação para as diferentes fases da vida das empresas e dos cidadãos. Das 329<sup>6</sup> medidas apresentadas, 192 destinam-se a facilitar a vida aos cidadãos no seu relacionamento com os serviços públicos, 140 a eliminar e a diminuir a carga burocrática imposta à atividade das empresas. Com as restantes 51 pretende-se melhorar a eficiência dos serviços públicos, reduzir custos de funcionamento e simplificar a interação com os seus funcionários (SEMA, 2011).

No final de 2010 e no âmbito da Iniciativa para a Competitividade e o Emprego, definiram-se como áreas prioritárias no estímulo ao crescimento e à competitividade da economia portuguesa, as Exportações e a atividades ligadas ao Mar. Com o objetivo de simplificar os procedimentos administrativos associados ao desenvolvimento destas áreas prioritárias, lançaram-se em 2011, pela primeira vez, dois Programas *Simplex* Temáticos: o *Simplex* Exportações e o *Simplex* Mar. No primeiro destes programas, as iniciativas apresentadas pretendem agilizar as questões fiscais associadas às exportações, dotar as empresas de mais informação, tornar mais transparente o apoio que o Estado pode dar e reduzir a burocracia. No segundo, as medidas têm como objetivo simplificar, agilizar e tornar mais previsíveis, transparentes e proporcionais ao risco os procedimentos administrativos das atividades ligadas ao Mar.

Uma das características do programa prende-se com as ações permanentes de avaliação, medição e quantificação dos resultados das medidas apresentadas e a submissão dos mesmos ao escrutínio público para que se possa saber se os objetivos foram alcançados, qual a adesão dos utentes e o valor dos ganhos alcançados, o grau de satisfação dos destinatários, identificar oportunidades de melhoria, detetar e corrigir erros, conhecer e replicar as boas práticas, etc. (SEMA, 2011: 24).

Nos anos em que foi efetuado o balanço do Simplex (2006, 2007, 2008 e 2009) a taxa de execução superou sempre os 80%. Foram concretizadas 792 medidas dentro dos prazos estabelecidos das 957 programadas, o que corresponde a uma taxa de execução de 83%. A maioria das medidas concluídas teve como beneficiários os cidadãos 44,4% e as empresas

---

<sup>6</sup> Existem 54 medidas com impacto simultâneo em cidadãos e empresas.

43,5%, não obstante se encontrar, em muitas delas, impactos muito significativos para a eficiência da Administração. As medidas especificamente dirigidas à organização e gestão internas da Administração pública e a facilitar a vida dos funcionários públicos representam 12,1% (SEMA, 2011: 37).

Relativamente à avaliação do grau de satisfação dos utentes, promoveu-se, em 2006, um estudo piloto em parceria com o Instituto Superior de Estatísticas e Gestão de Informação (ISEGI), da Universidade Nova de Lisboa, com base na metodologia do Índice Nacional de Satisfação do Cliente. Abrangeu serviços da segurança social, da administração fiscal, do registo civil e do registo automóvel tendo sido analisados três canais distintos: serviços de atendimento setoriais, Loja do Cidadão e Internet. Os resultados do estudo permitiram apurar que: os níveis de satisfação dos utentes são bastante positivos, situando-se entre 50% e os 70% de satisfação, para os quatro serviços analisados; o sistema de reclamações registou os índices médios mais baixos; os maiores índices médios de satisfação tendem a estar associados aos serviços disponibilizados por internet. Utilizando a mesma metodologia, foram promovidos em 2009 e em 2010 o estudo de “Avaliação da Perceção da Qualidade dos Novos Serviços de Registo e de Propriedade Industrial do Ministério da Justiça” e de “Avaliação da Qualidade Apercebida e Satisfação do Cartão do Cidadão, respetivamente. No primeiro, os resultados revelam que os utentes fazem uma avaliação positiva, entre o bom e o muito bom, tanto dos serviços *online* como dos serviços presenciais em balcão único e no segundo, as perceções dos utilizadores do cartão de cidadão são positivas ou muito positivas, destacando-se dimensões como a lealdade, a qualidade do serviço balcão e a avaliação global da iniciativa de criação do cartão (SEMA, 2011: 58-60). Uma das razões que se afigura que tenha possibilitado a sua rápida difusão e aceitação reside no facto de dar atenção e de trabalhar sobre a especificidade e não tanto sobre a generalidade dos problemas com que o cidadão se depara (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 45).

O *Simplex* foi também alvo de avaliações externas e independentes. Em 2006, com o objectivo de recolher recomendações que pudessem contribuir para a definição de prioridades de simplificação e administração electrónica, Portugal solicitou uma avaliação à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) cujos resultados foram apresentados em 2008 com o relatório *Tornar a vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal: Administração electrónica e simplificação*. O *Simplex* foi considerado como sendo uma iniciativa de grande relevo, única no conjunto dos países da OCDE (OECD: 2008, 5). Segundo o relatório, Portugal, contrariamente a muitos países da OCDE, procurou atingir os objectivos estratégicos do *Simplex* ao integrar, numa política única e numa estratégia coerente, as áreas da simplificação administrativa e da administração electrónica (estritamente relacionadas).

A administração electrónica é considerada uma ferramenta chave da simplificação administrativa porque permite coerência e eficiência das interações regulatórias entre Estado e empresas/cidadãos que, assim, serão reforçadas, facilitadas, mais rápidas e com uma melhor relação custo/benefício (OECD: 2008, 26). O estudo realça o esforço e os resultados positivos conseguidos num curto espaço de tempo, destacando a aposta numa visão de serviço centrada nos eventos de vida dos cidadãos e das empresas (através de projectos como os balcões integrados Perdi a Carteira e Casa Pronta); a redução de obrigações legais impostas às empresas; a reestruturação dos procedimentos relativos às licenças; o desenvolvimento de serviços transversais (como o Portal da Empresa ou o Cartão do Cidadão); a partilha de recursos e informação entre serviços, num esforço de colaboração e cooperação entre todos; a aposta na modernização do atendimento presencial (através das Lojas do Cidadão de 2ª Geração); a adopção de um novo modelo de prestação de serviços públicos, reorganizado numa versão integrada e multicanal; o empenho em conseguir uma nova cultura de serviço público; e melhoria da qualidade regulatória. No entanto, o estudo apresentou também recomendações, das quais importa destacar o desenvolvimento do atendimento multicanal e em balcão único; a promoção da interoperabilidade e interconetividade entre serviços públicos; o fortalecimento da cooperação entre os vários ministérios para o trabalho em rede; o estabelecimento de mecanismos para projetos intersectoriais; e a criação de um *Simplex* com iniciativas municipais ou regionais (SEMA, 2011: 62). Com base nesta recomendação, dois anos depois do *Simplex* nacional, foi lançado em 2008 o *Simplex* Autárquico que permitiu estender os mesmos princípios e o mesmo esforço às autarquias que, voluntariamente, se quiseram associar à estratégia de simplificação e modernização de serviços. No início, em Julho de 2008, o Programa contava com 9 municípios e 67 medidas. Ao longo do primeiro ano aderiram 29 municípios, totalizando 149 medidas de simplificação. A taxa de execução foi de 84,9%. A edição de 2009-2010 contou já com 60 municípios e 289 medidas, e a de 2010-2011 com 121 Municípios e 727 medidas (SEMA: 2011, 9). No *Simplex* Autárquico não existem estruturas formais de coordenação da simplificação administrativa e da administração electrónica entre o governo central e os governos locais, mas a SEMA e a AMA mantêm um diálogo com as regiões autónomas e os municípios em questões que digam respeito às iniciativas de simplificação (OCDE, 2008:30).

Portugal foi ainda considerado duas vezes o *top reformer* nos estudos conduzidos anualmente pelo Banco Mundial (*Doing Business*): a primeira pela simplificação dos procedimentos necessários à abertura de empresas (*Doing Business*, 2007) e a segunda pelas medidas tomadas para facilitar o registo de propriedade (*Doing Business*, 2010). A *Empresa na Hora* venceu o prémio europeu de redução da burocracia patrocinado pela Comissão Europeia, um concurso que envolveu centenas de participantes de diferentes

Estados Membros. Nos rankings de disponibilização e sofisticação de serviços públicos *online*, promovidos pela Comissão Europeia, Portugal alcançou o 1º lugar em duas avaliações consecutivas: *Smarter, Faster, Better eGovernment. 8th eGovernment Benchmark Measurement, 2009*; e *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action - 9th Benchmark Measurement, 2010* (SEMA, 2011: 62). Mais recentemente e de acordo com os resultados do *European eGovernment Benchmark 2013* (Comissão Europeia: 2014), Portugal alcançou o top 3 na vertente nacional, nos indicadores Serviços Centrados no Cidadão (2º lugar), Transparência (3º lugar) e Facilitadores TI - Tecnologias de Informação (3º lugar), assumindo assim uma posição de destaque, inclusivamente, com referências a boas práticas na União Europeia.

Em Maio de 2011, as Nações Unidas premiou a vertente participativa do *Simplex* na categoria *Promover a participação na definição das políticas públicas através de mecanismos inovadores*, no âmbito da 8.ª edição do concurso *United Nations Public Service Awards* (SEMA: 2011, 27). A partir do segundo programa *Simplex* e com o objetivo de ouvir os vários interessados, as propostas de simplificação passaram a ser submetidas a escrutínio público através de consultas públicas prévias ao lançamento de cada programa. Com o objetivo de que os programas fossem cada vez mais um trabalho em coprodução, foram-se progressivamente utilizando novos instrumentos de participação pública, tais como blogues, página no Facebook, fóruns, grupos de discussão e caixa de sugestões. Como consequência, no início de 2011, foi lançado o *Simplex* Exportações que resultou integralmente de sugestões apresentadas por associações empresariais e empresas exportadoras e que foram posteriormente adotadas pelos serviços públicos (SEMA, 2011:34). Ainda com o propósito de estimular a participação e a capacidade de inovação em matéria de simplificação por parte de todos os que exercem funções públicas, criou-se, em 2009, o *Premioldeia.Simplex*. Ao todo, foram 33 os funcionários públicos vencedores do *Ideia.Simplex*, tendo sido algumas dessas ideias integradas nos programas *Simplex'09* e *Simplex'10*.

O *Simplex* é, assim, um projeto desenvolvido em rede, em que participam vários atores (serviços públicos, cidadãos, empresas, etc.) com objetivos partilhados e visão comum, em que há partilha de conhecimento e mecanismos de participação, desenvolvendo-se uma motivação para finalidades comuns. Em geral, as iniciativas foram geradas *bottom-up*, questionando os interessados sobre o que gostariam de ver incluídos nos programas ou perguntando aos serviços o que lhes interessaria oferecer. Contudo, a orientação estratégica foi definida pelos objetivos do programa delineados para os programas *Simplex* e foram emitidas linhas de orientação *top-down*, a fim de conferir prioridade às medidas de melhoramento da competitividade (OECD, 2008: 52).

Quando o *Simplex* foi lançado, a imagem geral dada por indicadores internacionalmente reconhecidos sobre a qualidade regulatória era a de que a regulação em Portugal impunha encargos relativamente elevados às empresas e que o peso da regulação era visto como um obstáculo importante para o sector privado (OECD, 2008: 48). Este cenário contribuiu para que se criassem medidas para melhorar o quadro regulatório, sendo que a filosofia subjacente à reforma se baseava no princípio de que o setor público deve proporcionar um melhor clima de negócios e dar liberdade à iniciativa privada. Neste contexto, pretendia-se conseguir uma melhor regulação, em que os custos fossem reduzidos ao mínimo possível e fossem compensados pelos benefícios.

Em síntese, constata-se que estas iniciativas e programas: i) resultam de uma vontade política sustentada pelo Estado e pela instituição correspondente, bem como de uma identificação e assunção forte por parte das equipas de missão envolvidas nos organismos ou serviços respetivos; ii) estão centrados principalmente nos utentes e clientes que se relacionam com a administração, havendo, por isso, uma menor resistência interna na administração e uma maior legitimidade e confiança dos utentes, tanto pela melhoria dos procedimentos como pela imagem de modernidade associada ao ambiente informático; iii) por estarem associados a determinados sectores da administração e rodeados de uma divulgação e exemplificação pedagógica, parecem conferir aos responsáveis dos organismos alguma margem de autonomia funcional; iv) fazem uso de tecnologias centradas nos sistemas de informação permitindo uma rápida implementação e resultados visíveis no curto prazo, bem como uma menor resistência dos recursos humanos à inovação; v) pressupõem um modelo integrado de sistemas e de serviços (funções e atores) (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 48-49).

Salienta-se ainda que apesar da maior parte e do maior impulso da reforma, nos aspetos da desburocratização, da simplificação administrativa e do acesso à informação pública, ter sido significativamente mais aprofundado desde 2005, algumas das ideias de modernização e de simplificação atualmente em uso foram apresentadas e desenvolvidas em finais da década de 80 e início da de 90. A continuidade e incrementalismo associados a estas reformas devem-se, por um lado, à persistência de alguns problemas ao longo dos anos e, por outro, à aceitação e exigência deste tipo de medidas por parte da sociedade. O aumento regular das medidas e dos programas de simplificação, de desmaterialização e de desenvolvimento de canais de comunicação e de interação entre a administração pública e os cidadãos e as empresas bem como a taxa de implementação dos mesmos, dão uma indicação do aperfeiçoamento e do progresso na melhoria da relação utente/administração, ou seja, do ganho de confiança que é um dos objetivos da reforma na área da simplificação e da desburocratização (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011: 44,47).

### **CAPÍTULO 3 – CASO DE ESTUDO: SERVIÇOS ONLINE DE INICIATIVA SIMPLEX (SOIS) NO INSTITUTO DE MOBILIDADE E TRANSPORTES, I.P.**

O presente estudo incidiu sobre os serviços *online* de iniciativa simplex (SOIS), pertencente à Direção de Serviços de Sistemas de Informação (DSSI) do Instituto de Mobilidade e Transporte, I.P. (IMT, I.P.), e teve como principal objetivo identificar propostas de melhoria que contribuíssem para o bom desempenho dos serviços online deste instituto. Para atingir o objetivo proposto, foi adotada uma abordagem de trabalho que se resume nas seguintes etapas e tarefas: i) análise da situação atual realizada através da identificação e caracterização dos *stakeholders* envolvidos, da caracterização dos pedidos realizados *online*, das solicitações ao serviço de apoio ao cliente através de *email* ([www.sois@imt-ip.pt](mailto:www.sois@imt-ip.pt)), do *feedback* dos utilizadores de *backoffice* e das unidades de negócio; ii) definição de propostas de melhoria; iii) identificação das principais condicionantes esperadas para a sua implementação; iv) elaboração da análise de custo-benefício, identificando-se as principais rubricas de custo e os benefícios esperados com a implementação das soluções propostas. Contudo e antes de se proporem soluções para a melhoria do desempenho do serviço foi necessário caracterizar o organismo e direção de serviços a que pertence e descrever o SOIS, quanto à sua finalidade, objetivo e evolução ao longo do tempo.

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO DO IMT, I.P. E DA DSSI**

O IMT, I.P., é um organismo da administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, que tem por missão<sup>7</sup> o exercício das funções de regulamentação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas e na vertente económica do setor dos portos comerciais e transportes marítimos, bem como a gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente nos referidos setores ou em outros setores, nomeadamente relativos a transporte aéreo e infraestruturas aeroportuárias, de modo a satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens.

No âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) e com a aprovação da Lei Orgânica do Ministério da Economia e do Emprego (MEE), pelo Decreto-Lei n.º 126 -C/2011, de 29 de dezembro, surgiu o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.), consequência da reestruturação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I. P. (IMTT, I. P.) sucedendo nas atribuições do Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I. P. (InIR, I. P.), nas atribuições do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. (IPTM, I. P.), no domínio da supervisão e regulação da atividade económica dos portos comerciais e dos transportes marítimos, bem como da navegação da via navegável do Douro. Posteriormente, a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, veio estabelecer a

---

<sup>7</sup> nº1 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 77/2014, de 14 de maio.

reestruturação do IMT, acrescentando que, em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, lhe sucede a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT). Neste sentido, foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, a orgânica do IMT, I.P..

O IMT, I. P., prossegue as atribuições determinadas pela Lei Orgânica do Ministério da Economia (Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro), sob sua superintendência e tutela destacando-se, entre outras, autorizar, licenciar e fiscalizar o exercício das atividades de transporte terrestre, certificar profissionais dos transportes terrestres e promover a habilitação dos condutores, homologar e certificar veículos e equipamentos afetos aos sistemas de transporte terrestre, autorizar, licenciar e fiscalizar as entidades associadas ao transporte marítimo e de exploração portuária, participar na gestão da rede rodoviária, exercer os serviços de gestão de normas e processos do sistema de identificação eletrónica de veículos, de autorização de utilizadores do sistema de identificação eletrónica de veículos, de gestão dos dispositivos eletrónicos e certificação de tecnologia, de gestão de eventos de tráfego públicos, para efeitos de cobrança de portagens e outras taxas rodoviárias, etc..

A sua organização interna, determinada pela Portaria nº 209/2015 de 16 de Julho, é constituída por unidades orgânicas centrais e serviços desconcentrados. As unidades orgânicas centrais estruturam-se em unidades orgânicas de nível I (direções de serviço), subordinadas hierárquica e funcionalmente ao conselho diretivo, e por unidades orgânicas de nível II (departamentos e gabinetes), integradas em unidades orgânicas de nível I, com exceção dos gabinetes que se subordinam hierárquica e funcionalmente ao conselho diretivo. A Direção de Serviços de Sistemas de Informação (DSSI) é a unidade orgânica de nível I que assegura o planeamento e o desenvolvimento da estratégia de sistemas e tecnologias de informação e comunicação, bem como o funcionamento, gestão e atualização da infraestrutura informática de suporte aos sistemas de informação do instituto e é constituída pelas seguintes unidades orgânicas de nível II: Departamento de Desenvolvimento de Sistemas e Aplicações (DDSA), Departamento de Tecnologias da Informação e Comunicação (DTIC) e pelo Departamento de Atendimento e Apoio ao Utilizador (DAAUT).

## **3.2 CARACTERIZAÇÃO DO SOIS**

### **3.2.1 Contextualização**

O IMT, I.P. dispõe de um balcão de atendimento *online* designado por SOIS (Serviços *Online* de Iniciativa Simplex) que, tal como o nome sugere, foi criado no âmbito do programa Simplex. Este programa pretendia tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a administração pública e, simultaneamente, contribuir para aumentar a

eficiência interna dos serviços públicos. Várias foram as medidas concretizadas associadas ao IMT, I.P. sendo que no **Quadro 3.1** se encontram descritas as relativas ao balcão *online*.

**Quadro 3.1** – Medidas *Simplex* associadas ao SOIS

Fase SOIS	Área de negócio	Medida Simplex			
		Nº/Ano	Nome	Descrição	Produção
SOIS I	Transportes	M313 2006	Emissão de certificados de aptidão profissional para transporte de passageiros em táxi	Possibilitar a emissão de certificados de aptidão profissional para transporte de passageiros em táxi, de forma desconcentrada nas delegações regionais do MOPTC (Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações) ou através de pedidos <i>online</i> com pagamento por Multibanco	Jun 2008
		M314 2006	Emissão de certificado de capacidade profissional para transporte de mercadorias	Possibilitar a emissão de certificados de capacidade profissional para transporte de mercadorias, de forma desconcentrada nas delegações regionais do MOPTC ou através de pedidos <i>online</i> com pagamento Multibanco	Jun 2008
		M315 2006	Emissão de certificado de capacidade profissional para transporte especial de mercadorias	Possibilitar a emissão de certificados de capacidade profissional para transportes especiais de mercadorias, de forma desconcentrada nas delegações regionais do MOPTC ou através de pedidos <i>online</i> com pagamento Multibanco	Jun 2008
		M316 2006	Emissão de certificado de capacidade profissional para atividade transitória	Possibilitar a emissão de certificados de capacidade profissional para atividade transitória, de forma desconcentrada nas delegações regionais do MOPTC ou através de pedidos <i>online</i> com pagamento Multibanco	Jun 2008
SOIS II	Condutores	M113 2008	Carta de condução	Possibilitar o pedido eletrónico de revalidação e emissão de 2.ª via da carta de condução e de comunicação de novo domicílio, com pagamento eletrónico das taxas	Dez 2008
		M138 2009	Pedido <i>online</i> de cartão tacográfico	Tornar possível a requisição <i>online</i> de cartões tacográficos	Set 2009
SOIS III	Veículos	M086 2009	Pedido <i>online</i> de 2ª via do certificado de matrícula	Possibilitar o pedido <i>online</i> de 2ª via do certificado de matrícula	Set 2009
		M087 2009	Pedido <i>online</i> de alteração de características técnicas de veículos	Possibilitar o pedido <i>online</i> de alteração de características técnicas de veículos (cor, pneus e adaptação a Gás Petróleo Liquefeito (GPL))	Jun 2010
		M088 2009	Pedido <i>online</i> de Certidões de Veículos	Permitir efetuar o pedido <i>online</i> de certidões de homologação, de matrícula e de registo histórico de inspeções	Set 2009
-	Outros	M059 2010	Dístico de estacionamento para pessoas deficientes	Possibilitar a requisição <i>online</i> de cartão de estacionamento e simplificar o respetivo procedimento	Jun 2011

Fonte: www.simplex.pt

O projeto SOIS, iniciado no âmbito do Programa Simplex 2006 com as medidas M313, M314, M315 e M316, deveria ter entrado em produção no início de 2007 mas, por razões de natureza orçamental, o seu desenvolvimento começou apenas em janeiro desse ano e o balcão *online* entrou em funcionamento a 23 de junho de 2008 com a oferta de serviços na área dos transportes (SOIS I). Desde então, com a implementação das medidas M113 (Simplex 2008) e M138, M086, M087, M088, M138 (Simplex 2009) verificou-se a diversificação dos pedidos disponíveis com a introdução de serviços na área de condutores (SOIS II) e na área de veículos (SOIS III).

Atendendo à importância que o XVIII Governo Constitucional deu à área de promoção dos direitos e da qualidade de vidas das pessoas com deficiências e incapacidades, determinou o Decreto-Lei n.º 17/2011, de 27 de janeiro, a simplificação dos procedimentos de emissão e renovação do cartão de estacionamento para pessoas com deficiência condicionadas na sua mobilidade, previstos no Decreto-Lei n.º 307/2003, de 10 de dezembro e, ainda, a possibilidade de o requerer *online*, concretizando uma medida do programa Simplex 2010 (M059).

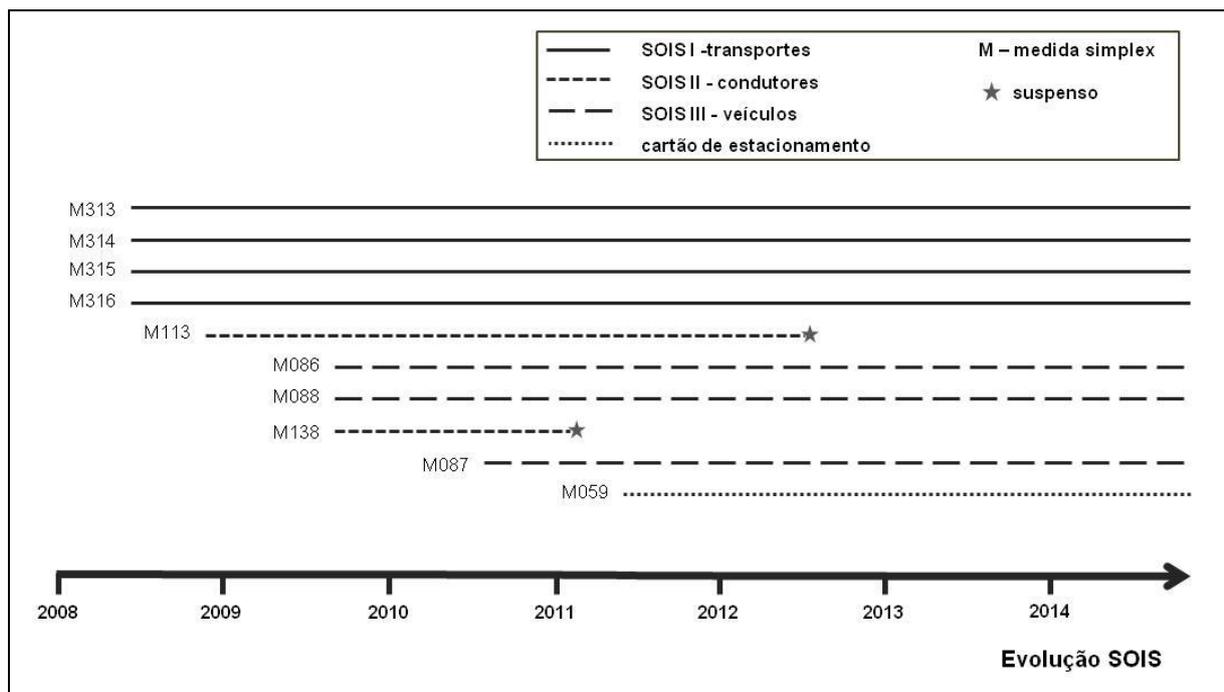
Ao longo do tempo e desde o início do balcão *online*, foram feitas várias análises ao seu desempenho com vista a identificar e corrigir os principais constrangimentos ao seu bom funcionamento, e várias foram as melhorias introduzidas. Contudo, o pedido de cartão tacográfico e o pedido de emissão de carta de condução ficaram inativos em janeiro de 2011 e junho de 2012, respetivamente. No primeiro caso, o maior constrangimento à realização de pedidos com sucesso deveu-se à fraca definição das imagens (foto e assinatura de condutores) existentes na base de dados, que nem sempre garantiam a qualidade do cartão emitido. No segundo caso e para além da qualidade da imagem, verificou-se a desatualização das mesmas e dificuldades na correta identificação e registo dos utilizadores, reduzindo a taxa de sucesso na realização destes pedidos *online* para cerca de 4%<sup>8</sup>. Assim e desde então, o SOIS II - condutores está temporariamente suspenso até que se encontrem reunidas as condições para que estes pedidos possam ser efetuados em condições técnicas adequadas.

A **Figura 3.1** resume a evolução, ao longo do tempo, das medidas implementadas no SOIS.

---

<sup>8</sup> Valor obtido da Informação entregue ao Conselho Diretivo em maio de 2012 a propor a suspensão deste serviço.

**Figura 3.1** – Evolução do SOIS ao longo do tempo



Atualmente, o SOIS presta o seguinte conjunto de serviços, por área de negócio:

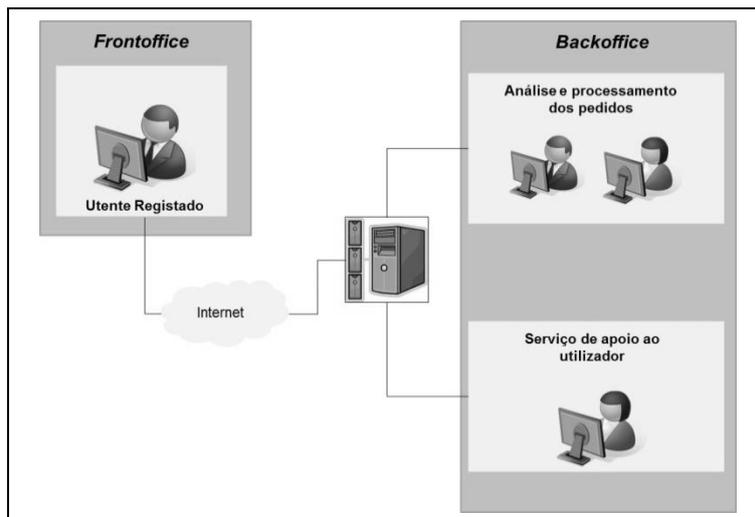
- Área de Transportes: certificação de profissionais da área dos transportes e licenciamento de veículos para essas atividades;
- Área de Veículos: alterações de características, emissão de segunda via do documento único automóvel (DUA) e emissão de certidões;
- Outros serviços: emissão do cartão de estacionamento para pessoas com deficiência condicionadas na sua mobilidade (CEPCM).

Este balcão disponibiliza ainda uma funcionalidade de validação dos documentos emitidos, que permite aferir da autenticidade dos mesmos.

### 3.2.2 Descrição e objetivo

O sistema baseia-se na articulação entre duas plataformas: *frontoffice* e *backoffice*, tal como representado esquematicamente na figura seguinte (**Figura 3.2**).

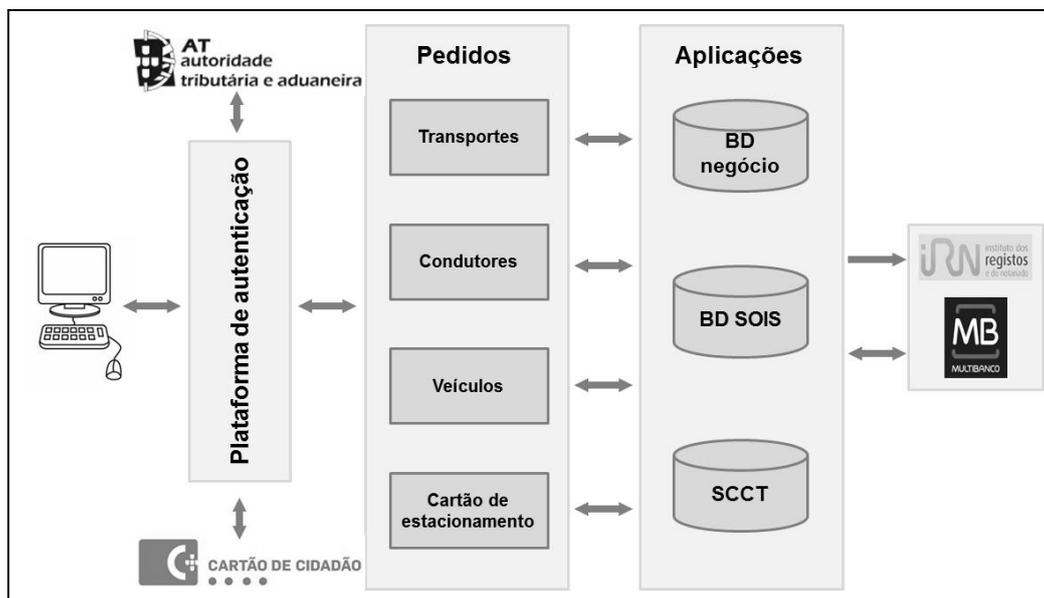
**Figura 3.2** – Modelo de organização do SOIS



Enquanto a primeira é a interface disponível ao utente através da Internet, permitindo que este realize pedidos, envie documentos (*upload*) e solicite a emissão de referência multibanco, a segunda é a interface interna ao IMT, I.P. possibilitando à Direcção de Serviços de Formação e Certificação (DSFC) e às delegações regionais/distritais a gestão a análise e processamento dos pedidos formulados e ao serviço de apoio ao utilizador a monitorização do sistema e o esclarecimento de dúvidas que surjam com o funcionamento da aplicação, servindo de elo de ligação entre os diversos utilizadores envolvidos. A distribuição dos pedidos pelas delegações regionais/distritais é feita com base no tipo de pedido e no código postal do utilizador.

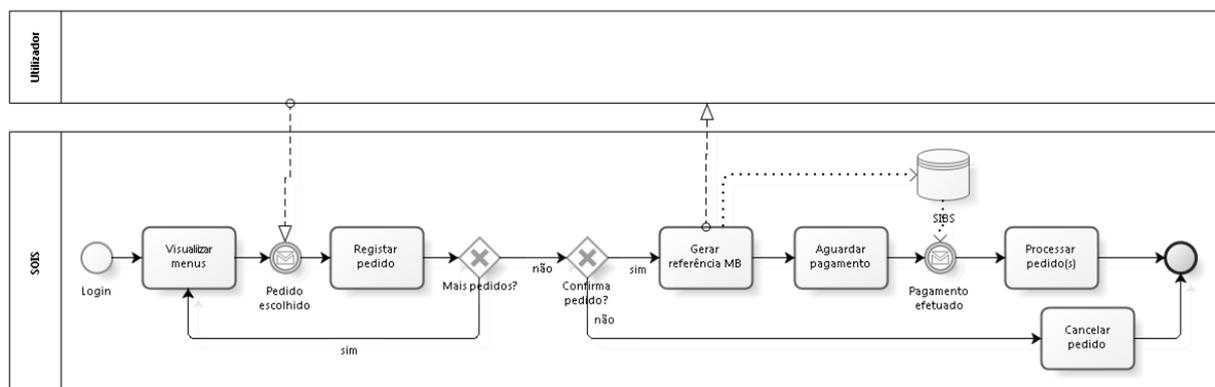
Na figura seguinte (**Figura 3.3**) ilustra-se a arquitetura do sistema SOIS: principais componentes, pedidos suportados e aplicações/serviços externos com que este interage.

**Figura 3.3** – Arquitetura do sistema SOIS



O acesso ao balcão *online* do IMT, I.P., por parte do utente, é feito através de um sistema de informação que suporta a autenticação forte dos utilizadores através do Número de Identificação Fiscal (NIF) e senha de acesso às declarações eletrónicas das finanças<sup>9</sup> ou do leitor de cartões, software e PIN do cartão de cidadão. A aplicação SOIS interage com as aplicações de suporte às diferentes áreas de negócio (transporte, veículos, etc..) e com os sistemas de cobrança (Sistema Central de Cobranças de Taxas (SCCT)) e Módulo de Pagamento SIBS (MPSIBS)) possibilitando ao utilizador (após o seu registo) realizar vários pedidos e efetuar um pagamento único através da funcionalidade *carrinho de compras*. Com a confirmação da *compra*, é gerada uma referência multibanco cujo valor representa a soma das taxas dos pedidos submetidos. Após o pagamento efetuado e consoante as pretensões requeridas, o utilizador pode fazer *download*/impressão do documento *Guia* (comprovativo do pedido realizado), *Ofício* (identificação da delegação e dos documentos a enviar por correio) e *Recibo* (comprovativo de pagamento) e consultar o estado dos seus pedidos. Na **Figura 3.4** encontra-se representado, de uma forma simplificada, o processo de realização de pedidos no SOIS.

**Figura 3.4** – Processo simplificado de realização de pedidos no SOIS



Atualmente e como o SOIS II (condutores) está suspenso, os serviços disponíveis no balcão online do IMT estão organizadas em três áreas: transportes, veículos e outros. O processamento, no caso dos pedidos da área dos transportes e do CEPDCM, está dependente da entrega de documentos por parte do utilizador para posterior análise pelo *backoffice* (delegações regionais e distritais). No primeiro caso, é permitido fazer o *upload* de documentos na plataforma SOIS e, caso seja necessário, é possível o *backoffice* comunicar com o utilizador através de notificações ou de *email*. No segundo caso, o envio da documentação é feito por via postal. No caso dos pedidos da área de veículos, o

<sup>9</sup> Protocolo existente com a Direção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA).

processamento é feito mediante a interação com os sistemas de informação de veículos, inspeção e homologação, não sendo necessária a intervenção humana.

Com a implementação das medidas *Simplex*, o IMTT, I.P tinha como principais objetivos disponibilizar *online* alguns dos serviços do organismo, agilizar a prestação de serviços, caminhar no sentido da desmaterialização e incentivar a partilha de informação entre organismos da administração pública, obtendo desta forma benefícios para o organismo e para o utente. Como principais benefícios internos salientam-se a redução das filas de atendimento, a dispensa de intervenção humana em alguns dos pedidos, a diminuição do tempo de análise, ganhos de eficiência, melhoria do serviço prestado e, conseqüentemente, da imagem do instituto. Para o utente, verifica-se uma menor necessidade de atendimento presencial, uma maior comodidade, a simplificação dos procedimentos, a possibilidade de consultar o estado dos pedidos efetuados e receber notificações do *backoffice* (sempre que necessário) e um menor custo (10% de desconto na taxa associada ao pedido).

### **3.3 ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL**

#### **3.3.1 Análise dos *stakeholders***

O termo *stakeholders* (SH) tem, genericamente, o significado de “partes interessadas” e refere-se a qualquer agente que possa afetar a atividade em análise, ou que possa ser por ela afetado, através das suas opiniões e ações. Deste modo, a análise dos SH visa identificar os principais atores, os seus interesses e, ainda, o modo como esses interesses/expectativas podem afetar os riscos e hipóteses de sucesso de uma atividade ou organização. Para tal, procurou-se responder às seguintes questões: “Quais as expectativas dos SH face ao SOIS?”, “De que forma contribui o SOIS para satisfazer essas expectativas?”, “Quais as expectativas do SOIS em relação aos SH?” e “De que forma contribuem os SH para satisfazer essas expectativas?”.

Na análise efetuada (**Quadro 3.2**), identificaram-se oito *stakeholders* organizados em SH externos ou SH internos ao organismo. Como SH externos, identificaram-se os *utilizadores* do SOIS, os *utentes do IMT*, a *empresa de desenvolvimento/manutenção* da aplicação e a *Comissão Europeia*. Dado o tipo de pedidos que existe atualmente no SOIS (inscrição em exame para certificação profissional, emissão de certificados profissionais e licenciamento de veículos na área dos transportes, emissão de duplicado do Documento Único Automóvel (DUA), certidões e alteração de características dos veículos e o CEPDCM), o utilizador SOIS pode ser um cidadão, uma empresa, um profissional ou uma instituição. Este SH, ao utilizar os serviços *online*, para além de evitar a deslocação a um balcão presencial, pretende realizar o(s) seu(s) pedido(s) sem dificuldades, ter informação simples e clara sobre os procedimentos associados, consultar o estado do(s) pedido(s) ao longo do tempo e a conclusão célere do(s) mesmo(s). Estas pretensões nem sempre se satisfazem.

**Quadro 3.2 – Análise dos stakeholders**

	Stakeholder	O que SH espera	O que o SH obtém	O que o SOIS espera	O que o SOIS obtém	Ações a tomar
Externo	<b>Utilizador SOIS</b>	<i>interface</i> simples e intuitiva, realizar facilmente o pedido, informação simples e clara sobre os procedimentos, acompanhar o estado do pedido, serviço de apoio ao utilizador, dispor de um manual de utilizador, <i>conclusão célere do pedido</i>	<i>interface</i> simples, informação sobre os procedimentos, serviço de apoio ao utilizador, <i>conclusão do pedido</i>	forte adesão aos serviço, efetivação de pedidos, anexação dos documentos solicitados, satisfação do utilizador	adesão ao serviço, pedidos registados nem sempre efetivados, utilizadores nem sempre satisfeitos	simplificar e clarificar a informação disponibilizada, atualização do estado dos pedidos, disponibilizar um manual de utilizador
	<b>Utente do IMT</b>	disponibilização <i>online</i> de novos tipos de pedido, facilidade na realização dos pedidos <i>online</i> , menor tempo de espera no atendimento presencial	menor tempo de espera no atendimento presencial	adesão ao serviço	solicitação de novos pedidos	disponibilizar novos serviços <i>online</i> , simplificar e clarificar a informação disponibilizada, <i>interface</i> mais intuitiva, publicitar o SOIS
	<b>Empresa de desenv. e manutenção</b>	celebração de novos contratos, cumprimento do contrato, pagamentos atempados, contratação célere e transparente	contratos de atualização e manutenção, cumprimento do contrato, pagamento atempado, contratação transparente	cumprimento contratual, assistência técnica adequada, acesso aos dados, transmissão de conhecimento	cumprimento contratual, assistência técnica, acesso aos dados mediante disponibilidade	elaboração de cadernos de encargos claros e detalhados, sessões de transmissão de conhecimento
	<b>Comissão Europeia</b>	Disponibilidade e participação no projeto de validação, análise e discussão dos resultados do <i>eGov Benchmark</i>	Receber diretrizes, recomendações e boas práticas com o objetivo de otimizar os serviços no sentido de uma maior qualidade e eficiência	Valorizar e, se possível, implementar as recomendações fornecidas		
Interno	<b>Serviço de apoio ao utilizador</b>	contacto visível, consultar pedidos, alterar estados e reinvocar pedidos	contacto visível, consultar pedidos, alteração de estados de pedidos	resposta célere, resolução de todos os problemas, satisfação do utilizador	resposta célere, resolução de problema, utilizadores nem sempre satisfeitos	aumentar a visibilidade do contacto e a capacidade de intervenção na aplicação
	<b>Backoffice (análise do pedido)</b>	reencaminhamento correto de pedidos, informação clara ao utilizador dos documentos a anexar	reencaminhamento por concelhos/distrito e não por NUTS	análise e processamento célere dos pedidos recebidos, atualização do estado dos pedidos	análise e processamento dos pedidos recebidos	alteração de procedimentos, simplificar e clarificar a informação, responsabilização pela atualização do estado dos pedidos
	<b>Unidades de negócio</b>	conformidade do serviço às orientações definidas, concretização de pedidos, satisfação do utilizador	conformidade do serviço às orientações definidas, concretização de pedidos, utilizadores nem sempre satisfeitos	Informação de alteração de procedimentos e legislação, análise de relevância dos pedidos existentes, proposta de novos pedidos	envolvimento insuficiente	atualização conjunta de procedimentos, análise quanto à relevância dos pedidos existentes, identificação de novos pedidos
	<b>DSSI</b>	cumprimento das obrigações legais, célere conclusão de pedidos, satisfação do utilizador, menor afluência aos balcões presenciais, promoção da imagem do IMT	cumprimento das obrigações legais, conclusão de pedidos, satisfação parcial do utilizador, menor afluência aos balcões presenciais	coordenação com as unidades de negocio e backoffice, meios necessários para manutenção e melhoria da aplicação	meios necessários para manutenção e melhoria da aplicação dentro de limitações	melhorar e promover a comunicação com as unidades de negócio e backoffice, liderança de projetos de melhoria

Nesta análise, o *stakeholder* utente do IMT representa todos aqueles que requerem, por correspondência ou presencialmente, os serviços deste organismo por preferirem realizar os pedidos desse modo, por não existir essa pretensão *online*, ou por dificuldade/impossibilidade em realizar o pedido *online*. Assim e para aumentar a adesão aos serviços *online*, é importante melhorar os serviços atuais e introduzir novos.

A *empresa* que desenvolveu a aplicação SOIS exerce uma atividade de manutenção que está sujeita a algumas restrições (orçamentais e contratuais) não se garantindo a sua permanente participação. Adicionando a isto uma limitada autonomia técnica interna, nem sempre é possível solucionar os problemas que surgem, o que pode dar origem ao cancelamento de pedidos dos utilizadores e, conseqüente, à sua insatisfação. É importante que em contratos futuros os cadernos de encargos sejam detalhados, claros e que se assegure a transmissão de conhecimento.

A *Comissão Europeia*, ao promover o *European eGovernment Benchmark*, exerce influência no SOIS pois ao avaliar o portal do IMT e serviços *online* identifica os pontos fortes e fracos que lhes estão associados e apresenta recomendações.

Os *stakeholders* internos são o *serviço de apoio ao utilizador*, as *unidades de negócio*, o *backoffice* que analisa os pedidos em que há submissão de documentos e a *DSSI*. O *serviço de apoio ao utilizador* é prestado via *email* e tem como principal objetivo informar, esclarecer e orientar o utilizador sobre o funcionamento e a utilização dos serviços *online*. Quando necessário, faz a ponte entre o utilizador e o *backoffice* (nos pedidos em que há *upload* de documentos) e, quando existem problemas técnicos, com a *empresa de desenvolvimento/manutenção*. O contacto com os diferentes *stakeholders* (*utilizador, utente IMT, backoffice, empresa de desenvolvimento/manutenção, etc.*) permite identificar as dúvidas e dificuldades do utilizador, os problemas existentes ao nível do processamento dos pedidos e as potenciais pretensões futuras, quer pela sua utilidade para o utente IMT quer pela possibilidade de serem realizadas *online*.

O *backoffice* do SOIS analisa e processa os pedidos que têm documentos associados e encontra-se distribuído pelas delegações (regionais e distritais) do IMT. Essa distribuição é feita pela aplicação, com base no código postal do utilizador. Nestes pedidos, nem sempre é feito o *upload* correto dos documentos, seja por o utilizador não saber quais os documentos necessários ou por ter dificuldade em anexar os mesmos na plataforma. Dos que são recebidos, uns são-no via plataforma, outros enviados pelo correio, outros ainda por *email*. Tal situação leva a que o procedimento adotado na resolução dos pedidos seja diferente, prejudicando a qualidade e celeridade do serviço.

Os pedidos disponíveis *online* encontram-se organizados pelas seguintes áreas de negócio: Veículos, Transportes e Outros (CEPDCM). As respetivas *unidades de negócio* são um *stakeholder* com grande capacidade de influência sobre o SOIS pois têm um papel

fundamental na definição e atualização dos procedimentos dos pedidos, na comunicação de alterações legislativas à DSSI e, com base nas necessidades dos utentes do IMT, na proposta de novos pedidos ou na eliminação de existentes.

Outro *stakeholder* importante é a *DSSI*, pois compete-lhe assegurar o cumprimento das orientações definidas pelas *unidades de negócio*, promover e coordenar ações de melhoria envolvendo outros SH internos (*unidades de negócio*, *backoffice* e *serviço de apoio ao utilizador*), disponibilizar os meios necessários para que essa melhoria ocorra e garantir a satisfação do utilizador.

Em síntese, considera-se que os principais problemas são de nível aplicacional (*frontoffice* SOIS) e de falta de alinhamento estratégico dos SH internos para com os objetivos do SOIS. As lacunas aplicacionais no *frontoffice* do SOIS colocam alguns entraves à disponibilização dos serviços da forma mais eficaz e simples para os utilizadores. A retificação destas lacunas é, portanto, de enorme importância, pois é do interesse geral que os serviços *online* do IMT sejam úteis, céleres e de qualidade, pois a satisfação do utilizador tem consequências positivas a nível do atendimento presencial (diminuição das solicitações) e da imagem do Instituto. Para além dos problemas aplicacionais, e mesmo que estes sejam resolvidos, persistem problemas quanto ao alinhamento dos SH internos com os objetivos do SOIS. Neste caso, é a forma como os SH internos colaboram para a disponibilização dos serviços do SOIS que deve ser melhorada (por exemplo, com procedimentos perfeitamente alinhados com os processos implementados no SOIS), devendo também participar de forma integrada na conceção e implementação de novos serviços no canal *online*. A comunicação interna deve ser promovida, aumentando o envolvimento de todos os colaboradores para que se possam identificar as necessidades do utente (novos pedidos) e aumentar a satisfação do utilizador.

### **3.3.2 Análise dos pedidos efetuados**

Com o objetivo de descrever e caracterizar o serviço *online* do IMT, I.P. realizou-se uma análise dos pedidos que lhe estão associados (**Quadro 3.3**).

**Quadro 3.3 – Lista de pedidos no SOIS**

<b>Área</b>	<b>Pedidos</b>		
<b>Transportes</b>	Inscrição em exame	para gerente de empresa de táxi, transporte de passageiros e mercadorias	
	Certificado	motorista de Táxi	
		conselheiro de segurança de transporte de mercadorias perigosas	
		diretor técnico de empresa de atividade transitária	
		gerente de empresa de transporte coletivo de crianças (TCC), de mercadorias, de passageiros, de Táxi, de reboque de veículos de pronto-socorro	
		motorista de empresa de TCC e de mercadorias perigosas	
	Licenciamento de veículos	licença comunitária de mercadorias e passageiros	
		alvará com averbamento do veículo Táxi	
		Táxis “letra A” e “letra T” por troca de veículo ou incorporação na empresa	
		TCC – particular ou público	
		Transporte de mercadorias e de passageiros (autocarros)	
		Reboque de veículos de pronto-socorro	
	<b>Condutores</b>	Carta de condução	2ª via
			Revalidação
			Alteração de morada
Cartão tacográfico			
<b>Veículos</b>	Documento único automóvel (DUA)	2ª via	
		alteração de características técnicas: cor, dimensão dos pneumáticos, combustível GPL	
	Certidão	homologação, características do veículo e de inspeções técnicas	
<b>Outros</b>	Cartão de estacionamento para pessoas condicionadas na sua mobilidade		

Para caracterizar, quantitativa e qualitativamente, as solicitações apresentadas pelos utilizadores do SOIS foram analisados todos os pedidos existentes durante o período compreendido entre 28/6/2008 (data de início de funcionamento da aplicação) e 28/6/2014. Para tal, foi criada uma base de dados analítica, com os registos relevantes existentes na base de dados da aplicação, para o período em estudo.

**Quadro 3.4** – Número de pedidos registados por área de negócio

Ano	Área de negócio				Total
	Transportes	Condutores	Veículos	Outros	
2008	373	1.575	-	-	1.948
2009	735	16.227	2.390	-	19.352
2010	1.023	23.875	6.688	-	31.586
2011	830	39.147	7.722	156	47.855
2012	1.095	34.167	10.756	612	46.630
2013	630	-	13.877	537	15.044
2014	546	-	11.959	380	12.885
<b>Total</b>	5.232 (2,9%)	114.991 (65,6%)	53.392 (30,5%)	1.685 (1,0%)	175.300 (100%)

Período: 28/6/2008 a 28/6/2014

Durante estes seis anos, registaram-se 175.300 pedidos (**Quadro 3.4**) dos quais cerca de 65,6% são da área de condutores, 30,5% dos veículos, 2,9% dos transportes e 1% do CEPDCM. Destaca-se o facto de não existir, desde 2013, a realização *online* de pedidos da área de Condutores, a que registava precisamente a maior procura por parte dos utentes.

**Quadro 3.5** – Pedidos com *pagamento efetuado* por tipo de pedido

Área	Pedido	Nº de pedidos		Pag. efetuado (%)
		registado	pag. efetuado	
Transportes	Inscrição em exame	838	497	59,3
	Certificado	364	60	16,5
	Licenciamento de veículos	4.030	1.026	25,5
Condutores	Carta de condução	113.577	40.444	35,6
	Cartão tacográfico	1.414	1.030	72,8
Veículos	Documento único automóvel (DUA)	40.632	16.346	40,2
	Certidão	12.760	2.467	19,3
Outros	CEPDCM	1.685	- <sup>10</sup>	-
<b>Total</b>		175.300	61.870	

Período: 28/6/2008 a 28/6/2014

Aprofundando a análise até ao nível do *tipo de pedido*, para a totalidade do período em análise (**Quadro 3.5**), observa-se que, relativamente aos pedidos com maior número de registos, se destacam os relacionados com a emissão da carta de condução (113.577 pedidos registados, 64,8% do total) e do DUA (40.632 pedidos registados, 23,2% do total). Estes valores, para além de traduzirem a procura dos serviços disponíveis (consequência de obrigações legais), refletem o universo existente: cerca de 6,5 milhões condutores habilitados, 8,9 milhões veículos matriculados não cancelados, 46,8 mil Gerentes/Diretores

<sup>10</sup> A emissão do CEPDCM é gratuita.

Técnicos/Conselheiros de Segurança/Transitários, 65,9 mil motoristas profissionais e 27 mil empresas ligadas à atividade transportadora<sup>11</sup>. Contudo, são os pedidos de tacógrafo (72,8%) e de inscrição em exame para profissionais (59,3%) que apresentam uma maior percentagem de *pagamento efetuado*, denotando uma intenção mais firme dos utilizadores em realizarem este tipo de pedidos *online*.

Para melhor compreender a utilidade do SOIS, seria necessário comparar o número de pedidos que são realizados presencialmente nos balcões do IMT, I.P com os pedidos com *pagamento efetuado* (que refletem a intenção do utilizador em realizar o pedido) no SOIS. Contudo, não foi possível obter informação quando ao número total de pedidos realizados, independentemente do canal.

**Quadro 3.6** – Estado final dos pedidos

Estado do pedido	Transportes		Condutores		Veículos		CEPDCM		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Registado	1.304	24,9	871	0,8	2.983	5,6	45	2,7	5.203	3,0
Ag. refª MB ou pagamento	891	17,0	225	0,2	1.180	2,2	456	27,1	2.752	1,6
Processamento	521	10,0	89	0,1	17.134	32,1	914	54,2	18.658	10,5
Concluído	1.363	26,1	41.230	35,9	1.610	3,0	61	3,6	44.264	25,3
Cancelado	1.153	22,0	72.576	63,1	30.485	57,1	209	12,4	104.423	59,6
<b>Total</b>	<b>5.232</b>	<b>100</b>	<b>114.991</b>	<b>100</b>	<b>53.392</b>	<b>100</b>	<b>1.685</b>	<b>100</b>	<b>175.300</b>	<b>100,0</b>

Período: 28/6/2008 a 28/6/2014

Para aferir a eficácia na realização dos pedidos *online*, colocados na plataforma SOIS, realizou-se uma análise quanto ao estado final (à data da recolha dos dados para análise) dos pedidos registados (**Quadro 3.6**). Verifica-se que a maioria dos pedidos se encontra no estado *cancelado* (59,6%) e os restantes em *concluído* (25,3%), *processamento* (10,5%), *aguardar refª multibanco ou pagamento* (1,6%) e *registado* (3%). Relativamente aos pedidos em estado *concluído*, é na área de Condutores que se observa uma maior percentagem (35,9%), sendo as áreas de Veículos e do CEPDCM as que apresentam menores percentagens (3,0% e 3,6%, respetivamente). Coincidentemente, são também as áreas de Veículos e do CEPDCM que apresentam maiores percentagens de pedidos no estado *processamento* (32,1% e 54,2%, respetivamente). Estes números denotam uma situação potencialmente anómala, pois não seria expectável que, à data da recolha dos dados para análise, existissem ainda pedidos no estado *processamento*, uma vez que mesmo os pedidos mais recentes analisados (de 28/6/2014) tinham já, à data de recolha da informação para análise, mais de 6 meses de vida.

<sup>11</sup> Dados retirados do Plano de Atividades 2012 do IMTT, I. P.

Efetivamente, por razões explicadas mais adiante, o estado dos pedidos não está, em muitos casos, corretamente refletido na aplicação SOIS. Dada a sua antiguidade, os pedidos em estudo deveriam já estar em estado *concluído* ou *cancelado*. Em geral, todos os pedidos que se encontram no estado *registado* ou no estado *aguardar ref<sup>a</sup> multibanco ou pagamento* deveriam considerar-se já no estado *cancelado*. De forma similar, os pedidos em estado *processamento* foram na sua grande maioria concluídos com sucesso, pelo que deveriam apresentar-se já em estado *concluído*.

Independentemente do problema na atualização do estado dos pedidos, observa-se que a maioria dos pedidos é efetivamente cancelada. Neste sentido, foi analisada a evolução do número de pedidos cancelados ao longo dos anos, para as áreas de Condutores e de Veículos (**Quadro 3.7**), pois são as que representam a maior parte dos pedidos efetuados no SOIS (96,1% do total) e as que, ainda assim, apresentam uma menor distorção no número de pedidos em estado *cancelado* (decorrente do problema de atualização de estados). Na área de condutores, foi nos anos 2011 e 2012 que o número de pedidos cancelados aumentou consideravelmente, o que levou à decisão de suspender a emissão do cartão tacográfico em 2011 e das cartas de condução em 2012. Os pedidos cancelados da área de Veículos têm também vindo a aumentar de forma significativa nos últimos anos, representando já em 2014 cerca de 75,4% dos pedidos registados.

**Quadro 3.7** – Pedidos da área de condutores e veículos cancelados

Ano	condutores			veículos		
	registados	cancelado	%	registados	cancelado	%
2008	1.575	806	51,2	-	-	-
2009	16.227	4.744	29,2	2.390	1.122	46,9
2010	23.875	6.538	27,4	6.688	2.970	44,4
2011	39.147	28.467	72,7	7.722	3.194	41,4
2012	34.167	32.021	93,7	10.756	5.405	50,3
2013	-	-	-	13.877	8.775	63,2
2014	-	-	-	11.959	9.019	75,4

Período: 28/6/2008 a 28/6/2014

### 3.3.3 Serviço de apoio ao utilizador

O serviço de apoio ao utilizador tem como principais funções a monitorização do sistema SOIS e o esclarecimento de dúvidas que surjam com o funcionamento da aplicação, servindo de elo de ligação entre os diversos utilizadores envolvidos mediante o endereço de *email* [sois@imt-ip.pt](mailto:sois@imt-ip.pt). As mensagens recebidas podem ser enviadas por quem está a utilizar os serviços *online* (*utilizador*) ou pelas delegações regionais/distritais (*backoffice*) que processam os pedidos de emissão do CEPDCM e da área de transportes.

Com o objetivo de identificar os principais problemas e dificuldades dos utilizadores em aceder ao SOIS e realizar pedidos, foi feita uma análise a todos os *emails* recebidos no período de 1/1/2014 a 31/12/2014, num total de 2016 mensagens.

Relativamente ao *assunto* das mensagens recebidas, considerou-se a seguinte classificação:

- áreas de negócio a que pertencem os pedidos *online*: *Transportes, Condutores, Veículos e CEPDCM*;
- outros temas do âmbito do IMT, I.P. não relacionados com o SOIS: *Outros*;
- outras mensagens não relevantes como *spam*, publicidade, etc.: *Irrelevantes*.

Constata-se que mais de metade das mensagens recebidas (52,3%) é relativa a assuntos não relacionados com o SOIS, embora cerca de 33% sejam do âmbito de atuação do Instituto. Este último grupo de mensagens insere-se no âmbito da caixa de correio do IMT geral (imt@imt-ip.pt), revelando a dificuldade desse canal de comunicação em fazer face, em tempo útil, a todas as solicitações recebidas.

**Quadro 3.8** – *Emails* recebidos em 2014, por tipo de *assunto*

<b>Assunto</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Transportes	135	6,7
Condutores	205	10,2
Veículos	306	15,2
CEPDCM	315	15,6
Outros	665	33,0
Irrelevantes	390	19,3
<b>Total</b>	<b>2.016</b>	<b>100</b>

*Período*: ano de 2014

Quando o assunto é do âmbito dos serviços disponíveis no SOIS, verifica-se que cerca de 31% das mensagens enviadas pelos utilizadores estão relacionadas com pedidos de emissão do *CEPDCM* (15,6%) ou de *veículos* (15,2%) e que apenas 6,7% são da área de transportes. Apesar de a área de condutores estar suspensa desde 2011, os utilizadores questionam a possibilidade/dificuldade de efetuar pedidos relacionados com a carta de condução (por terem tido conhecimento da existência deste serviço no passado, ou por já terem efetuado pedidos anteriormente) ou perguntam quando este serviço estará disponível *online*. Tais questões representam cerca de 10,2% dos *emails* recebidos.

Para melhor entender o tipo de dificuldades e dúvidas dos utilizadores aquando da utilização dos serviços disponíveis *online*, classificaram-se também os *emails* recebidos nos seguintes *tipos de solicitação*:

- *Utilização da aplicação* – o utilizador tem dificuldade em utilizar os serviços *online* (ex: efetuar o *login*, gerar a refª MB, submeter pedido, fazer o *upload* dos documentos, etc.);
- *Procedimento* – a informação disponível sobre o procedimento definido para realização do pedido em causa é insuficiente ou pouco clara (ex: quais os documentos a enviar, se o documento produzido é enviado para a morada indicada, qual o prazo médio de entrega, qual a via adequada para o envio dos documentos, etc.);
- *Envio de documentação* – o utilizador solicita o reencaminhamento dos documentos para as respetivas direções regionais/distritais quando tem dificuldade em fazer o *upload* dos documentos (pedidos da área dos transportes) ou quando a aplicação não o permite (pedidos de CEPDCM), sendo a alternativa enviá-los por correio;
- *Estado do pedido* – solicitação de informação relativa ao estado do pedido;
- *Outros* – todos os *emails* que não se enquadram nas categorias anteriores. Podem ser mensagens informativas (envio de dados adicionais para identificação do pedido), solicitação de novos serviços *online* (ex: cancelamento de matriculas, certificado de autenticidades de carta de condução, etc.), reclamações ou mensagens que não requerem resposta (ex: agradecimento pela resposta anteriormente recebida).

**Quadro 3.9** – Classificação dos *emails* sobre o SOIS quanto ao tipo de solicitação e por área de negócio em 2014

Origem	Tipo de solicitação	Total		Área							
				Transportes		Condutores		Veículos		CEPDCM	
		nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Utilizador	Utilização da aplicação	25	2,6	4	3,0	-	-	18	5,9	3	1,0
	Procedimento	215	22,4	17	12,6	-	-	104	34,0	94	29,8
	Envio de documentação	120	12,5	21	15,6	-	-	-	-	99	31,4
	Estado do pedido	253	26,3	55	40,7	-	-	123	40,2	75	23,8
	Outros	317	33,0	11	8,1	205	100	61	19,9	40	12,7
Backoffice (Dir. reg. e distritais)	Utilizador	13	1,4	9	6,7	-	-	-	-	4	1,3
	Ser. Apoio utilizador	18	1,9	18	13,3	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>		961	100,0	135	14,0	205	21,3	306	31,8	315	32,8

Entre as mensagens recebidas quanto ao tipo de solicitação, destacam-se pela negativa as relacionadas com o estado do pedido (26,3%) e as questões de âmbito procedimental (22,4%) e, pela positiva, as que dizem respeito à utilização da aplicação (2,6%). É nos pedidos das áreas de transportes e veículos que a consulta sobre o estado de pedido efetuado é mais comum, representado cerca de 40% dos *emails* recebidos para essas áreas de negócio. As dúvidas sobre o procedimento de realização dos pedidos surgem mais

frequentemente nas áreas de veículos (34%) e do CEPDCM (29,8%). O envio de documentação por *email* só ocorre nos pedidos da área de transportes e do CEPDCM, pois para os pedidos da área de veículos existe a obrigatoriedade de enviar sempre os documentos originais para as delegações (impossibilitando portanto a sua desmaterialização e realização no canal *online*). A área do CEPDCM apresenta uma maior percentagem de mensagens relativas ao envio de documentação do que a área de transportes (31,4% vs. 15,6%), consequência da impossibilidade de fazer o *upload* de documentos na plataforma *online* (funcionalidade não disponível para os pedidos da área de CEPDCM).

Salienta-se ainda que, apesar do pedido de CEPDCM representar a menor parte do total de pedidos registados no SOIS (2,9% dos pedidos registados no 1º semestre de 2014), é sobre ele que o utilizador mais recorre ao serviço de apoio ao utilizador (32,8% dos emails recebidos em 2014).

Relativamente aos *emails* recebidos do *backoffice*, parte deles são mensagens que as Direções Regionais (DR) enviam diretamente aos utilizadores solicitando documentos em falta, sendo que nestes casos dão conhecimento também ao serviço de apoio ao utilizador (1,4% do total). As restantes mensagens são solicitações ao serviço de apoio ao utilizador para que um determinado pedido da área de transportes seja reencaminhado para outra DR. As áreas de jurisdição das DR relativas às atividades de transportes estão delimitadas pelo desenho da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos 2 (NUTS II)<sup>12</sup>. Contudo, a distribuição dos pedidos (transportes, condutores e CEPDCM) no SOIS é feita com base no distrito em que se insere a morada do utilizador, originando assim algumas situações de distribuição incorreta de pedidos da área de transportes e os consequentes *emails* das DR solicitando a sua correta atribuição.

### **3.3.4 Backoffice**

O *backoffice* é constituído pelas Direções Regionais de Mobilidade e Transportes (DRMT) do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve e pelas Delegações Distritais de Viação (DDV). As DRMT e as DDV, no que aos serviços *online* diz respeito, têm como função analisar (documentos enviados) e concluir (deferir ou indeferir) os pedidos da área de transportes e de CEPDCM, respetivamente.

Com o objetivo de identificar as principais dificuldades ou constrangimentos associados ao processamento dos pedidos analisados pelo *backoffice*, foi recolhida informação sobre a realização destes processos junto de técnicos de algumas das delegações. Concluiu-se que:

---

<sup>12</sup> Formalmente consagrado no artº 15º da Portaria nº 545/2007 de 30 de abril que aprovou os estatutos do IMTT, I.P. e estabeleceu os limites territoriais das DR de mobilidade e transportes.

- Em algumas delegações, os técnicos têm dificuldades em utilizar a aplicação SOIS – formação insuficiente;
- Muitos dos pedidos que estão em aberto (estado *processamento*) já se encontram concluídos – a atualização do estado na plataforma SOIS não é feita por o técnico achar que tal ação não é importante (já que o utilizador irá receber o documento solicitado de qualquer forma) ou porque não o sabe fazer;
- O utilizador não envia todos os documentos necessários – é posteriormente enviado um *email* a solicitar os documentos em falta;
- O utilizador envia os documentos por vias diferentes – *online*, correio e/ou *email* do serviço de apoio ao utilizador, prejudicando a qualidade e celeridade do serviço;
- Os pedidos da área de transportes cuja distribuição por DRMT não corresponda à área de influência das NUTS II são menos céleres – é necessário reencaminhar o pedido para a delegação correspondente e, por vezes, isso só acontece após o utilizador questionar o estado do pedido efetuado.

### 3.3.5 Direção de Serviços de Sistemas de Informação - DSSI

Uma vez que para o processamento dos pedidos das áreas de veículos a aplicação SOIS interage também com a aplicação de veículos, solicitou-se à DSSI ajuda na identificação das razões que justifiquem a existência de muitos pedidos em estado *cancelado* (57,1%), *processamento* (32,1%) e tão poucos em estado *concluído* (3%) (**Quadro 3.6**). Constatou-se que os pedidos em estado *cancelado* ou *processamento* são referentes a pedidos de DUA (alterações de características e 2ª via) e os que estão em estado *concluído* (3%) correspondem a pedidos de emissão de certidões (homologação, inspeção e características do veículo). Contudo e após consulta às diferentes bases de dados, verificou-se que os pedidos em *processamento* estão, na sua maioria, concluídos. O estado dos pedidos no SOIS não é atualizado porque a comunicação entre as aplicações é unilateral (do SOIS para a aplicação de veículos) não havendo resposta quando o documento solicitado entra em produção (e o pedido está, portanto, concluído). Quanto aos pedidos cancelados constatou-se que eles podem passar automaticamente para este estado pela aplicação (ex: falta de atualização dos códigos postais no sistema cria incompatibilidade com o endereço do utilizador) ou por decisão do próprio utilizador. Embora não se recolha a justificação por parte do utilizador quanto ao motivo do cancelamento, tal situação poderá dever-se a: impossibilidade de realizar o pedido associado ao veículo (exemplo disso são os veículos antigos cuja matrícula não está no sistema ou os veículos com matrícula irregular), o utilizador apenas pretende verificar a existência da matrícula ou consultar o seu estado (irregular/regular), desistência ou dificuldade em efetuar o pedido.

### 3.3.6 Áreas de negócio

As unidades de negócio têm um papel fundamental na definição e atualização dos procedimentos associados aos pedidos que lhes dizem respeito. Analisados os serviços disponíveis, verificaram-se alguns problemas ao nível procedimental, destacando-se:

- os pedidos de CEPDCM passam também pelos estados *aguarda refª multibanco* e *aguarda pagamento*, apesar de serem gratuitos, causando confusão aos utilizadores;
- em alguns casos (ex: alteração de características de veículos – pneumáticos e cor) são solicitados documentos cujo envio não condiciona o processamento e conclusão dos pedidos; este tipo problemas resultam, muitas vezes, da adoção, no canal *online*, de procedimentos similares aos utilizados nos balções presenciais que já se encontravam também eles desadequados.

### 3.3.7 Comissão Europeia

Em dezembro de 2010, a Direção-Geral da Sociedade de Informação e Media da Comissão Europeia<sup>13</sup> decidiu lançar o Plano de Ação *e-Government* Europeu 2011-2015, que estabelece as prioridades para a criação de uma relação aberta e flexível entre a Administração Pública e o Cidadão, promovendo a utilização de recursos públicos de forma mais eficiente, reduzindo a despesa pública e, ao mesmo tempo, fornecendo serviços *online* que respondam às necessidades do Cidadão Europeu. Um dos objetivos deste Plano é aproximar os diversos Estados Membros na persecução de serviços eletrónicos que partilhem soluções comuns e que tragam valor acrescentado ao utilizador final na sua comunicação com a Administração Pública.

**Quadro 3.10** – Vertentes e métricas avaliadas

Vertente	Métrica	
Nacional	<i>User centricity</i>	Avalia a disponibilidade e usabilidade dos portais e serviços
	<i>Transparency</i>	Avalia o nível de transparência dos serviços, dados pessoais do cidadão e dados da Organização
	<i>Key enablers</i>	Avalia a disponibilização de ferramentas tecnológicas diferenciadoras
Cross border	<i>Citizen mobility</i>	Avalia a disponibilidade e usabilidade dos portais para Eventos de Vida centrados no cidadão
	<i>Business mobility</i>	Avalia a disponibilidade e usabilidade dos portais para Eventos de Vida centrados nas empresas

Fonte: adaptado AMA (2014)

<sup>13</sup> Atual Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias.

O *European eGovernment Benchmark* é um estudo de referência na avaliação do desempenho dos países europeus, no que se refere à disponibilização de serviços públicos *online*, e que se baseia num conjunto de métricas (**Quadro 3.10**) que permitem medir, segundo a perspetiva de um cidadão nacional, a sustentabilidade, disponibilidade, usabilidade, transparência e utilização de ferramentas inovadoras nos serviços de governo eletrónico e também analisar a vertente *cross border* (utilização do serviço por parte de um cidadão estrangeiro) dos diversos serviços, disponibilizados ao cidadão europeu.

Este plano baseia-se na noção de Evento de Vida, ou seja, um conjunto de serviços fornecidos por vários organismos da Administração Pública e que se apresentam ao cidadão de forma integrada. No que diz respeito ao IMT e ao SOIS, o evento avaliado no *Benchmark* europeu em 2013 e que o voltará a ser em 2015 é o *Ser proprietário e conduzir um veículo (Owning and Driving a Car)* e diz respeito aos serviços associados à compra, registo e condução de um veículo por parte de um cidadão. Foram alvo de análise, para além das funcionalidades do Portal do IMT, o pedido de emissão de 2ª via do DUA, disponível nos serviços *online*, tendo sido identificados os pontos fortes e fracos a seguir apresentados (**Quadro 3.11**).

**Quadro 3.11** – Pontos fortes e fracos do portal do IMT

Métrica <sup>14</sup>	Pontos fortes	Pontos fracos
<i>User centricity</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Área de “perguntas frequentes” bastante completa e subdivida por temática</li> <li>Funcionalidade de pesquisa por departamento responsável pelo serviço</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistência de manuais de utilizador que expliquem os passos na execução dos serviços</li> </ul>
<i>Transparency</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Serviços disponíveis num único ponto de contacto, nas plataformas de serviços</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistência de indicadores de performance do portal ou serviço</li> <li>Inexistência de questionários de satisfação para medir a usabilidade do portal ou serviços</li> <li>Inexistência de canal que permita endereçar propostas de simplificação administrativa</li> </ul>
<i>Key enablers</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autenticação segura com cartão do cidadão</li> <li>Funcionalidade de <i>Single Sign On</i></li> <li>Área de partilha de documentos</li> </ul>	
<i>Citizen mobility</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistência de mecanismos de tradução de conteúdos</li> <li>Inexistência de mecanismos para <i>feedback</i> disponíveis ao cidadão estrangeiro</li> </ul>

Fonte: adaptado AMA (2014)

<sup>14</sup> Na vertente *cross border*, a métrica *Business mobility* não foi avaliada.

De acordo com o estudo realizado na avaliação deste *evento de vida* (AMA: 2014, 46), Portugal obteve resultados acima da média europeia onde se destacam os valores obtidos na métrica *User centricity* com 81% (77% média europeia) e na métrica *Key enablers* com 92% (41% média europeia). Por outro lado, um aspeto menos positivo está relacionado com o resultado de 41% obtido na métrica *Citizen mobility*, apesar de ser superior à média europeia (33% média europeia).

### **3.3.8 Principais disfuncionalidades identificados**

Após análise da situação atual e tendo como base os pedidos efetuados no SOIS, os *emails* enviados ao serviço de apoio ao utilizador, os constrangimentos associados ao processamento dos pedidos nas delegações, a falta de atualização do estado dos pedidos, a necessidade de rever procedimentos e as sugestões apresentadas pela Comissão Europeia, identificaram-se insuficiências de natureza procedimental, aplicacional, organizacional e comunicacional, associadas aos serviços *online* através da aplicação SOIS.

No **Quadro 3.12**, caracterizam-se as disfuncionalidades identificadas, as consequências que elas geram, bem como os pedidos a que estão associadas, através da identificação da área de negócio.

**Quadro 3.12 – Disfuncionalidades do SOIS e respetivas consequências**

<b>Disfuncionalidade</b>	<b>Consequência</b>	<b>Área</b>
Pedidos em aberto – não há fecho de pedidos (cancelamento) por inatividade	Pedidos permanecem no estado <i>registado e aguarda refª Multibanco</i>	Transportes Veículos CEPDCM
Pedidos em aberto – não há comunicação bilateral entre as aplicações	Pedidos já concluídos permanecem em estado <i>processamento</i>	Veículos
Pedidos em aberto – não atualização do estado dos pedidos por parte dos técnicos de <i>backoffice</i>	Pedidos já concluídos permanecem em estado <i>processamento, ag. Refª MB</i> ou <i>registado</i>	Transportes CEPDCM
Técnicos de <i>backoffice</i> com formação insuficiente quanto ao manuseamento da aplicação	Dificuldade em fazer pesquisa pelos campos disponíveis (ex: NIF, nº de pedido, refª MB, etc.), em enviar mensagens ao utilizador, etc.	Transportes CEPDCM
Distribuição dos pedidos para as DRMT ( <i>backoffice</i> ) feita com base no código postal do utilizador	Necessidade de reencaminhar pedidos e documentos, contribuindo para a desorganização dos pedidos e atraso na análise e conclusão dos mesmos	Transportes
Informação pouco clara aquando da realização do pedido ( <i>frontoffice</i> )	Dúvidas por parte do utilizador quanto ao procedimento correto, documentos a enviar, prazos de entrega, etc.	Transportes Veículos CEPDCM
Inexistência de avisos ao utilizador sobre a alteração de estado do(s) pedido(s)	Para acompanhar a evolução do(s) seu(s) pedido(s), o utilizador, tem que fazer o login e entrar na sua área <i>online</i> , ou recorrer ao <i>email</i> do serviço de apoio ao utilizador	Transportes Veículos CEPDCM
O utilizador não é informado que o documento solicitado está disponível para consulta e <i>download</i> na sua área <i>online</i>	O utilizador não sabe que as certidões (inspeções, homologação ou de características do veículo) ficam disponíveis após o pagamento e recorrer ao <i>email</i> do serviço de apoio ao utilizador	Veículos
Impossibilidade de fazer <i>upload</i> de documentos no pedido de CEPDCM	O utilizador têm que enviar os documentos por correio ou por <i>email</i> (serviço de apoio ao utilizador, que posteriormente os reencaminha para a delegação respetiva)	CEPDCM
Os pedidos de CEPDCM passam também pelos estados <i>ag. Refª MB</i> e <i>pagamento efetuado</i>	Sendo um pedido gratuito, gera dúvidas quanto à necessidade de pagamento	CEPDCM
Procedimentos semelhantes aos do balcão de atendimento presencial	Procedimentos desajustados	Transportes Veículos
Solicitação desnecessária de documentos	O envio dos documentos requeridos não condiciona o processamento e a concretização do pedido de emissão de DUA por alteração de características (cor ou pneumáticos)	Veículos
SOIS II (condutores) inativo	Solicitação dos utentes, ao serviço de apoio ao utilizador, para que este serviço fique disponível evitando deslocações a um dos balcões de atendimento presencial	Condutores
Novos pedidos	Solicitação dos utentes, ao serviço de apoio ao utilizador, para a disponibilidade de mais serviços <i>online</i>	Outros
Pontos fracos identificados no relatório bienal <i>eGovernment Benchmark</i>	Necessidade de melhoria da eficiência e eficácia dos serviços nos pontos identificados no relatório	Geral

### 3.4 PROPOSTAS DE MELHORIA

Identificados os principais problemas associados aos serviços *online* do IMT,I.P. e na tentativa de os resolver ou minimizar, definiu-se um conjunto de propostas de melhoria.

Estas propostas englobam diversas vertentes: centralização da análise e processamento dos pedidos, simplificação de procedimentos, reengenharia de processos, formação de técnicos de *backoffice*, clarificação e simplificação da informação disponibilizada ao utilizador, melhoria da aplicação SOIS, reativação da área de condutores (SOIS II) e disponibilização de novos serviços.

### **3.4.1 Descrição das melhorias propostas**

#### *3.4.1.1 Criação de um backoffice único*

Nos pedidos da área de transportes e de emissão do CEPDCM, cuja resolução necessita de intervenção humana, propõe-se a centralização da análise e processamento dos pedidos através da criação de um *backoffice* único.

Com a criação do *backoffice* único, espera-se:

- Reduzir os custos associados à formação e suporte funcional e técnico;
- Facilitar a interação que possa ser necessária entre a equipa de técnicos, o serviço de apoio ao utilizador e as áreas de negócio envolvidas;
- Que a equipa de técnicos seja globalmente mais pequena e mais especializada;
- Redução de erros ou problemas e melhoria da eficiência no processamento dos pedidos;
- Uma maior facilidade na transmissão de conhecimentos a novos técnicos;

Esta solução, para além de possibilitar ganhos operacionais na exploração do *backoffice* (BO) e evitar erros na distribuição dos pedidos por delegação, resolve ou minimiza alguns dos problemas existentes atualmente. A comprovação de que o requerente de um pedido reúne os requisitos exigidos depende do envio de documentos, que é feito, atualmente, por correio, *email* ou plataforma (*upload*). A falta de controlo no pedido por parte do BO (perda de documentos, reencaminhamento para o BO correto, etc.) ocasiona situações de elevada morosidade na resolução dos pedidos. Esta proposta não invalida, contudo, que os serviços desconcentrados possam consultar os pedidos efetuados pelos utilizadores, caso tal tenha utilidade.

Para a constituição do *backoffice* único, propõe-se a criação de uma equipa de quatro funcionários a trabalhar a tempo inteiro, sendo que um deles deverá exercer também a função de chefe de equipa / coordenador. Esta função terá que ser desempenhada por um técnico que domine os processos associados a estes tipos de pedidos, isto é, que tenha um profundo conhecimento das áreas de negócio envolvidas, assim como das aplicações existentes. Os restantes colaboradores devem ter conhecimentos de informática e sobre as funções que irão desempenhar e seus objetivos. É necessária e fundamental a existência de um período de formação inicial sobre os objetivos do trabalho, procedimentos, meios utilizados, soluções para os problemas mais frequentes, etc.. Esta fase permite acelerar o

desenvolvimento de competências e a produtividade, mas o processo de evolução é contínuo, pois a aprendizagem especializada depende também da experiência em situações reais. Para isso, é também muito importante a existência de um técnico experiente (coordenador) que garanta o apoio e transmissão de conhecimentos.

#### 3.4.1.2 Reengenharia do processo de emissão do CEPDCM

A reengenharia de processos permite repensar e reformular processos de forma a se obterem progressos em fatores críticos de desempenho como custos, qualidade, serviços e celeridade. A percentagem de *emails* enviados por utilizadores em 2014 ao serviço de apoio ao utilizador relativos à emissão do CEPDCM (**Quadro 3.8**) representa cerca 15,6% do total de mensagens recebidas (o tipo de solicitação mais frequente entre as mensagens relativas aos serviços disponíveis no SOIS) assume relevo se comparado com o número de pedidos recebidos (**Quadro 3.4**) (380 no período analisado, representando apenas cerca de 2,9% do total de pedidos registados no SOIS). A constatação destes dados determinou que a melhoria deste processo fosse considerada prioritária, pois manifestam a provável existência de dificuldades significativas por parte dos utilizadores na realização dos pedidos.

Determinou o Decreto-Lei n.º 17/2011, de 27 de janeiro, a simplificação dos procedimentos de emissão e renovação do cartão de estacionamento para pessoas com deficiência condicionadas na sua mobilidade (aumento do período de validade do cartão de 5 para 10 anos e a dispensa de entrega do comprovativo da deficiência quando esta é permanente) e a possibilidade de o requerer *online*. Concretizada a medida *Simplex* M059 (programa 2010), este serviço passou a estar disponível no SOIS, desde junho de 2011.

No sentido de complementar a caracterização do referido processo, avaliar os constrangimentos existentes, os desperdícios e as atividades que não geram valor acrescentado, apresenta-se (**Figura A.1**, em anexo) o esquema da situação atual (*as is*), utilizando ferramentas de modelação (BPMN<sup>15</sup>).

A emissão do CEPDCM requer a verificação dos requisitos definidos para a sua obtenção mediante a análise do *atestado multiusos*. Assim e para além do utilizador, existe outro interveniente, o técnico de *backoffice* que realiza esta verificação.

Após o *login* do utilizador, o processo inicia-se com o preenchimento dos dados do beneficiário. Com a confirmação do pedido por parte do utilizador o pedido é registado (é lhe atribuído um número identificador) e com base no código postal introduzido anteriormente (dados do beneficiário) fica disponível (para análise) no *backoffice* correspondente. Simultaneamente, é gerado um documento (*ofício*) que fica disponível para impressão na área do utilizador e que identifica os documentos e a delegação do IMT para a qual os

---

<sup>15</sup> BPMN - Business Process Modeling Notation.

mesmos têm que ser enviados por correio. Após a receção dos documentos solicitados, os mesmos são analisados pelo *backoffice* e, se os requisitos forem cumpridos, o cartão é emitido. Por fim, o técnico fecha o pedido na aplicação.

Neste processo, destaca-se um constrangimento relacionado com o envio da documentação solicitada para o *backoffice*. Atualmente, os documentos solicitados são enviados por correio e/ou para a caixa de correio eletrónica do serviço de apoio ao utilizador, causando, por vezes, erros no reencaminhamento dos documentos e uma menor celeridade na conclusão do pedido. Propõe-se (**Figura A.2**, em anexo) que os documentos possam ser colocados diretamente pelo utilizador na plataforma SOIS (*upload*), à semelhança do que já acontece com os pedidos da área de transportes. Sendo uma funcionalidade que já existe no SOIS para outros processos, prevê-se que a sua implementação neste processo seja facilmente exequível (reutilização da solução técnica já existente). Com a implementação desta solução, espera-se aumentar a comodidade e satisfação do utilizador, o controlo sobre o estado do pedido e a celeridade na conclusão do mesmo, minimizando o tempo de espera da receção dos documentos ao tornar a plataforma SOIS a única via de entrega.

Existem outros constrangimentos que afetam este processo, como sejam a falta de atualização do estado dos pedidos já concluídos ou a utilização dos estados *aguarda refª MB* e *pagamento efetuado* num pedido que é gratuito. A resolução destes problemas está no âmbito de sugestões de melhoria apresentadas nas propostas seguintes.

#### 3.4.1.3 *Modificação e atualização do estado do pedido*

Em todos os tipos de pedido suportados pelo SOIS, a alteração do estado do pedido está inicialmente dependente, até à fase de *processamento*, da ação do utilizador. Com a submissão do pedido, este fica *registado* e a *aguardar refª multibanco*, passando ao estado *aguarda pagamento* após geração da refª MB, o que ocorre com a confirmação do pedido por parte do utilizador no *carrinho de compras* da aplicação. Após a confirmação do pagamento (enviada pela SIBS), o pedido fica em *processamento*. Após a análise realizada ao estado final dos pedidos processados no SOIS (**Quadro 3.6**), verificou-se que muitos dos pedidos ficam indefinidamente em aberto (não são dados como concluídos ou cancelados).

Tais situações ocorrem porque:

- o utilizador desistiu de realizar o pedido, permanecendo em estado *registado*, *aguardar refª multibanco* ou *aguarda pagamento*;
- o pedido já está concluído e o seu estado não é atualizado, permanecendo em *processamento*.

Para o primeiro caso, propõe-se o cancelamento automático, pelo SOIS, de todos os pedidos que estejam inativos durante um período superior a 10 dias (o suficiente para que o

utilizador realize o pagamento). Para o segundo caso, é necessário a implementação de mecanismos que garantam a atualização do estado do pedido para *concluído*. Quanto aos pedidos da área de veículos, propõe-se que as aplicações das áreas de negócio sejam alteradas de forma a comunicarem automaticamente ao SOIS a conclusão dos pedidos, que os atualizará em conformidade. Nos tipos de pedidos em que a conclusão dos mesmos depende da verificação de requisitos por parte dos técnicos de *backoffice*, como é o caso da emissão do CEPDCM e dos pedidos da área de transportes, a alteração de estado é manual. Para estes casos, propõe-se: i) a realização de ações de formação para os técnicos de *backoffice* relativamente ao procedimento e importância da atualização atempada do estado dos pedidos no SOIS, sensibilizando-os para o impacto negativo da sua não atualização (ex: o utilizador não dispõe de informação atualizada sobre o seu pedido, impossibilidade de obtenção de indicadores e estatísticas fiáveis sobre o processamento dos pedidos, etc.); ii) disponibilização, no SOIS, de um relatório de acompanhamento de pedidos em processamento há mais de 60 dias, atribuindo ao coordenador do *backoffice* a responsabilidade de verificação periódica desta informação e acompanhamento ou cancelamento dos pedidos que se encontrem nesta situação.

Com implementação das medidas agora propostas para a alteração do estado e o fecho de pedidos, será possível medir a performance dos serviços e sua evolução, através da criação de indicadores como, por exemplo, o número de pedidos submetidos (por período, área de negócio, etc.), o tempo médio de processamento dos pedidos, ou a taxa de pedidos cancelados. A disponibilização de alguns desses indicadores no SOIS é, inclusivamente, recomendada no relatório *eGovernment Benchmark* (2014), como forma de aumentar o nível de transparência na execução dos serviços *online*.

#### 3.4.1.4 *Simplificar e clarificar e melhorar a informação disponibilizada ao utilizador*

Da análise realizada às mensagens recebidas no serviço de apoio ao utilizador, concluiu-se existirem, em geral, muitas questões dos utentes quando à forma de utilização e funcionamento da aplicação, quanto à forma como o processo do pedido se desenrola (fases do processo, tempos estimados, que documentação necessita ser enviada, etc.) e também quanto ao estado do seu pedido.

Com vista a minimizar estas situações e informar, de forma simples e clara, os utilizadores dos serviços *online* quanto ao funcionamento da aplicação e regras de negócio inerentes aos serviços (ex: fases do processo), sugere-se a realização de uma iniciativa de revisão da informação disponibilizada nos ecrãs do *frontoffice* (aplicação SOIS na perspetiva dos utilizadores), tendo como base as questões enviadas por *email* para o serviço de apoio ao utilizador. Estas questões devem ser analisadas com mais detalhe de modo a identificar as principais dificuldades ou dúvidas associadas à realização dos pedidos e as causas que lhes

estão associadas, para que, posteriormente e em parceria com as unidades de negócio e DSSI, se definam e façam as alterações necessárias, mantendo sempre um foco especial na simplicidade e clareza da informação apresentada, evitando mensagens extensas e/ou deslocadas de contexto.

No âmbito desta proposta, sugere-se ainda a implementação de uma medida adicional no sentido de oferecer uma maior comodidade ao utilizador. Atualmente, o utilizador, independentemente do(s) tipo(s) de pedido(s) realizado(s), tem que aceder à sua área de utilizador na plataforma SOIS para consultar o estado do(s) pedido(s) e ler as mensagens que o *Backoffice* lhe possa dirigir. Propõe-se que sempre que haja alguma alteração ao pedido (alteração de estado, existência de documentos disponíveis na área do utilizador, comunicação do *backoffice*, etc.) o utilizador receba um aviso (*email*) a alertá-lo de tal situação, com toda a informação relativa à alteração (novo estado, nova mensagem, etc.).

#### 3.4.1.5 *Simplificação de procedimentos*

Na análise aos serviços disponíveis foram identificados alguns constrangimentos e oportunidades de simplificação a nível procedimental. Propõe-se que as unidades de negócio, que têm um papel fundamental na definição e atualização dos procedimentos associados aos pedidos que lhes dizem respeito, revejam os procedimentos adotados, nomeadamente quanto aos documentos que são solicitados aos utilizadores em cada pedido (onde se identificou uma maior necessidade de simplificação).

Da análise realizada no âmbito deste trabalho resultam, desde já, as seguintes sugestões de melhoria para os problemas mais relevantes:

- no caso específico dos pedidos de alteração de características de veículos (pneumáticos e cor), sugere-se a dispensa de envio de documentos<sup>16</sup>, pois estes não condicionam atualmente a realização do pedido;
- propõe-se que os estados *aguarda refª multibanco* e *aguarda pagamento* deixem de existir no pedido de CEPDCM, visto tratar-se de um serviço que é gratuito.

#### 3.4.1.6 *Disponibilização de novos serviços*

Tendo como base a análise (por assunto) aos *emails* recebidos no serviço de apoio ao utilizador do SOIS (sois@imt-ip.pt) e no serviço de apoio ao utilizador geral (imt@imt-ip.pt) e ainda a opinião recolhida junto alguns técnicos de delegações regionais/distritais, identificaram-se alguns serviços do IMT, I.P. que seria importante, do ponto de vista dos utentes, disponibilizar *online*. São exemplo disso, alguns dos serviços prestados pelo IMT a utentes que vivem fora de Portugal, tais como o pedido de certidão de autenticidade da carta

---

<sup>16</sup> Documento único automóvel ou livrete.

de condução (documento por vezes requerido num pedido de troca de carta de condução) e o cancelamento de matrícula por exportação do veículo.

Estes pedidos podem ser realizados pessoalmente nos serviços presenciais do IMT (em Portugal) ou, em alternativa, por via postal enviando para a Direção Regional do IMT, I.P. a documentação necessária e um cheque, de entidade bancária a operar em Portugal, emitido à ordem do IMT, I.P., com o montante correspondente à taxa do pedido. No entanto, para além da morosidade do processo por via postal (dependendo da distância), muitas vezes os utentes não têm conta em banco português, o que inviabiliza a realização do pedido deste modo. A possibilidade de realização destes pedidos no *canal* online, e de forma tão desmaterializada quanto possível, assume portanto enorme relevância para os utentes residentes fora de Portugal.

Existem já no SOIS as funcionalidades mais importantes para a desmaterialização dos processos, como seja a possibilidade de *upload* de documentos em alguns serviços atuais (que poderia ser facilmente reaproveitada em novos pedidos). Para que possam ser realizados serviços a utentes residentes no estrangeiro e que não possuam conta em banco português, falta apenas disponibilizar formas de pagamento compatíveis com esta condição. Propõe-se, então, a implementação na plataforma SOIS de novas formas de pagamento globalmente aceites, nomeadamente: cartão de crédito (principalmente) e Paypal (opcionalmente). Estas formas de pagamento poderão facilmente ser utilizadas tanto na implementação de novos serviços como para melhoria dos que já existem, juntando-se à possibilidade de pagamento via ref<sup>a</sup> MB (já existente).

Um dos pedidos que seria mais importante disponibilizar no canal *online* é o de pedido de cancelamento de matrícula de um veículo exportado, e que se propõe que seja implementado, utilizando para isso as funcionalidades de *upload* de documentos e de pagamento com cartão de crédito (ou Paypal). Apresenta-se em seguida o processo atual, de forma a compreender o seu funcionamento e alguns constrangimentos existentes, e propõe-se depois o novo processo a implementar na plataforma SOIS. O processo atual (**Figura A.3**, em anexo) inicia-se com a receção do pedido do utente via postal.

O técnico regista o pedido após confirmar que a matrícula se encontra regular (ex: válida, sem ordem de apreensão de documentos, etc.) e verifica se os documentos e o modo de pagamento enviados estão corretos. Se um dos dois não está conforme, é solicitado ao utente (via postal) o envio dos elementos em falta. Só após a receção adequada e conforme dos mesmos, o pedido é então realizado. Caso contrário e após um mês de inatividade, o pedido é cancelado.

No processo agora proposto para a disponibilização deste serviço no SOIS (**Figura A.4**, em anexo), após o *login* do utilizador e a confirmação do pedido, o sistema deverá consultar a base de dados de veículos (tal como já se faz para os pedidos em que há emissão de

DUA) e verificar se estão cumpridos os requisitos para a realização do pedido (ex: verificação do estado da matrícula, etc.). Se o pedido for registável na aplicação de veículos deve ser solicitado o pagamento da taxa associada, oferecendo os diversos meios de pagamento disponíveis (ex: cartão de crédito). Após a confirmação do pagamento efetuado, deverá ser registado o pedido na aplicação de veículos e solicitada a anexação dos documentos na plataforma. Após a análise dos mesmos em *backoffice* e verificação da sua conformidade, o pedido será então realizado.

#### 3.4.1.7 Reativar o SOIS II (condutores)

Apesar de a área de condutores estar suspensa desde 2012, a solicitação, por parte dos utentes, da possibilidade de realização de pedidos de emissão da carta de condução no SOIS representa cerca de 10,2% dos *emails* recebidos em 2014 na caixa de correio do serviço de apoio ao utilizador (**Quadro 3.8**).

Vários problemas estiveram na origem da suspensão deste serviço *online* em 2012, como sejam um problema técnico relacionado com a fraca definição das imagens existentes (digitalmente) com a foto e assinatura de condutores ou divergência nos dados dos utilizadores entre diferentes bases de dados. Contudo, nos últimos anos algumas destas situações evoluíram favoravelmente. Assim, deverão ser reavaliados os constrangimentos associados à realização de pedidos da área de condutores, no sentido de confirmar se ainda condicionariam fortemente a sua taxa de realização com sucesso no canal *online*. É exetável que essa taxa (4% no momento da suspensão do serviço) pudesse agora ser consideravelmente mais alta, pois as bases de dados foram sendo atualizadas, a qualidade das imagens obtidas aumentou (aumento do controlo de qualidade) bem como o seu prazo de validade (de 5 para 15 anos). Além disso, foi celebrado recentemente (2014) um protocolo com o Instituto dos Registos e Notariado (IRN) com o qual o IMT tem acesso e permissão de utilização da foto associada ao cartão do cidadão. Propõe-se, portanto, que seja analisada a possibilidade de reativar o SOIS II por se entender que estarão reunidas as condições técnicas adequadas para realizar estes pedidos com sucesso no canal *online*.

#### 3.4.1.8 Elaboração de um manual de utilizador

A disponibilização de manuais de utilizador, com a explicação da utilização dos serviços, é uma das recomendações apresentadas no relatório de avaliação de serviços de governo eletrónico *eGovernment Benchmark* (2014). Deste modo e com o objetivo de ajudar o utilizador externo (utente do IMT) na realização de pedidos e o utilizador interno (operador de *backoffice*) na análise e processamento dos mesmos, propõe-se a elaboração de um manual de utilizador de *frontoffice* e outro de *backoffice*. Estas publicações devem fornecer instruções necessárias para que um utilizador possa utilizar adequadamente um determinado serviço ou sistema. A sua elaboração justifica-se pela necessidade de existir

um documento de referência que, mediante a utilização de imagens e de uma linguagem clara e simples, faça a exemplificação e a descrição completa e detalhada das ações e procedimentos a realizar. Estes manuais devem incluir uma introdução sobre a aplicação SOIS, um índice com os conteúdos do manual, o guia em si, uma secção de problemas frequentes e a sua forma de resolução, dados de contacto e um glossário. O manual de *frontoffice* deve estar facilmente acessível ao utilizador na aplicação *online*.

#### 3.4.1.9 Criação de questionários de satisfação

Outra das recomendações sugeridas no relatório de avaliação de serviços de governo eletrónico *eGovernment Benchmark* (2014) é a criação de questionários de satisfação e a disponibilização, no portal do IMT, de dados estatísticos sobre o nível de satisfação na utilização dos serviços prestados. O grau de satisfação dos utilizadores pode ser determinado por diversas variáveis, que não sendo de observação direta, devem estar associadas a um conjunto de indicadores, obtidos diretamente através das perguntas colocadas. O tratamento dos resultados obtidos permitirá monitorizar a perceção dos utilizadores acerca do desempenho do SOIS, avaliar o seu grau de satisfação com os serviços prestados, identificar as suas expectativas e as componentes do serviço que ficam aquém dessas expectativas, bem como identificar prioridades de melhoria.

É fundamental ser implementado um processo de acompanhamento periódico destes indicadores, que inclua a identificação de medidas de melhoria e a monitorização da sua implementação.

#### 3.4.1.10 Criação de mecanismos de tradução de conteúdos

De acordo com o relatório bienal *eGovernment Benchmark* (2014), na avaliação do *evento de vida* “*Ser proprietário e conduzir um veículo*”, a métrica *Citizen mobility* revelou-se um dos pontos com mais fraca avaliação (41%), apesar de Portugal ter obtido um resultado ainda assim acima da média europeia (33%). De facto, a impossibilidade de consultar a informação em outras línguas representa um entrave à utilização dos serviços *online* por parte de cidadãos europeus.

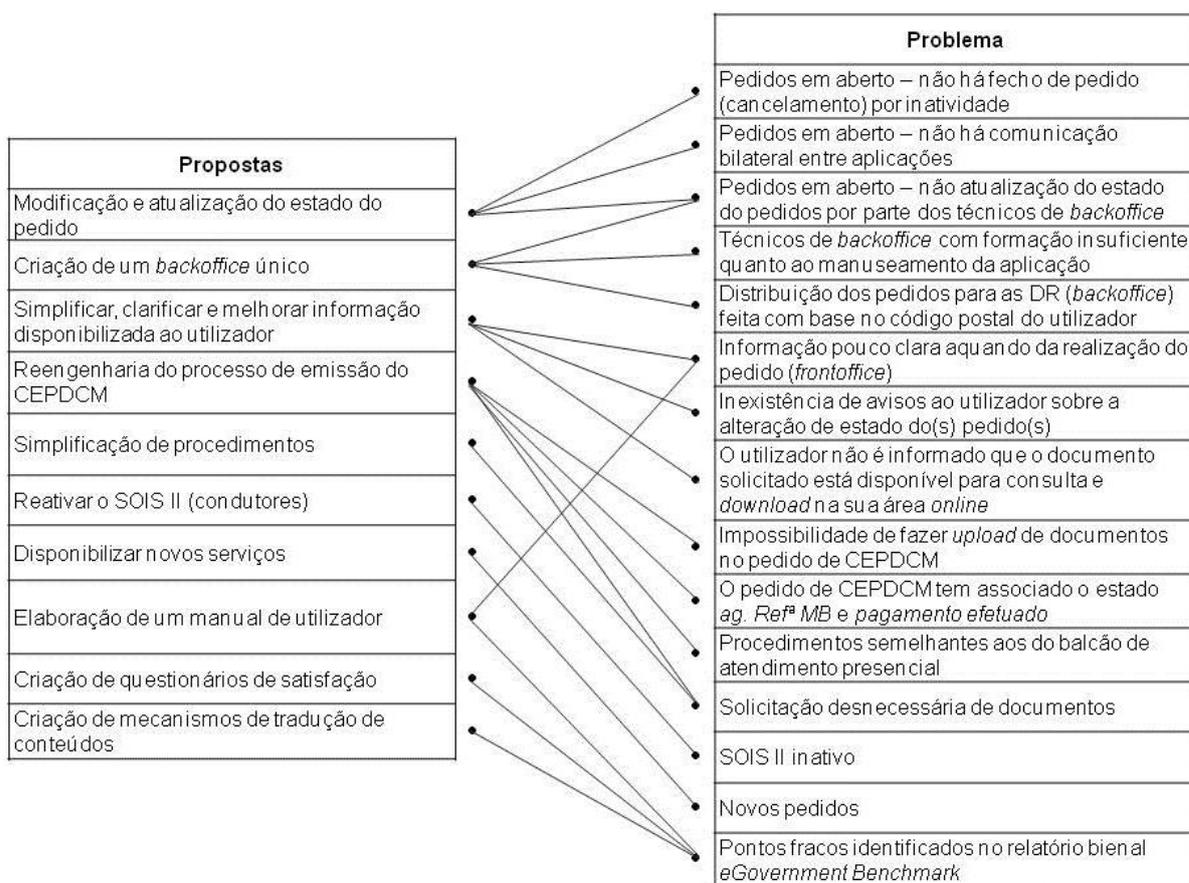
Propõe-se a disponibilização dos conteúdos em outras línguas, cumprindo também as normas em vigor, através da implementação de mecanismos de tradução utilizando ficheiros *Resources*, com conteúdos pré-traduzidos para os idiomas suportados. A funcionalidade de escolha do idioma deve estar acessível em todos os ecrãs da aplicação em lugar visível (funcionalidade tipicamente colocada no canto superior direito de cada página).

### 3.4.2 Resolução das disfuncionalidades identificadas

Com as sugestões de melhoria apresentadas pretendem-se minimizar ou resolver os problemas identificados durante a análise efetuada aos serviços *online* do IMT. Estas

soluções foram concebidas não só de forma a darem resposta cabal aos problemas identificados mas também com o cuidado de serem realistas, implementáveis, alinhadas com os objetivos globais do IMT, em geral, e do SOIS em particular, e com um esforço de realização tão pequeno quanto possível. No seu conjunto, as propostas de melhoria apresentam soluções que cobrem todos os problemas identificados. A figura seguinte (**Figura 3.5**) ilustra a relação entre os problemas identificados e as soluções propostas para a sua minimização ou resolução.

**Figura 3.5** – Relação entre as propostas e os problemas que minimizam ou resolvem



Com a implementação destas propostas, pretende-se ainda contribuir para a melhoria dos seguintes pontos, fortemente associados a medidas de modernização e simplificação administrativa: i) desmaterialização, através da digitalização e *upload* dos documentos solicitados; ii) desburocratização, com a simplificação de procedimentos e reengenharia de processos; iii) estar mais próximo do cidadão, disponibilizando novos serviços, reativando outros e criando mecanismos de tradução; iv) aumentar a celeridade e a qualidade dos pedidos, através da criação do *backoffice* único, do *upload* de documentos e da simplificação de procedimentos; v) aumentar a transparência, ao realizar inquéritos de satisfação aos utilizadores, implementar indicadores de performance e disponibilizar os

resultados no *site* do Instituto. Deste modo, espera-se contribuir para o aumento da confiança dos cidadãos na administração pública em geral, e no IMT, I.P., em particular.

### **3.4.3 Condicionantes à implementação das propostas**

Existem, naturalmente, algumas condicionantes para a realização das propostas apresentadas, que devem ser tidas em consideração na fase de planeamento da sua implementação. Destacam-se, em seguida, duas destas condicionantes, que se entendem ser as mais importantes.

A primeira condicionante decorre da necessidade de, para muitas das propostas apresentadas, haver a necessidade de contratação de serviços informáticos de desenvolvimento de *software* e da dependência que o IMT tem de autorizações externas para os processos de contratação. A liberdade de contratação de vários organismos da AP tem vindo a ser condicionada por motivos de natureza orçamental. A Lei do Orçamento de Estado de 2015, aprovada pela Lei nº 82-B/2014, de 31 de dezembro, concretamente no nº 5, do art.º 75º, mantém a obrigatoriedade de obtenção de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças para a celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços, por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e posteriores alterações, independentemente da natureza da contraparte. Estas exigências têm aplicação aos contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença bem como à contratação de aquisição de outros serviços cujo objeto seja a consultadoria técnica. Para além das condicionantes aplicadas a todas as contratações, várias são as alterações legislativas quanto à contratação de tecnologias de informação e comunicação (TIC). O Decreto-Lei nº. 149/2012, de 12 de julho, introduziu alterações ao Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>17</sup> afastando a adoção do ajuste direto para a formação de contratos de aquisição de serviços informáticos de desenvolvimento de *software* e de manutenção ou assistência técnica de equipamentos e estabelecendo-se a aplicação uniforme do limiar de 75 000 euros, independentemente da natureza da entidade adjudicante. A esta limitação acresce ainda a impossibilidade de se convidarem a apresentar proposta entidades às quais já se tenham adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites mencionado. Ainda no âmbito das restrições à contratação decorrentes de motivos orçamentais, a aprovação do Decreto-Lei nº. 107/2012, de 18 de maio, cria um processo de avaliação prévia, obrigatório e vinculativo, dos

---

<sup>17</sup> CCP aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008 de 29 de janeiro.

investimentos especialmente relevantes com a aquisição de bens e serviços no âmbito das tecnologias de informação e comunicação com o objetivo de garantir que apenas são financiados e implementados os projetos que garantem um real contributo para o desenvolvimento e modernização da Administração, apresentando uma estrutura de custos equilibrada e plenamente justificada pelos benefícios que visam alcançar. Cabe à Agência para a Modernização Administrativa, IP (AMA) a responsabilidade da avaliação prévia destes projetos.

Esta condicionante pode efetivamente limitar a implementação das soluções apresentadas. Nesse caso, sugere-se a definição de prioridades de implementação, dando maior importância às iniciativas que apresentem maior grau de urgência e/ou uma melhor relação custo-benefício, e estendendo o calendário global de implementação de todas as medidas o necessário para que se possam cumprir tendo os requisitos legais como as restrições orçamentais.

A segunda condicionante à implementação relaciona-se com a proposta de criação de um *backoffice* único. Dado o impacto que esta medida terá na estrutura orgânica e no funcionamento do processamento de alguns dos pedidos disponíveis *online*, é expectável, como sempre acontece nestes casos em todas as organizações, a existência de alguma resistência à mudança por parte das áreas de negócio e dos técnicos atuais do *backoffice*. Neste caso, será fundamental o total envolvimento das áreas de negócio nesta iniciativa, desde o primeiro momento, no desenho detalhado da nova solução e na sua implementação. Sugere-se também a adoção de uma estratégia de implementação faseada, transferindo de forma progressiva os processos para o *backoffice* central. Consegue-se desta forma minimizar riscos e fatores de incerteza, e dar tempo às unidades de negócio e unidades regionais/distritais para adaptarem as suas estruturas à nova realidade.

#### **3.4.4 Análise de custo benefício**

A Análise de Custo Benefício (ACB) é um importante instrumento de apoio à decisão na medida em que permite avaliar, de uma forma integrada, o resultado do somatório dos custos e dos benefícios de um projeto, ao longo de um determinado período de tempo e considerando determinada taxa de atualização. Tem como principal objetivo avaliar a rentabilidade financeira do investimento e verificar a sustentabilidade financeira do projeto, no sentido de averiguar se o mesmo é viável, ou não. No essencial, a ACB procede a uma valorização em termos monetários de todos os resultados previsíveis do projeto a implementar, para o período de tempo em análise. No entanto, a análise custo-benefício tem aplicação limitada a situações em que é difícil, ou mesmo impossível, mensurar em termos monetários os impactos, positivos ou negativos, de um projeto.

Neste caso, os custos e benefícios internos ao IMT associados às propostas de melhoria apresentadas serão em grande medida estimáveis (tangíveis). No entanto, tratando-se essencialmente de iniciativas com impacto em serviços prestados a cidadãos, empresas e outras organizações, será impossível medir de forma precisa e completa os benefícios financeiros para os utentes, além de que os principais benefícios serão mesmo intangíveis (ex: comodidade e rapidez na obtenção dos serviços). Assim, a realização de uma análise custo-benefício puramente financeira, considerando apenas os custos e benefícios mensuráveis, levaria eventualmente a um resultado monetário que não traduziria o real valor para o bem comum e para os objetivos do IMT.

Contudo, é importante e útil fazer, neste momento, uma identificação das principais rubricas de custo e de benefício que se podem esperar com a implementação destas propostas, sem no entanto se concretizar uma análise numérica. Estas linhas serão úteis para suportar uma primeira análise de tomada de decisão e definição de prioridades.

### **3.4.5 Custos**

Para as propostas apresentadas identificam-se as seguintes rubricas de custos tangíveis:

- Recursos humanos – custo salarial de novos técnicos (se necessário) para o *backoffice* único;
- Meios de trabalho – custos associados à criação de novos postos de trabalho, incluindo *hardware*, *software*, telecomunicações e mobiliário de escritório;
- Formação – esforço para o planeamento, preparação e realização das ações de formação necessárias;
- Evolução da aplicação – custo de contratação para o desenvolvimento da aplicação SOIS e o esforço associado à implementação dessas alterações em conjunto com os técnicos informáticos internos;
- Manual de utilizador (interno e externo) – esforço associado à elaboração dos manuais e sua disponibilização da plataforma SOIS;
- Análise e revisão de procedimentos e da informação (mensagens) atuais – esforço de análise, simplificação/alteração e implementação dos procedimentos e da informação disponibilizada por parte dos técnicos das áreas de negócio envolvidas.

Como custos intangíveis identificam-se a diminuição pontual de produtividade que se traduz em menor capacidade de resposta e, conseqüentemente, em menor satisfação dos utilizadores do serviço, associada a:

- Formação – menor produtividade decorrente do tempo necessário para a realização da formação (coordenadores e membros da equipa).
- Mudança – quebra de produtividade causada pela resistência à mudança e tempo necessário para a estabilização dos novos processos e procedimentos.

### 3.4.6 Benefícios

As iniciativas de melhoria apresentadas traduzir-se-ão globalmente num aumento da capacidade de resposta dos serviços. Algumas delas, focam-se especificamente na otimização dos recursos existentes, dando origem a ganhos de produtividade (por exemplo, a criação do *backoffice* único). Estes ganhos de produtividade poderão considerar-se benefícios tangíveis se, por exemplo, permitirem reduzir o número de técnicos de *backoffice* atual.

É ainda esperado que a implementação das medidas propostas traga um conjunto de benefícios não mensuráveis (em termos monetários), mas importantes para o IMT por melhorarem o serviço que é prestado à comunidade e que é o objeto da sua atividade. Como principais benefícios intangíveis apresentam-se os seguintes:

- Tempos de resposta – redução do tempo médio de conclusão dos pedidos em que existe intervenção humana;
- Profissionalismo – melhoria da imagem de profissionalismo transmitida aos utilizadores dos serviços (resolução célere dos pedidos, comunicação com o *backoffice* e serviço de apoio ao utilizador);
- Motivação dos colaboradores – aumento da motivação dos técnicos envolvidos por sentirem que conseguem cumprir os objetivos do serviço (satisfação do utilizador).

Estes benefícios traduzem-se, no seu conjunto, no resultado final mais importante, que é o cumprimento das expectativas dos utilizadores e, portanto, o aumento da sua satisfação com os serviços prestados pelo Instituto.

## CONCLUSÃO

Com o início do século XXI, Portugal lançou uma série de reformas ambiciosas de forma a responder aos desafios crescentes da economia portuguesa e do setor público. Entre essas reformas, o *Simplex* tornou-se uma iniciativa de relevo. Para além da procura de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços, foi dada particular importância ao envolvimento dos cidadãos, dos funcionários da administração pública e de outros atores (públicos e privados) neste processo, influenciando assim a formulação das políticas públicas e a sua implementação.

Pretendeu-se, com este trabalho, apresentar propostas de melhoria que contribuíssem, diretamente, para o bom desempenho dos serviços *online* do IMT, I.P. e, indiretamente, para facilitar a vida e satisfazer as necessidades dos utentes deste instituto.

A adequação e eficácia das propostas apresentadas dependiam da correta identificação das disfuncionalidades existentes. Nesse sentido, foi importante a realização de um diagnóstico que caracterizasse detalhadamente a situação atual. Esta análise foi efetuada através da identificação, caracterização e auscultação dos *stakeholders* do SOIS. De forma semelhante ao programa *Simplex*, a opinião dos cidadãos foi também relevante para a identificação de soluções. Neste caso, as dúvidas, problemas e sugestões enviadas pelos utilizadores para o serviço de apoio ao utilizador externo através de *email* revelaram-se fundamentais na identificação das insuficiências e lacunas existentes e na elaboração das soluções propostas. Para além dos *emails* recebidos, a análise da situação atual considerou ainda informação estatística sobre os pedidos efetuados no SOIS e informação recolhida junto dos restantes *stakeholders*.

Como resultado, foram identificadas insuficiências de natureza procedimental, aplicacional, organizacional e comunicacional, associadas aos serviços *online* através da aplicação SOIS, como sejam: constrangimentos associados ao processamento dos pedidos nas delegações, falta de atualização do estado dos pedidos e a necessidade de rever procedimentos.

Com base nos problemas identificados, foram então definidas propostas de melhoria que resolver ou minimizar as disfuncionalidades identificadas. De uma forma geral, as soluções propostas traduzem-se em medidas tipicamente associadas à modernização e simplificação administrativa: i) desmaterialização, através da digitalização e *upload* dos documentos solicitados; ii) desburocratização, com a simplificação de procedimentos e reengenharia de processos; iii) proximidade ao cidadão, disponibilizando novos serviços, reativando outros e criando mecanismos de tradução; iv) aumento da celeridade e qualidade dos pedidos, através da criação do *backoffice* único, do *upload* de documentos e da simplificação de procedimentos; v) aumento da transparência, ao realizar inquéritos de satisfação aos

utilizadores, implementar indicadores de performance e disponibilizar os resultados no *site* do Instituto.

Espera-se que as soluções encontradas tornem o SOIS mais eficiente, eficaz e adequado às necessidades dos utentes, contribuindo também para o aumento da confiança dos cidadãos na administração pública em geral, e no IMT, I.P., em particular.

## BIBLIOGRAFIA

- Allison, Graham (1982), "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects," em Frederick Lane (ed.), *Current Issues in Public Administration*, New York, St. Martin's Press (2ª Edição)
- AMA (Agência para a Modernização Administrativa) (2014), *Relatório final: avaliação de serviços de governo eletrônico*, Lisboa, AMA
- Araújo, Joaquim (2007), "Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática" (online), consultado em 05.11.2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/8309>
- Araújo, Joaquim (2004), "A reforma da gestão pública: do mito à realidade" (online), consultado em 05.11.2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/3312>
- Aucoin, Peter (1990), "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums", *Governance*, 3, 2
- Bouckaert, Geert (2009), "Public sector reform in central and eastern europe", *Halduskultuur*, 10
- Bouckaert, Geert, Brainard Peters, Koen Verhoest (2010), *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*, Hampshire, Palgrave Macmillan
- Carvalho, Elisabete (2013), "Decisão na administração pública – Diálogo de racionalidades", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 73
- Carvalho, Elisabete (2008), Agendas e reforma administrativa em Portugal, Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Carvalho, Elisabete (2007), Políticas de Reforma Administrativa em Portugal, *Working Paper CAPP*. Lisboa, CAPP/ISCSP
- Caupers, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora Editora
- Curry, Dion (2014), *Trends for the future of public administration reform: a critical review of future-looking research in public administration*, COCOPS
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2003), "The New Public Service: an approach to reform", *International Journal of Public Administration*, 8, 1
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003a), *The New Public Service: serving, not steering*, New York, M.E.Sharpe.
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2000), "The New Public Service: serving rather than steering", *Public Administration Review*, 60, 6
- Drechsler, Wolfgang (2009), "Towards a neo-weberian european union? Lisbon agenda and public administration", *Halduskultuur*, 10
- Drechsler, Wolfgang (2005), "The re-emergence of 'weberian' public administration after the fall of new public management: the central and eastern european perspective", *Halduskultuur*, 6
- Drechsler, Wolfgang e Rainer Kattel (2008), "Towards the neo-weberian state? Perhaps, but certainly adieu, NPM", *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1, 2
- Dunleavy, Patrick, e Christopher Hood (1994), "From old public administration to new public management", *Public Money and Management*, 14, 3
- Fenger, Menno e Victor Bekkers (2007), "The governance concept in public administration", em Victor Bekkers *et al* (eds.), *Governance and the democratic deficit: assessing the democratic legitimacy of governance practices*, Hampshire, Ashgate Publishing Limited

- Fonseca, Fátima e Carlos Carapeto (2009), *Governança, Inovação e Tecnologias. O Estado rede e a administração pública do futuro*, Lisboa, Edições Silabo
- Gomes, João Salis (2013), “Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania”, em César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração pública*, Lisboa, INA Editora
- Hirst, Paul (2000), “Democracy and governance”, em Jon Pierre (ed.), *Debating governance: authority, steering, and democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1991), “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, 69
- Kjær, Anne (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press
- Kersbergen, Kees e Frans Waarden (2004), “Governance’ as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy”, *European Journal of Political Research*, 43
- Madureira, César e Miguel Rodrigues (2006), “A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa”, *Comportamento organizacional e gestão*, 12, 2
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal”, em Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Projectos de inovação na gestão pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), “Estado, modernidade e cidadania”, em José M. P. Leite Viegas e António Firmino da Costa (eds.), *Portugal, que modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- OECD (2008), *Tornar a vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal: Administração eletrónica e simplificação*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda
- Osborne, Stephen (2010), “The (new) public governance: a suitable case for treatment?”, em Stephen Osborne, *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Londres, Routledge
- Osborne, Stephen e Kate McLaughlin (2002), “The new public management in context”, em Kate McLaughlin, Stephen Osborne e Ewan Ferlie (orgs.), *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge
- Peters, Brainard Guy (2010), “Meta-governance and public management”, em Stephen Osborne (org.), *The new public governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Londres, Routledge
- Peters, Brainard Guy (2009), “Still the century of bureaucracy?: the roles of public servants”, *Public Policy and Administration*, 30
- Peters, Brainard Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Peters, Brainard Guy (1997), “The Policy transfers between Governments: the case of administrative reforms”, *West European Politics*, 20, 4

- Peters, Brainard Guy (1996), *The future of governing: four emerging models*, Lawrence, University Press of Kansas
- Pierre, Jon e Brainard Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da administração pública na União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público?", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's theory on bureaucracy and new public management approach", *The indian journal of public administration*, 39, 4
- Pollitt, Christopher (2014), *Future trends in european public administration and management: an outside-in perspective*, s. l., COCOPS.
- Pollitt, Christopher (2013), "What do we know about public management reform? Concepts, models and some approximate guidelines", em *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*, Lisboa, Banco de Portugal
- Pollitt, Christopher (2002a), "Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform", *Public Management*, 2, 2
- Pollitt, Christopher (2002b), "The new public management in international perspective: an analysis of impacts and effects", em Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, e Ewan Ferlie (orgs.), *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert, (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press (2ª Edição)
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2002), "Avaliando reformas da gestão pública: uma perspetiva internacional", *Revista do Serviço Público*, 53, 3
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert, (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press
- Randma-Liiv, Tiina (2008), "New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe", comunicação apresentada no *Trans-European Dialogue 1 Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond*, 31 de Janeiro a 1 de Fevereiro, Tallinn
- Rhodes, Rod (2000), "Governance and public administration", em Jon Pierre (ed.), *Debating governance: Authority, steering and democracy*, Oxford, Oxford University Press
- Rhodes, Rod (1997), *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rocha, João (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA
- Savoie, Donald (2006), "What is wrong with the new public management", em Eric Otenyo e Nancy Lind (ed.), *Comparative Public Administration: the essential readings, Research in Public Policy Analysis and Management*, Emerald Group Publishing Limited
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reformas da administração pública", *Revista de Administração Pública*, 43, 2
- SEMA (Secretaria de Estado da Modernização Administrativa) (2011), *Relatório 6 anos de Simplex*, Lisboa, SEMA

- SEMA (Secretaria de Estado da Modernização Administrativa) (2008), ), *Simplex' 08 – Programa de simplificação administrativa*, Lisboa, SEMA
- UCMA (Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa) (2007), *Simplex' 07 – Programa de simplificação administrativa*, Lisboa, UCMA
- UCMA (Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa) (2006), *Simplex' 06 – Programa de simplificação administrativa*, Lisboa, UCMA
- Weber, Max (1922), “Grundriss der Sozialökonomie. Bd III: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr Siebeck”, citado por Wolfgang Drechsler (2009), *Towards a neo-weberian european union? Lisbon agenda and public administration*, Halduskultuur, 10, pp. 12
- Weber, Max (1971), “Os Fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal” em Max Weber e Edmundo Campos (Ed.), *Sociologia da burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores
- Wright, Vincent (1997), “The Paradoxes of Administrative Reform”, em Walter Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar

## **FONTES**

### **LEGISLAÇÃO**

- Lei n.º12-A/2008, de 27 de fevereiro.
- Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
- Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.
- Decreto-Lei n.º 307/2003, de 10 de dezembro.
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.
- Decreto-Lei n.º 17/2011, de 27 de janeiro.
- Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro.
- Decreto-Lei n.º 107/2012, de 18 de maio.
- Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.
- Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro.
- Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio.
- Portaria n.º 545/2007, de 30 de abril.
- Portaria n.º 209/2015, de 16 de julho.

### **OUTRAS FONTES**

- IMTT, I.P. (2011), Plano de atividades 2012, (online), consult. 01-04-2015. Disponível em: [http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/IMTT/RelatoriosPlanos/Documents/IMTT/Plano\\_Atividades\\_IMTT\\_2012.pdf](http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/IMTT/RelatoriosPlanos/Documents/IMTT/Plano_Atividades_IMTT_2012.pdf)

## **ANEXO A – ESQUEMAS DE PROCESSO**

As figuras apresentadas nas páginas seguintes, referidas no texto, ilustram os processos e procedimentos atuais (*as is*) e propostos (*to be*) em notação BPMN.

Figura A.1 – Pedido emissão do CEPDCM (as is)

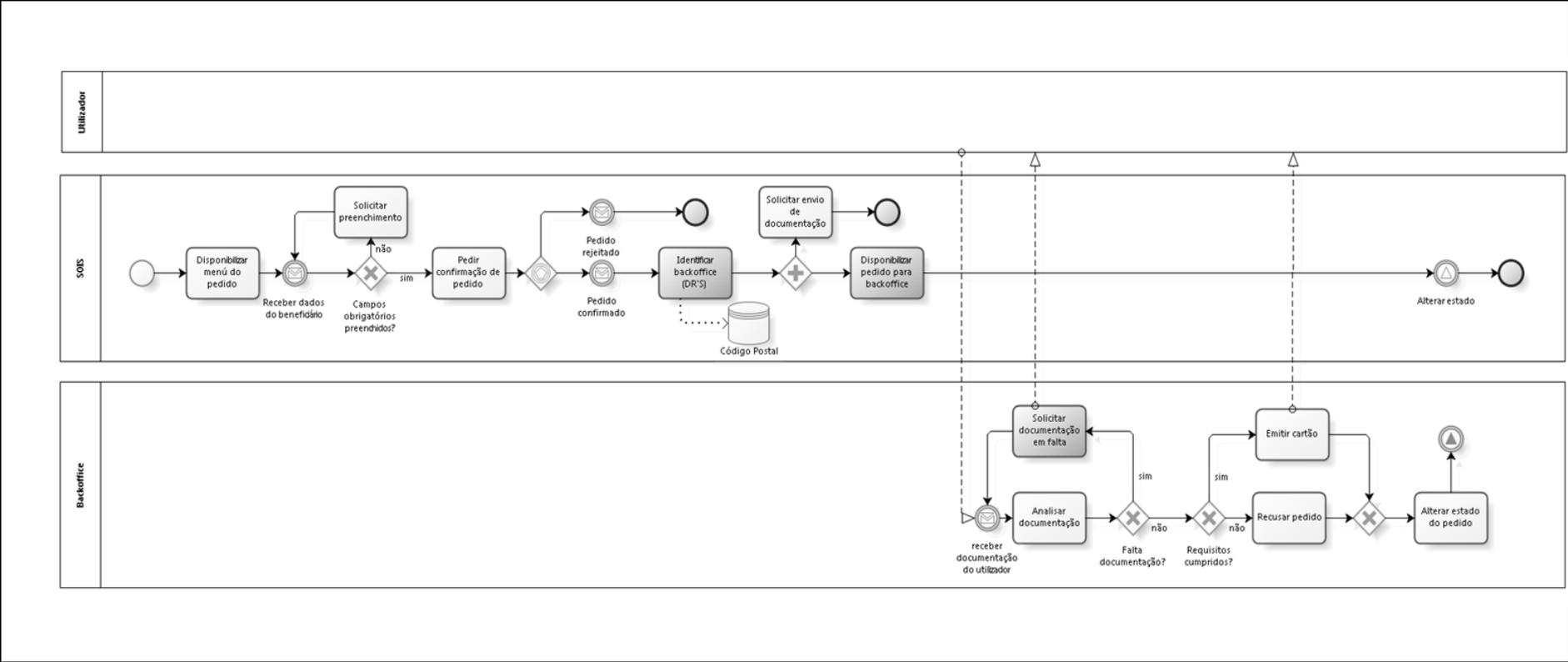


Figura A.2 – Pedido emissão do CEPDCM (to be)

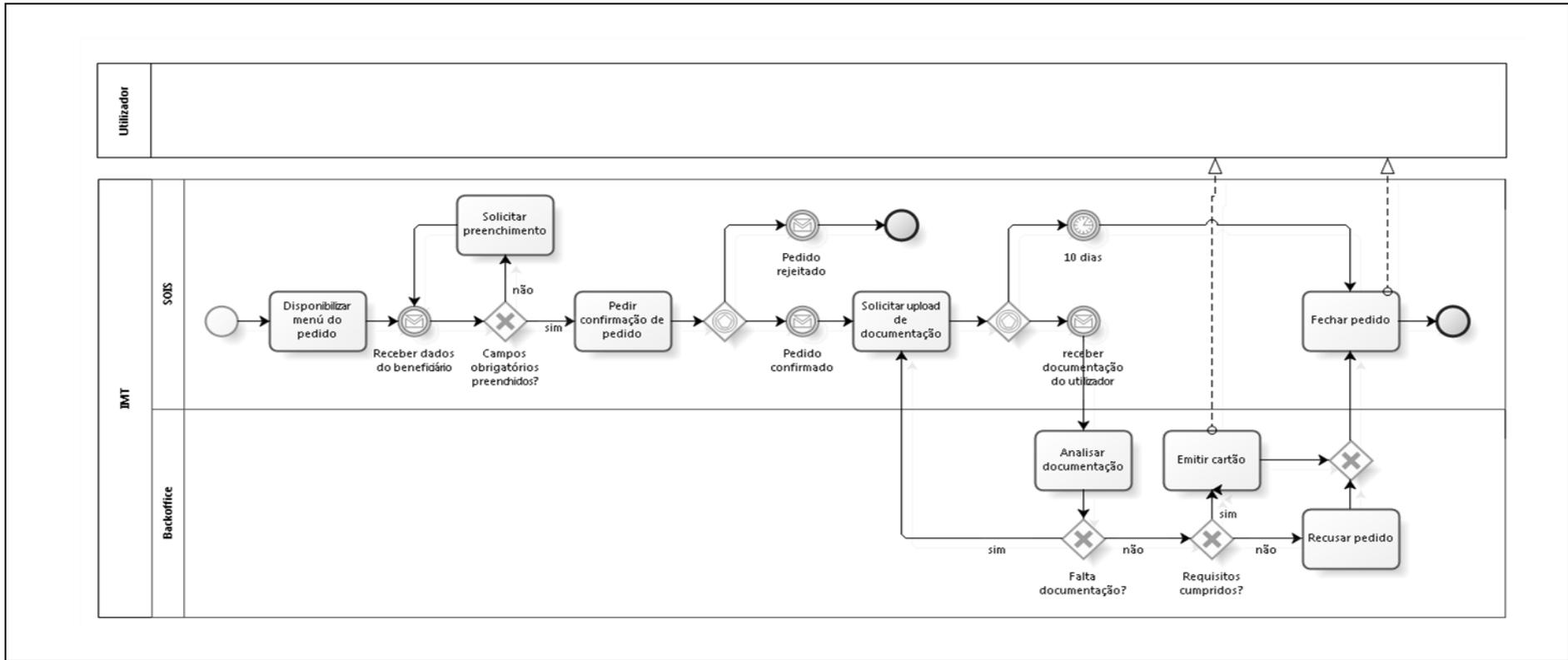


Figura A.3 – Pedido de cancelamento de matrícula – veiculo exportado (as is)

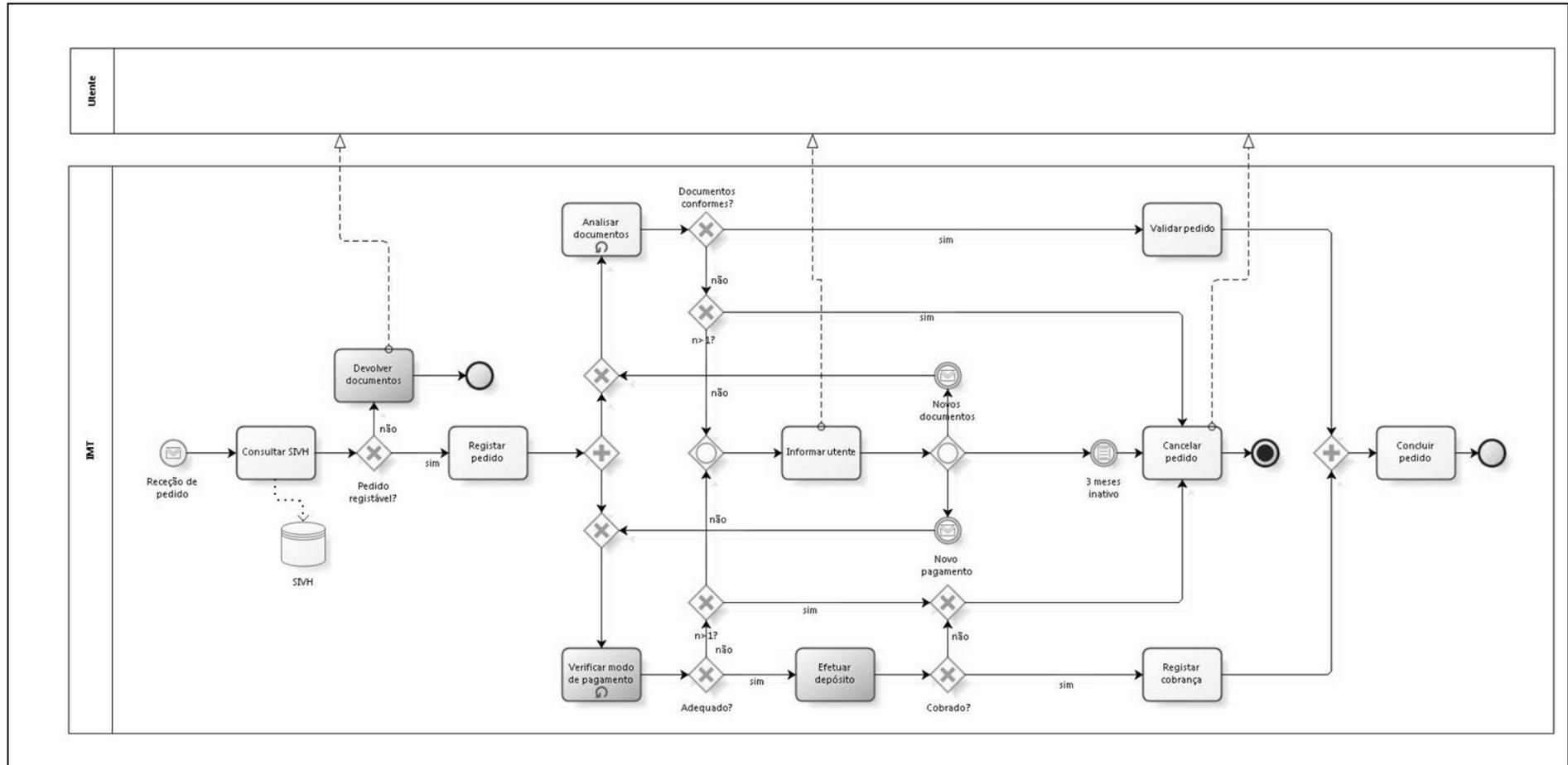
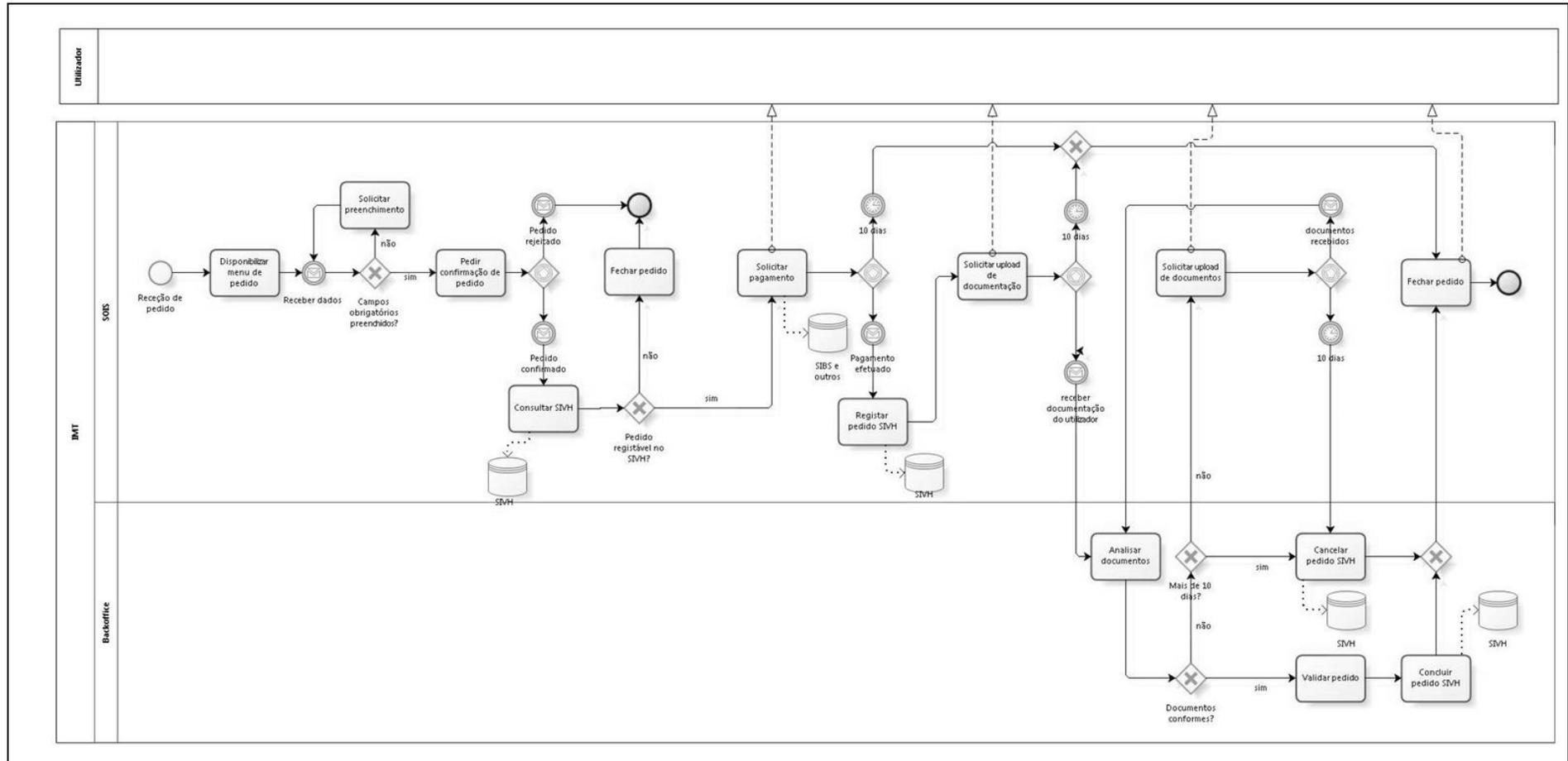


Figura A.4 – Pedido de cancelamento de matrícula – veiculo exportado (to be)





## CURRICULUM VITAE

### Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s)	<b>Salvado, Gabriela</b>
Morada(s)	Rua Francisco Lyon de Castro nº4 3ºD 1600-311Lisboa
Telemóvel(s)	+351 962 357 525
Correio(s) eletrónico(s)	ggsalvado@gmail.com
Nacionalidade	Portuguesa
Data de nascimento	8/9/1973

### Experiência profissional

Datas	Desde setembro de 2013
Função ou cargo ocupado	Técnico superior
Principais atividades e responsabilidades	Apoio ao utilizador externo e interno dos serviços online do IMT, I.P.
Nome e morada do empregador	Instituto de Mobilidade e dos Transportes, I.P.
Tipo de empresa ou sector	Administração pública
Datas	2000 a 2011
Função ou cargo ocupado	Eng <sup>a</sup> Projetista
Principais atividades e responsabilidades	Participação na elaboração de projetos, destacando-se os seguintes: <ul style="list-style-type: none"><li>• ANDRADE GUTIERREZ, S.A. - Projetos de abastecimento de água, de esgotos domésticos, de drenagem pluvial e de arruamentos dos blocos A1, A2, A3 e A4 da cidade de Trípoli, Líbia – dimensionamento das redes pluviais e de esgotos domésticos;</li><li>• EDIA- Projeto de execução do bloco de rega de Aljustrel – estudo sobre as hipóteses de adução e dimensionamento da rede de rega;</li><li>• EDIA - Projeto de expropriação das infraestruturas do bloco de rega de Ferreira – identificação dos polígonos e respetivos vértices, correspondentes às áreas a expropriar/indemnizar;</li><li>• ÁGUAS DO AVE, S.A - Levantamento das Potencialidades de Aplicação de Lama no Solo - identificação de áreas agrícolas/florestais aptas a receber lamas - identificação de áreas agrícolas/florestais aptas a receber lamas segundo um processo de decisão através do qual se pretende comparar diferentes alternativas para a solução do problema (análise multicritério);</li><li>• DRABI - Direção Regional de Agricultura da Beira Interior / Aproveitamento Hidroagrícola da Coriscada – caracterização geral do perímetro, dimensionamento das redes de rega e viária;</li><li>• CÂMARA MUNICIPAL DE MONÇÃO - Projeto de Ordenamento Fundiário das Freguesias de Pinheiro e Pias – coordenação do projeto e desenvolvimento de uma base de dados em Access.</li><li>• IHERA - Estudo Prévio de Emparcelamento e Cadastro Geométrico de Mortágua – caracterização climática e socioeconómica da área em estudo.</li></ul>
Nome e morada do empregador	HIDROPROJETO e GESTÃO, S.A.
Tipo de empresa ou sector	Empresa de engenharia

Datas	1999 a 2000
Função ou cargo ocupado	Coordenadora
Principais atividades e responsabilidades	Coordenação das equipas de campo na região “Terras do Sado” para a aquisição de informação espacial, temporal e a caracterização agronómica do parcelar vitícola.
Nome e morada do empregador	Consórcio COBA, OMEGA
Tipo de empresa ou sector	Engenharia
Datas	1999
Função ou cargo ocupado	Coordenadora
Principais atividades e responsabilidades	Coordenação das equipas de campo nos Concelhos de Castelo Branco e Proença-a-Nova para a aquisição de informação espacial e caracterização agronómica do parcelar olivícola.
Nome e morada do empregador	Consórcio COBA, ENDEME F2, TERRACARTA
Tipo de empresa ou sector	Engenharia
<b>Educação</b>	
Datas	2002-2003
Designação da qualificação atribuída	Pós-graduação em Sistemas de Informação Geográfica
Principais disciplinas/competências profissionais	Competências específicas na área da produção e análise de dados geográficos para a resolução de problemas
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Superior Técnico– Universidade Técnica de Lisboa
Nível	15 valores
Datas	1991-2002
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em Eng. <sup>a</sup> Agronómica
Principais disciplinas/competências profissionais	Competências específicas na área das ciências agronómicas de forma a ser capaz de conceber, planear e projetar atividades ligadas à exploração da terra.
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Superior de Agronomia – Universidade Técnica de Lisboa
Nível	13 valores
<b>Formação</b>	
Datas	Outubro 2012 - julho 2013
Designação da qualificação atribuída	Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Nacional de Administração
Nível	16 valores
Datas	2002 - Curso de Formação em Ética e Deontologia Profissional
Designação da qualificação atribuída	Curso obrigatório para a conclusão de estágio e passagem a membro efetivo da Ordem dos Engenheiros

Principais disciplinas/competências profissionais  
 Nome e tipo da organização de ensino ou formação  
 Nível  
 Datas  
 Designação da qualificação atribuída  
 Principais disciplinas/competências profissionais  
 Nome e tipo da organização de ensino ou formação

Relacionado com os valores e princípios inerentes ao exercício da profissão de engenheiro  
 Ordem dos Engenheiros  
 Aprovada com distinção  
 2002 - Curso de ArcView GIS, nível I  
 Aprendizagem para utilização do software ArcView  
 ESRI Portugal

**Aptidões e competências pessoais**

Língua(s) materna(s) **Português**

Outra(s) língua(s)

Auto-avaliação

Nível europeu (\*)

**Inglês**

**Espanhol**

**Francês**

Compreensão				Conversaço				Escrita	
Compreensão oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral			
C2	Utilizador experiente	C2	Utilizador experiente	C1	Utilizador experiente	C1	Utilizador experiente	B2	Utilizador independente
C2	Utilizador experiente	C2	Utilizador experiente	C2	Utilizador experiente	C2	Utilizador experiente	C1	Utilizador experiente
B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	A2	Utilizador elementar	A2	Utilizador elementar	A1	Utilizador elementar

(\*) [Nível do Quadro Europeu Comum de Referência \(CECR\)](#)

**Informação adicional** Membro efetivo da Ordem dos Engenheiros – cédula profissional nº 40792