

ISCTE  IUL
Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Economia Política

Fundamentos e resultados esperados dos apoios públicos à
modernização administrativa – O caso do Sistema de Apoios à
Modernização Administrativa (SAMA) nas instituições de ensino
superior públicas

João Carlos Batista Torres

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:
Prof. Doutor Ricardo Nuno Ferreira Paes Mamede, Professor Auxiliar, Instituto Universitário de
Lisboa

Outubro, 2018

Resumo

Esta dissertação aborda a temática da modernização administrativa (MA) em geral e o Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) em particular. O SAMA consiste num instrumento de política pública inserido nos Programas Operacionais Regionais de Lisboa e do Algarve e no Programa Operacional Fatores de Competitividade (COMPETE), do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) que, atualmente e durante o período 2007-2013, possibilitou o cofinanciamento de projetos de MA em vários setores, serviços e dimensões da administração pública. A importância deste tema prende-se com o facto de não existir qualquer estudo sobre os fundamentos e os resultados esperados dos apoios públicos à MA nas instituições do ensino superior públicas. Tendo como objeto de estudo o projeto *Balcão Único* do ISCTE-IUL, cofinanciando pelo SAMA, a metodologia da presente dissertação consistiu na revisão da literatura, na adoção de um modelo de avaliação de políticas públicas de governo eletrónico, materializadas na elaboração de entrevistas e análise de conteúdo. Os resultados apontam para o sucesso do projeto SAMA do Balcão Único do ISCTE-IUL, assim como para a importância e contributos que este instrumento de política pública e, em particular, esta operação, tiveram para o cumprimento de alguns dos principais objetivos então definidos para o ISCTE-IUL.

Palavras-chave: Modernização Administrativa, Governo Eletrónico, Fundos Europeus, Universidades

JEL *Classification System*: H83, H11, I23

Abstract

This dissertation addresses to the topic of administrative modernization (AM), as well the Portuguese Administrative Modernization Support System (AMSS). The AMSS is a public policy instrument inserted in the Regional Operational Programs of Lisbon and the Algarve and in the Competitive Factors Operational Program (COMPETE), of the National Strategic Reference Framework (NSRF), which made possible the co-financing of AM projects in several services and dimensions of the Portuguese public sector, during the period 2007-2013. The importance of this topic is that there is no study on the foundations and expected results of public support for AM in public higher education institutions. The object of current dissertation is the ISCTE-IUL's *Balcão Único* project, co-financed by AMSS, which methodology consisted of a review of the literature, in the adoption of a model for the evaluation of e-government public policies, and in the elaboration of interviews and analysis of content. The results point out to the success of the ISCTE-IUL's *Balcão Único* project, as well as to the importance of AMSS have had to accomplish some of the main goals defined for that university.

Keywords: Administrative Modernization, e-Government, European Funds, Universities

JEL Classification System: H83, H11, I23

Índice

| | |
|---|----|
| Introdução..... | 1 |
| I. Enquadramento teórico-conceitual | 2 |
| I.1. Modernização administrativa | 3 |
| I.2. Governo eletrónico..... | 4 |
| I.3. Políticas públicas de modernização administrativa e de governo eletrónico | 5 |
| I.4. A modernização administrativa em Portugal | 7 |
| I.5. O SAMA - Sistema de Apoios à Modernização Administrativa | 11 |
| I.6. Os objetivos das Instituições de Ensino Superior Públicas..... | 13 |
| I.7. Conclusões preliminares | 15 |
| II. A implementação do SAMA nas instituições de ensino superior públicas (IESP) – o caso do <i>Balcão Único</i> do ISCTE-IUL..... | 17 |
| II.1. Os processos administrativos das IESP | 17 |
| II.2. Metodologia..... | 19 |
| II.3. Resumo e conclusões do estudo de caso..... | 33 |
| III. Conclusão | 35 |
| IV. Fontes | 37 |
| V. Bibliografia..... | 38 |
| VI. Anexos..... | 40 |

Índice de quadros

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Modelo conceptual de avaliação de políticas de governo eletrónico | 22 |
| Tabela 2 – Enquadramento das questões-base por nível e aspeto-chave de avaliação, de políticas públicas de governo eletrónico..... | 28 |
| Tabela 3 – Matriz de análise de conteúdo..... | 42 |
| Tabela 4 – Projetos SAMA de instituições de ensino superior públicas aprovados no período entre 2008 e 2013 | 52 |

Glossário de siglas

| | |
|-----------|---|
| AMA, I.P. | Agência para a Modernização Administrativa, I.P. |
| AP | Administração pública |
| CDS-PP | Centro Social Democrático - Partido Popular |
| CEAGP | Cursos de Formação Avançada em Gestão Pública |
| CEE | Comunidade Económica Europeia |
| CPA | Código do Procedimento Administrativo |
| UE | União Europeia |
| EUA | Estados Unidos da América |
| GE | Governo eletrónico |
| IESP | Instituições de ensino superior públicas |
| ISCTE-IUL | Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa - Instituto Universitário de Lisboa |
| INA | Instituto Nacional de Administração |
| MA | Modernização administrativa |
| NGP | Nova Gestão Pública |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| PEC | Pacto de Estabilidade e Crescimento |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| POFC | Programa Operacional Fatores de Competitividade |
| PP | Políticas públicas |
| PS | Partido Socialista |
| PSD | Partido Social Democrata |
| QREN | Quadro de Referência Estratégico Nacional |
| RU | Reino Unido |
| SAMA | Sistema de Apoios à Modernização Administrativa |
| SMA | Secretariado para a Modernização Administrativa |
| TIC | Tecnologias de informação e comunicação |

Introdução

Em Portugal, o Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA), integrado no Programa Operacional de fundos europeus COMPETE, é um dos principais instrumentos de investimento público na modernização da administração do Estado nos últimos anos, em particular, do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) de 2007 a 2013. A implementação deste instrumento coincidiu com o período inicial do Processo de Bolonha, que alterou significativamente o sistema de ensino superior europeu, colocando “novas exigências de qualidade e rigor” (Cruz, 2008) e desafios às instituições daquele setor, de onde se incluem os “serviços administrativos” (ibidem). Contudo, o SAMA apresentou, a partir de 2010 até 2012, uma tendência decrescente do número de projetos aprovados, assim como a alocação de verbas para este instrumento de política pública nos últimos anos, justificada por fatores ligados às restrições orçamentas emanadas das políticas de austeridade então implementadas, com forte incidência nos serviços da administração pública (AP) em geral, e nas instituições de ensino superior públicas (IESP) em particular. Verificada esta tendência, importa saber que impactos este tipo de desinvestimento pode implicar no cumprimento dos objetivos dessas instituições. Posto isto, é colocada a seguinte questão de partida:

Em que medida os objetivos gerais do SAMA serviram os objetivos das instituições de ensino superior públicas?

A resposta a esta questão geral serviu de base ao estudo de caso desta dissertação, assente na análise de um projeto SAMA numa IESP específica: o projeto do *Balcão Único* do ISCTE-IUL, aprovado e executado a partir de 2012.

Este estudo teve por base um enquadramento teórico-conceitual, materializado no capítulo I desta dissertação, onde são exploradas e apresentadas definições conceptuais sobre a modernização administrativa, as políticas públicas de governo eletrónico, os seus fundamentos, assim como a sua evolução histórica em Portugal. Também neste capítulo, é apresentado o SAMA, enquanto instrumento de política pública de modernização administrativa, assim como os objetivos genéricos e contemporâneos das IESP. Seguidamente, o capítulo II desta dissertação, inteiramente dedicado ao referido estudo de caso, é composto, numa primeira fase e com base no modelo do ISCTE-IUL, pelo mapeamento-tipo dos processos administrativos das IESP. A metodologia consiste na revisão da literatura, na adoção de um modelo de avaliação de políticas públicas de governo

eletrónico, materializadas na elaboração de entrevistas, análise de conteúdo e, por fim, nos resultados e conclusões do estudo de caso. As conclusões estão plasmadas no capítulo III.

I. Enquadramento teórico-conceptual

A partir dos anos oitenta, a generalidade dos países ocidentais assistiu, como reação às crises financeiras ocorridas durante os anos setenta (Homburg e Snellen, 2007), a transformações significativas nos respetivos paradigmas de administração pública (AP). Estas passaram, essencialmente, pelo abandono dos tradicionais modelos burocráticos Weberianos – caracteristicamente hierarquizados, normativos, delimitados profissionalmente, especializados, neutros, impessoais e globalmente institucionais – por modelos de cariz manageralista¹ de gestão dos serviços públicos, inspirada nas doutrinas empresariais do setor privado, tais como a competitividade, a eficiência, a descentralização, a flexibilidade, a redução de custos, o enfoque na satisfação do cliente (i.e. cidadãos) e no cumprimento de objetivos monitorizáveis e quantificáveis (Martins, 2012). Segundo Sá e Sintra (2008: 58), apesar das diferentes tradições administrativas de cada país (exemplo: tradições anglo-saxónica e europeia “continental”) é evidente, em todos eles e nas respetivas reformas da AP adotadas, a existência de um conjunto de elementos em comum, nomeadamente, a “orientação para o cliente, o desenvolvimento de novas formas de prestação de serviços, a adoção de novas tecnologias e o aumento dos mecanismos de prestação de contas centrados nos resultados”. Este traço comum das reformas managerialistas, emanado e popularizado, sobretudo, pela retórica ideológica neoliberal dos governos Conservador e Republicano do Reino Unido (RU) e dos Estados Unidos da América (EUA), respetivamente, durante a década de 80 (Martins, 2012)², legitimaram a necessidade de transformações profundas, quer dos sistemas, quer das respetivas estruturas, por via da reengenharia de processos administrativos. Nesse sentido, para Pollitt e Bouckaert (2011: 3), “(...) uma reforma da gestão pública consiste na mudança deliberada das estruturas e dos processos das

¹ Abordagem conceptual de onde surgiu o paradigma da Nova Gestão Pública (*New Public Management*).

² As reformas managerialistas não são um exclusivo dos governos conservadores de direita. Por exemplo, as reformas managerialistas da AP ocorridas na Austrália e na Nova Zelândia foram lançadas por governos de centro-esquerda (Castles *et al* citados em Pollitt e Bouckaert, 2011: 315).

organizações públicas que vise (num certo sentido) a melhoria do seu funcionamento”. As transformações das AP conduziram, portanto, à modernização administrativa (MA) dos respetivos processos e estruturas que, operacionalizada pelas tecnologias de informação e comunicação (TIC), conduziram ao surgimento do governo eletrónico (GE).

No sentido de aprofundar e clarificar o enquadramento teórico da presente dissertação, no ponto seguinte são apresentadas as características-base de cada uma destas dimensões que, apesar de algumas diferenças conceptuais, são complementares entre si aquando da formação, implementação e avaliação de políticas públicas que visam transformações transversais no funcionamento da AP.

I.1. Modernização administrativa

Modernizar significa romper com as ordens vigentes e/ou com a tradição, sendo um conceito historicamente ligado à industrialização, ao progresso e à produtividade implicando, necessariamente, a transformação das estruturas das organizações, tendo como referencial aquelas que, num determinado período, sejam socialmente reconhecidas como “modernas” (Machiavelli, 2012). Por conseguinte, a transformação organizacional decorrente da MA acarreta três níveis de implementação: (1) a adaptação e aperfeiçoamento de práticas aceites, (2) a adoção de novos instrumentos e novas técnicas e (3) uma reforma abrangente e/ou fundamental (ibidem).

Apesar da sua natureza polissémica e da sua evolução ao longo do tempo – sobretudo devido às reformas managerialistas, em particular, da Nova Gestão Pública (ibidem) – o conceito de MA subentende uma mudança qualitativa que ultrapassa a mera utilização das TIC de forma “pura e dura”, pois abrange a realização de projetos transversais, de forma conjuntural e interligados entre si, tais como a formação e o envolvimento dos funcionários na área das TIC – ex.: níveis de implementação 1 e 2 acima citadas –, o reforço de direitos e garantias dos cidadãos e/ou a mobilização da sociedade civil para o uso da tecnologia no contacto com os serviços públicos – ex.: nível 3 de implementação – (Mateus, 2008).

Em suma, é possível afirmar que a MA é um conceito abstrato, mas que, no essencial, surge como uma transformação socialmente transversal, que abrange os processos, as estruturas, os meios e os recursos, devendo ser entendida, segundo Pollitt e Bouckaert (citados em

Machiavelli, 2012), como uma multiplicidade de dimensões, com particular destaque para a ideológica, dado que esta caracteriza as ideias subjacentes da modernização a ser implementada.

I.2. Governo eletrónico

No final dos anos 90 e início do século XXI, a “onda” das reformas da AP passou a ser, em sentido crescente, mais tecnológica do que administrativa e institucional (Homburg e Snellen, 2007: 35). Essa nova deriva reformista designou-se de governo eletrónico (GE), cuja definição genérica consiste na “(...) utilização das tecnologias de comunicação e, nomeadamente a Internet, no seio e em torno da administração pública” (ibidem:135). Considerado como parte integrante da MA (Stier, 2015), o GE tem, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), duas dimensões inerentes: a interna e a externa, estando a primeira ligada à melhoria da eficiência e à redução de custos e a segunda, ao reforço da transparência e da prestação de contas (i.e. *accountability*, na designação inglesa mais comum), à disponibilização de serviços *online* centrados no cidadão e ao estímulo económico (OCDE citada em Stier, 2015: 271). Segundo Lenk e Planqué (citados em Simões, 2011), existem quatro perspetivas sobre o GE: “perspetiva do cidadão, a perspetiva dos processos, a perspetiva da cooperação e a perspetiva da gestão do conhecimento”.

Para Homburg e Snellen (2007:135) o GE não se esgota na mera digitalização dos serviços já existentes, pelo que as TIC acrescentam e potenciam novas formas e padrões de interação entre o Estado (i.e. *e-government*, na designação inglesa mais comum) e os seus *stakeholders* externos e internos, como seja a do Estado e o eleitor, por via do voto eletrónico ou a do Estado consigo próprio, através da partilha coordenada de informação entre os diferentes órgãos, serviços e instituições da AP. Não obstante, estes autores advertem que a visão das TIC num sentido estritamente material e como causa e efeito *per se* dos sucessos da MA pode ser redutora, na medida em que ignora quer o papel humano na modelagem e/ou no uso da tecnologia (Orlikowski e Barley citados em Homburg e Snellen, 2007: 139) – fator humano –, quer e os contextos em que se dão os efeitos – fator contextual. Por outras palavras, ignoram aquilo que, na literatura, são conhecidos como efeitos sociais da tecnologia (ibidem), uma

temática mais explorada no capítulo II da dissertação, mais concretamente, sobre os efeitos organizacionais da tecnologia.

I.3. Políticas públicas de modernização administrativa e de governo eletrónico

A definição genérica de políticas públicas está longe de ser consensual e estanque, não apenas pela carga semântica que o termo “política” acarreta³, mas também devido à amplitude que este tem na sociedade em que vivemos, dado que são, em última análise, a razão de existência do próprio Estado⁴. Resumidamente, na presente dissertação, por políticas públicas (PP) entender-se-á como um conjunto de programas de ação prosseguidos pelo Estado, podendo envolver atores sociais da esfera privada/não governamentais⁵ e/ou governamentais de ordem supranacional⁶, por forma a satisfazerem necessidades coletivas de uma determinada sociedade e/ou grupo(s)⁷. Em suma, e segundo Santos (2013: 256), as políticas públicas são a verdadeira razão de ser do Estado”.

Na mesma medida, as PP de MA consistem em programas de ação implementadas pelo Estado, focadas na modernização da sua própria administração e respetivos serviços, nos seus vários níveis – administração central, autónoma, regional e local –, com vista, igualmente, à satisfação de necessidades coletivas, podendo estas ser de natureza social, política, económica ou legal, aquilo que, por outras palavras, constituem os fundamentos gerais da sua existência. No subcapítulo seguinte são explorados, de forma genérica, os fundamentos gerais das PP de MA, no qual é feito um breve resumo histórico sobre a evolução da MA em Portugal.

³ Esta pode designar diferentes aspetos da realidade social, possui três dimensões - a territorial, a humana e a organizacional - e é na língua anglo-saxónica desdobrada em três palavras: *polity* (atores e instituições que compõem o Estado), *politics* (ideologias e partidos políticos) e *policy* (“conjunto de ações prosseguidas de maneira coerente por um ator coletivo ou individual”) - Santos, J.A. (2013: 252).

⁴ Ibidem: 252

⁵ Ex: políticas acordadas em sede de Concertação Social, entre governo, sindicatos, confederações empresariais, etc. (ibidem: 253).

⁶ “Espaço europeu das políticas públicas” (ibidem: 253).

⁷ Ibidem: 256

Tomando em consideração a aceção de Mozzicafredo (2001), em que algumas das razões da ocorrência das reformas de MA na generalidade das AP europeias foram “(...) o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do estado resultantes do aumento dos gastos sociais, (...) gastos com despesas dos agentes dos serviços públicos (...)” e a “(...) complexidade do funcionamento da administração pública” (ibidem), os fundamentos económicos das PP de MA têm tido muitas vezes como base a redução de despesa dos serviços públicos e a promoção da uma economia mais competitiva e dinâmica. Estes objetivos são materializados através de políticas que fomentam a desmaterialização e a simplificação de processos e que, conseqüentemente, resultam na redução dos custos de contexto, na celeridade, na simplificação e flexibilidade aquando do tratamento de assuntos burocráticos para as empresas e cidadãos. Contudo, e numa perspetiva para além das lógicas managerialistas, as reformas e modernização da AP devem ter como foco a integração social e política dos cidadãos, a valorização dos respetivos profissionais e o reforço dos mecanismos de regulação das instituições (ibidem). Por outras palavras, os fundamentos das PP de MA são socialmente transversais e abrangem várias dimensões.

No que respeita à dimensão social, os fundamentos destas políticas públicas emanam do papel que desempenham enquanto força motriz de transformação social no que concerne à disseminação digital e à promoção da infoinclusão, cuja eficácia das mesmas está, entre outros fatores, dependentes das TIC e “(...) da utilização que as populações e as instituições fizerem delas” (Mateus, 2008: 2). Posto isto, alguns dos fundamentos sociais das PP de MA são a sua capacidade de promover a inclusão digital (Mateus, 2008: 3) dos cidadãos e das instituições, serem catalisadoras da modernização e da mudança da comunicação das organizações públicas, cujos resultados tendem a refletir-se na melhoria da perceção pública e na dinamização da relação entre Estado, cidadãos e empresas (ibidem). No que respeita à promoção da integração social, a desburocratização, a facilitação e a flexibilização no acesso a serviços sociais (Holmes, 2001: 88) materializados, por exemplo, em portais eletrónicos⁸, constituem fundamentos sociais relevantes deste tipo de políticas públicas.

Uma das principais missões da MA passa também por “(...) proporcionar maior eficiência e eficácia às ações do Estado, implementado simultaneamente valores democráticos” (Simões, 2011: 345). Nesse sentido, os fundamentos políticos das PP de MA assentam no papel que estas desempenham enquanto materializadoras de estratégias promotoras do envolvimento

⁸ Exemplo: Segurança Social Direta.

dos cidadãos para a vida pública (ibidem: 343), como sejam a participação nos processos de decisão – ex.: petições eletrónicas, orçamentos participativos *online*, etc. –, transparência, prestação de contas, melhoria dos processos democráticos e promoção da cidadania (Mateus, 2008: 3).

Como assinala Holmes (2001: 90), “(...) a salvaguarda da segurança social requer um uso (...) inteligente da tecnologia e da informação, tal como sistemas integrados de correção automática de pagamentos, sempre que se alterem as circunstâncias de um requerente (...)”. Partindo desta citação, um dos fundamentos legais das PP de MA consiste em capacitar, por via das TIC, os serviços do Estado do uso inteligente de grandes quantidades de informação, essenciais para a deteção de irregularidades, como sejam situações de fraude fiscal e/ou recebimento incorreto, por exemplo, de prestações sociais. Posto isto, e porque “a gestão pública e a reforma da administração não são apenas questões de eficácia e de eficiência (...)” (Mozzicafredo, 2001: 18), as PP de MA são determinantes para a preservação e respeito pela legalidade (ibidem), pelo facto de induzirem o aperfeiçoamento de mecanismos aprofundadores dessas mesmas relações de legalidade (ibidem), tais como por exemplo o cruzamento eletrónico de dados.

I.4. A modernização administrativa em Portugal

Apesar da entrada para a então Comunidade Económica Europeia (CEE), cujos fundos trouxeram uma menor pressão orçamental, as PP de MA em Portugal estiveram sempre ligadas a pressões económicas globais, ao surgimento de novos paradigmas teóricos das ciências da AP e a experiências implementadas noutros países (Carvalho, 2007: 12). Partindo da análise feita por Carvalho (2007), as primeiras reformas da AP em Portugal tiveram o seu início a partir do II Governo Constitucional⁹, no final da década de 70, período histórico correspondente ao surgimento do paradigma manageralista da Nova Gestão Pública (NGP). Segundo esta autora, o programa do referido Governo seria o primeiro a incluir algumas das ideias basilares da NGP, tais como a avaliação de desempenho, a qualidade, a eficiência, a eficácia e a privatização (ibidem: 13). Tal como noutros países da OCDE, as reformas da AP levadas a cabo em Portugal a partir de meados dos anos 80 eram de cariz manageralista,

⁹ Governo do Partido Socialista (PS) chefiado por Mário Soares; mandato entre janeiro e agosto de 1978 (Carvalho, 2007: 8)

impulsionadas pelo então Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), criado em 1984 pelo X Governo Constitucional¹⁰, tendo como competências a promoção da MA, o encorajamento dos serviços públicos, o fornecimento de conselhos técnicos e a avaliação das medidas de avaliação (Rocha, 2001: 106). Segundo Rocha, apesar do SMA ter desempenhado um papel fundamental no processo de modernização da AP, as políticas por este adotadas não convergiram com o paradigma manageralista, sendo essencialmente suportadas pela Teoria da Escolha Pública, ou seja, políticas resultantes da preferência e competição entre um conjunto de agentes¹¹, numa espécie de mercado em que, na perspetiva do “individualismo metodológico”¹², os decisores políticos tentam maximizar o voto (Pereira, 1997).

Por conseguinte, entre 1986 e 1995, deu-se início às primeiras duas grandes fases da MA em Portugal (Rocha, 2001). A primeira (1986-1992) ficou marcada pela redução de custos, através de medidas de desintervenção do Estado – privatização de empresas públicas e recurso a serviços no setor privado¹³ –, pela desburocratização de serviços e simplificação de procedimentos através, por exemplo, da publicação do primeiro Código do Procedimento Administrativo¹⁴ (CPA), pelo estabelecimento de taxas para o usufruto de serviços públicos, pela flexibilização das relações de trabalho, pela imposição aos trabalhadores da AP de um conjunto de deveres¹⁵ para com os cidadãos através da Carta Deontológica do Serviço Público

¹⁰ Governo do Partido Social Democrata (PSD) chefiado por Aníbal Cavaco Silva; mandato entre novembro de 1985 e agosto de 1987 (ibidem: 9)

¹¹ Presidência, poderes executivo, legislativo e judicial, AP, partidos políticos, grupos de interesse, etc. (Pereira, 1997)

¹² Paulo Trigo Pereira (1997: 424-425) designa como o método utilizado na microeconomia, em que o indivíduo – racional e egoísta – é a de análise, excluindo qualquer conceção orgânica de grupos e/ou agentes sociais.

¹³ Segurança e vigilância, limpeza, refeições, lavagem de roupas, etc. (Rocha, 2001).

¹⁴ Segundo Rocha (2001: 109), a publicação do primeiro CPA em 1991 tinha como objetivos o estabelecimento de diretrizes conducentes à eficácia, a regulação das decisões administrativas, o asseguramento da participação das partes interessadas nos processos de decisão, a salvaguarda da transparência e dos direitos dos cidadãos, a redução da burocracia e o estreitamento das relações entre os cidadãos e a AP.

¹⁵ Exemplo: isenção, imparcialidade, competência, proporcionalidade, cortesia, informação, etc. (ibidem: 110).

e pela tentativa – falhada¹⁶ – de uma política de simplificação jurídica conducente a uma racionalidade de gestão¹⁷.

A segunda fase (1993-1995), conhecida pela “Gestão da Qualidade dos Serviços Públicos”¹⁸, tinha como objetivo central inculcar nos cidadãos uma cultura de maior exigência perante os serviços prestados pelo Estado, através da divulgação social do tema da “qualidade”, por forma a esportar a melhoria e modernização dos mesmos¹⁹. Por outras palavras, a ideia passava por tornar o cidadão um cliente de serviços públicos que, inculcando-lhe uma perspetiva mais mercantilizada na sua relação com a AP, torná-lo-ia mais exigente com a mesma e, conseqüentemente, uma força motriz de MA.

Entre 1995 e 2002, período coincidente com os mandatos dos XIII e XIV Governos Constitucionais²⁰, o processo de reformas da AP sofreu alterações, nomeadamente, no que respeita às políticas, às linhas de ação e ao “estilo”²¹, tendo-se focado nas questões da qualidade dos serviços, da desburocratização e da modernização tecnológica dos processos administrativos; uma alteração decorrente de uma estratégia assente num maior envolvimento e cooperação com os funcionários públicos²². Este período histórico ficou também marcado pela instituição do Livro de Reclamações nos serviços públicos e organismos da AP, com a criação, em 1998, das primeiras Lojas do Cidadão em Lisboa e no Porto²³, da Bolsa de Emprego Público em 2001, dos primeiros Cursos de Formação Avançada em Gestão Pública (CEAGP) promovidos pelo Instituto Nacional de Administração (INA) e de um conjunto de iniciativas ligadas às TIC e à sociedade de informação em geral, tais como a “Iniciativa Internet (...), o Serviço Público Direto (...), o Programa Operacional para a Sociedade de Informação (...) e o Programa de Compras Eletrónicas”²⁴.

¹⁶Apesar da intenção de desregulamentação e simplificação jurídicas, plasmadas na Deliberação do Conselho de Ministros n. °15 DB/89, de 8 de fevereiro, a “proliferação jurídica continuou” (ibidem: 111).

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Ibidem: 113

¹⁹ Ibidem

²⁰ Governos do PS chefiados por António Guterres; mandatos entre outubro de 1995 e outubro de 1999 e outubro de 1999 a abril de 2002, respetivamente (Carvalho, 2007: 9).

²¹ Ibidem

²² Ibidem

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem: 23

Entre 2002 a 2005, período correspondente aos mandatos dos XV e XVI Governos Constitucionais²⁵, a reforma da AP regressa, em certa medida e sob a premissa do cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento²⁶ (PEC), a um modelo próximo da NGP, característico dos Governos do final dos anos 80 e princípio dos anos 90: redução do Estado e terciarização dos serviços da AP, tendo como prioridades e objetivos a consolidação de um “Estado com autoridade, moderno e eficaz”²⁷, o saneamento das contas públicas, a redução da AP, a eficiência dos serviços, a satisfação dos cidadãos e a promoção de uma cultura de mérito e de exigência²⁸.

Entre 2005 e 2007, durante o mandato do XVII Governo Constitucional²⁹, permanece o modelo managerialista da AP seguidos pelos anteriores Executivos, mantendo-se o foco na desburocratização, simplificação e qualidade dos processos, na modernização e flexibilização dos modelos de gestão – i.e. adoção de modelos da gestão empresarial – e à eficiência dos serviços³⁰, com vista à redução de despesa e ao saneamento das contas públicas. Foi um período marcado por inúmeras iniciativas, das quais se destaca o SIMPLEX, iniciado em 2006. Segundo o relatório da OCDE sobre a Administração Eletrónica e Simplificação³¹, tratou-se de uma iniciativa de “grande relevo e única” no conjunto de países pertencentes à referida organização e em que, num curto espaço de tempo, “(...) Portugal fez grandes progressos no que toca à criação de componentes básicos de administração (...)”. O SIMPEX consistiu na integração e execução de uma série de programas transversais de MA³² que visavam a melhoria da eficiência e eficácia dos serviços públicos – ao nível das

²⁵ Governos de coligação pós-eleitoral entre o PSD e o Centro Social Democrático - Partido Popular (CDS-PP) chefiados por José Manuel Durão Barroso e Pedro Santana Lopes; mandatos entre abril de 2002 e julho de 2004 e julho de 2004 e março de 2005, respetivamente (ibidem: 9).

²⁶ Segundo a página oficial da Comissão de Assuntos Económicos da Comissão Europeia (2016), o PEC é “(...) um conjunto de regras destinado a garantir que os países da UE se empenham em sanear as suas finanças públicas e em coordenar as suas políticas orçamentais”.

²⁷ Ibidem

²⁸ Ibidem

²⁹ Governo do PS chefiado por José Sócrates; mandato entre março de 2005 e outubro de 2009 (Carvalho, 2007: 9).

³⁰ Ibidem

³¹ OCDE, Tornar a Vida mais Fácil para Cidadãos e Empresas em Portugal: Administração Electrónica e Simplificação. Tradução de Maria Luísa Queirós de Castro Feijó. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), 2008.

³² Exemplos: balcões únicos eletrónicos, *Empresa na Hora*, *Cartão do Cidadão*, Sistema de Informação Empresarial Simplificada, Certidão Permanente, Portal da Empresa, etc. (OCDE, 2008).

administrações centrais, regionais e locais –, por forma a “facilitar a vida a cidadãos e empresas” e, conseqüentemente, criar melhores condições para competitividade, em especial, por via da administração eletrónica (i.e. do GE) (ibidem). O contexto macroeconómico em que foi lançado “(...) caracterizava-se pela existência de um grande défice orçamental e de uma economia estruturalmente fraca” (ibidem). Adicionalmente, à data, Portugal havia-se comprometido com a União Europeia (UE) em “reduzir os encargos administrativos em 25% até 2012”, sendo a implementação do programa visto, segundo o respetivo relatório, como uma “(...) janela de oportunidades para alterar a cultura regulatória, melhorar o clima de negócios e aumentar a eficiência do setor público” (ibidem). Como potenciais ameaças, neste documento são destacadas a fraca adesão aos serviços eletrónicos – motivada por uma elevada infoexclusão registada em Portugal que decorre, sobretudo, de fatores ligados à idade, à educação e à origem geográfica dos cidadãos – e uma cultura administrativa onde ainda predominam atitudes reativas do tipo “silos”³³, na qual existe pouca cooperação entre organizações, em particular, entre as administrações centrais, regionais e locais. Em 2007, a execução, coordenação e avaliação do SIMPLEX passaram para a Agência para a Modernização Administrativa (AMA, I.P.), instituto público criado naquele ano com a missão de “(...) identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e de simplificação administrativa e regulatória e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo” (Decreto-Lei 116/07). Até 2008, o SIMPLEX registou cerca de 757 iniciativas de MA, tais como a criação de postos de atendimento eletrónicos e balcões únicos, através da integração e simplificação de procedimentos e da partilha de recursos, aos níveis do *font-office* e do *back-office*, por via da administração eletrónica, isto é, do GE (OCDE, 2008: 66).

I.5. O SAMA - Sistema de Apoios à Modernização Administrativa

No decorrer da atribuição dos fundos de coesão da UE aos Estados Membros e, por conseguinte, do lançamento do Quadro de Referência Estratégico Nacional de Portugal para o período de 2007 - 2013 (QREN 2007-2013), aprovado pela Comissão Europeia (CE) em 2 de

³³ Segundo Diamond *et al.* (2004), os “Silos” são uma metáfora para explicar a existência de barreiras, fronteiras e fragmentações intraorganizacionais invisíveis, criadas mentalmente pelos membros de uma organização em função de perceções subjetivas e/ou visões compartimentadas sobre a mesma.

julho de 2007, “(...) foram criadas linhas de financiamento especiais para projetos de modernização administrativa, tanto a nível nacional como a nível regional e local”. Para a gestão e execução desta linha de financiamento é criado o Sistema de Apoios à Modernização Administrativa (SAMA) – um instrumento de política pública inserido nos Programas Operacionais Regionais de Lisboa e do Algarve e no Programa Operacional Fatores de Competitividade – COMPETE, do QREN 2007-2013, responsável pelo cofinanciamento e aprovação de projetos de MA em vários setores e serviços da AP. Durante o QREN 2007-2013, a linha de financiamento do SAMA foi cerca de 1000 milhões de euros, superior a “qualquer quadro comunitário anterior” (Feio *et al.*, 2015: 168). A evolução da MA em Portugal, motivada nos últimos anos pelo SAMA, tem demonstrado convergência com a União Europeia, tendo registado um bom desempenho “no domínio da racionalização dos portais administrativos na Internet, da desmaterialização processual e documental e da implementação de sistemas de informação de suporte” (ibidem: 168). Contudo, apesar destes progressos, Portugal regista ainda “(...) um contraste significativo entre a disponibilização de serviços públicos *online* e a efetiva utilização da Internet pelos cidadãos, para interagir com as autoridades públicas em Portugal” (ibidem: 169). Esta análise é feita partindo do facto de, em 2012, uma parte significativa da população adulta portuguesa – cerca de 34% – nunca ter usado a Internet; um nível longe do objetivo traçado pela UE – 50% em 2015 – para a generalidade dos Estados-Membros. Uma parte significativa dos contributos do SAMA centrou-se, entre outras intervenções, “no reforço da qualificação dos profissionais da administração pública” e na complementar alavancagem da “qualidade técnica e organizacional dos serviços prestados aos cidadãos” (ibidem: 170), ou seja, formação dos profissionais da AP, no enquadramento dos programas e projetos de MA. No entanto, estas intervenções revelaram estar, em muitos casos, desarticuladas dos “projetos de reengenharia de processos” (ibidem: 171) dos serviços intervencionados, cujos poucos resultados justificam-se, segundo a avaliação ao POFC-COMPETE, pelo seguinte:

“(...) conjugação das fortes restrições orçamentais e (...) condicionalismos administrativos e burocráticos que caracterizaram a atividade da Administração Pública, potenciados e agravados pelas alterações de governação e organização funcional, durante o período de implementação do Programa” (Feio *et al.*, 2015: 172).

Adicionalmente, no que toca aos resultados, em algumas áreas específicas da AP – nomeadamente nas universidades e associações de municípios –, as intervenções de MA são menos “perceptíveis”, apesar dos impactos positivos destacados em avaliações isoladas de

muitos projetos, relativamente à qualidade de vida das pessoas e de uma consequente percepção pública favorável (ibidem: 172).

Em 2012, o SAMA tinha um total de 168 projetos aprovados, dos quais 34 foram promovidos por IESP, representado 20% do total, como é possível observar na tabela 1 em anexo. Estes dados indicam que, durante o período do QREN 2007-2013, uma grande parte dos projetos do SAMA promovidos por IESP eram da Região Norte – cerca de 13 projetos, ou seja, 38% dos projetos aprovados. A Região Centro contou com 12 projetos (35%) e a Região da Área Metropolitana de Lisboa com nove (26%). Segundo os dados do Relatório Intercalar, entre 2007 e 2013 não houve nenhum projeto no âmbito do SAMA promovido por IESP localizadas nas regiões do Alentejo e da R.A. dos Açores, apesar destas, a par as Regiões do Norte e do Centro, estarem inseridas nos Objetivos de Convergência durante esse período³⁴.

Posto isto, e no sentido de perceber o que fundamenta os apoios públicos à modernização administrativa nas IESP e de que forma estas contribuem para os objetivos deste tipo de instituições, importa perceber quais os objetivos genéricos deste tipo de instituições. Nesse sentido, no ponto seguinte da presente dissertação essa questão é explorada, a partir de uma tese de doutoramento da autoria de Dalva Magro (2011)³⁵ sobre as transformações nas universidades públicas decorrentes das reformas managerialistas.

I.6. Os objetivos das Instituições de Ensino Superior Públicas

Segundo Magro (2011), as IESP são “um tipo especial de organização” que, apesar de remontarem à época medieval, obedecem atualmente ao “princípio da utilidade” (Caraca citado em Magro, 2011: 17). Por conseguinte, e como refere Baldrige (citado em Magro: 18), os modelos de gestão destas organizações não poderiam ser burocráticos, pois isso implicaria rigidez e estabilidade organizacionais, incongruentes com aquilo que é descrito por este autor como características centrais de uma universidade, a saber:

³⁴ Fonte: informação disponível na página oficial do QREN, disponível em <http://www.qren.pt/np4/file/1356/1_Objctivos_Convergncia_e_Compctitivida.pdf> [acedido em 2 de fevereiro de 2015]

³⁵ Magro, D. *New Public Management, Managerialismo e Ensino Superior: Uma Análise das Transformações na UDESE*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Economia da Universidade do Porto. 2011

“(…) i) ambiguidade de objetivos (objetivos vagos, difusos e confluentes entre si); ii) clientela especial (seus alunos, clientes, são pessoas com voz ativa no processo decisório institucional); iii) tecnologia problemática (por possuir clientes diferenciados que necessitam de métodos e tecnologias diferenciadas); iv) profissionalismo (por tratarem com uma clientela especial e tecnologia problemática, as funções desenvolvidas pelos profissionais também são diferenciadas, orientando-se pelas tensões entre seus valores profissionais e as expectativas burocráticas, sendo avaliados por seus pares ao invés de seus superiores); e (…) v) vulnerabilidade ao ambiente (por se situarem entre autonomia e pressão do ambiente, os processos internos são intrincados).”

Posto isto, e dadas as exigências e processos diferentes comparativamente com um qualquer outro tipo de organização, Baldrige defende que as universidades³⁶ “raramente possuem uma só missão”, o que dificulta a formulação de “metas e objetivos claros que possam atender de forma adequada a todos os que dela fazem parte.” (íbidem: 18). No caso em particular das universidades públicas, Magro refere que estas ocupam um lugar diferenciado em função da “autoridade de seus profissionais, que lhes confere o poder de tomar as decisões sobre como o conhecimento é criado e transmitido” (2012: 18). Por outras palavras, a produção científica exige que as universidades gozem de uma maior autonomia de gestão comparativamente com outras organizações do Estado. Adicionalmente, a emergência e hegemonização do neoliberalismo e, conseqüentemente, a universalização do mercantilismo no ensino superior e na investigação, conduziram a um maior enfoque destas organizações na mensurabilidade do desempenho e dos resultados (Barnet citado em Magro, 2012: 21), à semelhança do que acontecera na generalidade das administrações públicas com a adoção da Nova Gestão Pública (NGP). No caso das universidades, este paradigma de gestão tem como objetivo instalar “(…) relações de concorrência como forma de aumentar a responsabilização, a produtividade e o controlo” (Olssen e Peters citados em Magro, 2012: 32).

A partir do final da década de 80, e com a entrada em vigor de novos contratos sociais entre as universidades e investigadores (Guston e Keniston citados em Magro, 2012: 24), a produção científica passou a ser orientada para objetivos sociais, económicos, politicamente persuasivos e pautada por “(…) um modelo de inovação muito mais complexo do que (…) o previamente adotado” (Dagnino citado em Magro, 2012: 25). Por conseguinte, e à luz da

³⁶ Por motivos de citação, “universidades” ou “universidades públicas” são subentendidas como IESP no presente subcapítulo.

Teoria do Capitalismo Académico³⁷ descrito por Slaughter e Leslie (citados em Magro, 2012: 26), estas novas orientações espoletaram a emergência de um setor corporativo-empresarial nas universidades que, segundo estes, as capacitaria para a “nova economia” e “novos fluxos de investimento”, nomeadamente, para a modernização de infraestruturas, desenvolvimento de marketing institucional, produtos e serviços. Nesse sentido, e segundo o modelo de tripla hélice³⁸ (*Triple Helix*) preconizado por Etzkowitz (citado em Magro, 2012:26), as universidades tendem a criar relações com o setor empresarial por forma a suprir potenciais “dificuldades de obtenção de recursos públicos” (ibidem: 26) tendo, porém, e consequentemente, perdido gradualmente o monopólio da produção de conhecimento (Santiago citado em Mago, 2012). Verifica-se, portanto, um contexto de concorrência entre as IESP estando, inclusivamente, sujeitas a pressões internas e externas, motivadas por vários fatores, como sejam a entrada em vigor do RJIES – que segundo Mano e Marques (2011) funcionou como um importante estímulo externo de transformação empreendedora para estas instituições – e de novos modelos de governação, como é o caso do modelo fundacional, adotado por várias universidades públicas.

I.7. Conclusões preliminares

Como é possível constatar neste capítulo, modernização administrativa e governo eletrónico, apesar de complementares, não são a mesma coisa: a primeira é algo conceptualmente mais abstrata e está a um nível “macro”, no sentido em que compreende um conjunto de transformações socialmente transversais, do ponto de vista qualitativo, dos modelos/paradigmas, das estruturas e dos processos de administração pública. Já o segundo, que deriva da primeira, situa-se a um nível “meso” e/ou “micro”, resumindo-se na utilização das TIC em geral e da Internet em particular, na construção de estruturas e processos administrativos e, sobretudo, na disponibilização eletrónica de serviços públicos.

³⁷ “(...) relação das universidades com o mercado na busca de financiamentos por meio de atividades de interesse da iniciativa privada” (Magro, 2012: 26).

³⁸ Inovação e produção de conhecimento por via da relação triádica entre governo, investigadores e empresas (ibidem).

As políticas públicas de modernização administrativa consistem na materialização de programas de modernização administrativa, com o objetivo de suprir necessidades coletivas e/ou simplificar e facilitar a vida dos cidadãos e das empresas na sua interação com o Estado.

O SAMA do QREN 2007-2013 foi um dos principais instrumentos de política pública de modernização administrativa em Portugal nos últimos anos, cujo propósito central residiu, com recurso aos fundos comunitários para a coesão territorial, na aprovação e no cofinanciamento de projetos de modernização administrativa e de governo eletrónico para organismos da administração central, regional e local, assim como de entidades públicas administrativas autónomas e independentes, como foi caso das instituições de ensino superior públicas. De um modo geral, durante o QREN 2007-2013 e no âmbito do SAMA, os apoios concedidos a estas instituições representaram cerca de 20% dos projetos aprovados.

Por fim, os objetivos genéricos das IESP são tendencialmente ambíguas, difusas, vagas e conflitantes entre si, principalmente, desde a emergência do neoliberalismo e da consequente mercantilização do ensino superior e da investigação. Estes foram determinantes para o surgimento de modelos de avaliação de desempenho predominantemente assentes na quantificação e mensurabilidade dos resultados, de novas orientações para a produção científica (exemplo: princípio da utilidade) e para a perda de poder do Estado enquanto “monopolista” da investigação.

II. A implementação do SAMA nas instituições de ensino superior públicas (IESP) – o caso do *Balcão Único* do ISCTE-IUL

Por forma a serem explorados os fundamentos e os resultados esperados do SAMA do QREN 2007-2013, em particular nas instituições de ensino superior públicas (IESP), e a responder à questão inicial – *em que medida os objetivos gerais do SAMA serviram os objetivos das IESP?* –, o segundo capítulo da presente dissertação apresenta um estudo empírico realizado junto de uma IESP apoiada por este instrumento de política pública de modernização administrativa – o ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa – durante o período acima referido. Nesse sentido, e para uma melhor compreensão das IESP no que e à gestão administrativa importa, nos subcapítulos seguintes serão abordados os objetivos, as respetivas orientações e os processos administrativos genéricos deste tipo de instituições, acompanhado por um mapeamento “padrão” e descrição dos mesmos. Seguidamente, é apresentada a metodologia de análise, baseada em estudos de caso sobre políticas públicas de modernização administrativa em IESP. Por fim, no último subcapítulo, são apresentados os resultados e as conclusões do presente estudo de caso.

II.1. Os processos administrativos das IESP

Neste subcapítulo são apresentados, de uma forma geral e com base nos objetivos genéricos das IESP elencados no capítulo anterior, os processos administrativos, nomeadamente, a sua descrição e respetivas funções, assim como a sua materialização e extensão na plataforma digital *Balcão Único*, vulgarmente conhecida como *Fénix*, cujo projeto e implementação foram cofinanciados ao abrigo do SAMA, em 2012³⁹. Para o efeito, e dado o objeto de estudo da presente dissertação, foram tidos como referência o regulamento dos serviços administrativos⁴⁰ do ISCTE-IUL e o *site* de suporte do *Balcão Único*⁴¹. Nesse sentido, para o

³⁹ Projeto SAMA QREN 2007 – 2013 n.º 23066 (tabela 1 em Anexo).

⁴⁰ Despacho n.º12/2015 do Reitor do ISCTE-IUL

⁴¹ ISCTE-IUL. *Suporte Fénix*. 2016. <<http://suporte-fenix.iscte.pt/>> [acedido em 26 de julho de 2016]

mapeamento e descrição genérica dos processos administrativos das IESP, foram igualmente tidos como referência os Serviços Centrais do ISCTE-IUL, a saber: (a) Serviços Financeiros, Patrimoniais e de Recursos Humanos, (b) Serviços de Gestão do Ensino, (c) Serviços de Infraestruturas Informáticas e de Comunicação e (d) Serviços de Informação e Documentação, cuja descrição é feita de seguida:

- a) Serviços Financeiros, Patrimoniais e de Recursos Humanos: serviços com a missão de assegurar a “gestão dos recursos financeiros, físicos e humanos”⁴² da instituição, compreendido em quatro Unidades orgânicas: Financeira – gestão financeira e orçamental –, Patrimonial e de Compras – “processos administrativos de aquisições de empreitadas, bens e serviços (...)”⁴³ –, Edifícios e Recursos – procedimento no domínio da gestão e manutenção das infraestruturas edificadas e respetivo património – e Recursos Humanos – “implementação das políticas de gestão de pessoal docente e não docente (...)”⁴⁴. A extensão destes serviços na plataforma *Fénix* materializa-se nas funcionalidades relacionadas com o controlo e consulta da assiduidade dos funcionários não docentes – portal “Funcionário” – e com a gestão da ocupação das salas de aula e demais espaços – portais “Gestão de Recursos” e “Gestão de Espaços”;
- b) Serviços de Gestão do Ensino: responsáveis pela implementação e organização dos planos de estudos, horários, concessão de graus académicos, informação e apoio aos candidatos ao ensino superior e “assegurar todo o apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento eficiente e eficaz das Escolas e dos Departamentos”⁴⁵. Estes serviços compreendem as Unidades dos 1º e 2º Ciclos, a Área de Gestão Curricular e de Apoio a Docentes e a Unidade de Apoio ao 3º Ciclo. A extensão destes serviços na plataforma *Fénix* materializa-se na administração das unidades curriculares, assiduidade dos alunos, calendário de aulas, gestão de serviço docente, gestão de sumários e horários de docentes, lançamento de notas e planeamento de aulas – portais “Docência” e “Planeamento” –, no apoio a candidaturas a cursos do 2º e 3º ciclos e a unidades curriculares isoladas – portais “Candidaturas” e “Secretaria da Escola” –, na gestão da assiduidade e monitorização de avaliações parcelares, horários, inquéritos e inscrições em unidades curriculares – portal “Estudante”;

⁴² Despacho n.º12/2015 do Reitor do ISCTE-IUL

⁴³ Ibidem

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Ibidem

- c) Serviços de Infraestruturas Informáticas e de Comunicação: responsáveis pela operacionalidade de todas as infraestruturas informáticas e de comunicações da universidade. Estes compreendem a Unidade de Redes, Comunicações e Sistemas (gestão de redes) e o apoio ao utilizador. A extensão destes serviços na plataforma Fénix materializa-se na respetiva página de suporte;
- d) Serviços de Informação e Documentação: encarregues da gestão dos recursos bibliográficos, compreendidos pelas Unidades de Informação e Formação (difusão de informação de apoio ao ensino e à investigação) e Biblioteconomia (todas as funções inerentes à área da biblioteca). A extensão destes serviços materializa-se numa plataforma própria da Biblioteca do ISCTE-IUL.

Com base na descrição dos Serviços Centrais do ISCTE-IUL, é possível constatar que, para o normal funcionamento dos mesmos são necessários vários recursos, nomeadamente, humanos, infraestruturais, tecnológicos, materiais e financeiros. A entrada em vigor da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que aprovou o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), determinou uma reestruturação das estruturas orgânicas nas universidades (Mano e Marques, 2011), tendo-se verificado, na generalidade das IESP, a existência de expressões como “eficácia” e “eficiência” (ibidem), num contexto de diminuição de financiamento do ensino superior, pelo que diversas medidas de racionalização têm sido postas em prática durante os últimos 10 anos (ibidem). Posto isto, importa saber quais os impactos e o papel que as políticas públicas de MA e GE podem ter neste quadro contextual.

No ponto seguinte é apresentada a metodologia de análise do presente estudo.

II.2. Metodologia

A metodologia utilizada teve em conta exemplos aplicados em estudos de avaliação e análise de políticas públicas de MA e GE e de Fatores de Sucesso das TI's de categoria “organizacional e gerencial” em Projetos de GE, os quais serão discutidos nas secções seguintes.

2.1 Modelo conceptual de avaliação de políticas públicas de governo eletrônico segundo Stanimirovic e Vintar

O estudo de Stanimirovic e Vintar (2013) tem como principal objetivo analisar o estado dos modelos de indicadores para avaliação de políticas públicas existentes, tendo como focos a identificação e caracterização dos aspetos e níveis “chave” nas políticas de governo eletrônico (GE), assim como a conceptualização de um modelo de indicador integrado que permita a avaliação das mesmas. Os autores defendem que a grande diversidade dos modelos de avaliação de políticas de modernização administrativa, assim como a falta de uniformização dos respetivos procedimentos de análise – sobretudo devido à diversidade e multiplicidade de *backgrounds* contextuais, naturezas institucionais e organizacionais e diferentes bases lógicas – tendem a dificultar uma comparação entre os mesmos. Para estes autores, os estudos anteriores têm-se debruçado sobre fatores organizacionais (ex.: capacidade e cultura organizacionais, os impactos da implementação de novos processos, etc.) e fatores externos (ex.: fatores político-sociológicos, tais como o nível de participação/utilização dos serviços de GE, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) do ponto de vista nacional, graus de acessibilidade ou a relação entre indicadores económicos e indicadores de GE, etc.) existindo, frequentemente, sobreposições de estudos, assim como uma falta de clareza quanto aos objetivos dos mesmos sobre esta temática.

Segundo a OCDE (2007) uma “(...) avaliação efetiva requer boas métricas, uma constante monitorização e reporte, o uso profissional e disciplinado de quadros avaliação robustos e o uso de avaliações a longo prazo” (citada em Stanimirovic e Vintar, 2013: 298).

Segundo Stanimirovic e Vintar (2013) os aspetos-chave de avaliação são os seguintes:

Avaliação dos efeitos transformacionais: mudanças e transformações da estrutura organizacional (ex.: reengenharia de processos administrativos, redução de custos e encargos dos serviços, redução dos níveis hierárquicos, descentralização, transformações no que respeita à cultura organizacional, ao sentimento de pertença e/ou às competências dos colaboradores, etc.);

→ Aspetos organizacionais

Avaliação dos investimentos infraestruturais: análise de fatores internos e externos para a implementação infraestrutural das TIC. **Fatores internos**: políticas públicas e enquadramento legal sobre as TIC, capacidade/disponibilidade orçamental, existência de meios humanos e

potenciais barreiras ao desenvolvimento das TIC. **Fatores externos:** níveis de infoexclusão, utilização e interesse nas TIC, fraquezas e ameaças da envolvente externa para o desenvolvimento das TIC,

→ aspetos infraestruturais

Avaliação dos efeitos políticos e sociológicos: alterações estruturais do ponto de vista político e sociológico, tais como a transparência, participação democrática, a corrupção, a participação e satisfação dos utentes/utilizadores dos serviços de GE, impactos nas relações e dinâmicas sociais, estratificação e coesão sociais. Segundo os autores, os modelos que abrangem estes indicadores são escassos.

→ Aspetos político-sociológicos

Avaliação de impactos económicos e de sustentabilidade: impactos no Produto Interno Bruto (PIB), benefícios públicos, índices de competitividade, desenvolvimento sustentável, etc.

→ Aspetos económicos e de sustentabilidade

Os níveis de avaliação considerados são:

Territorial: países, estados, regiões, cidades, etc.

Sectorial: política ambiental, política fiscal, política económica, política de ciência e investigação, etc.,

Programas de GE em particular: ex.: e-fatura, *e-learning*, e-saúde, etc.

Organizacional: agências e institutos públicos, ministérios, secretarias-gerais, municípios, etc.

Projetos em particular

O cruzamento dos aspetos-chave e dos níveis de avaliação referidos leva à construção da matriz de análise apresentada abaixo.

Modelo conceptual de avaliação de políticas de governo eletrónico

Aviação da Política “A”

| | | Aspetos-chave de avaliação | | | |
|---------------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|---|
| | | Efeitos Transformacionais | Investimentos Infraestruturais | Efeitos políticos e sociológicos | Impactos económicos e de sustentabilidade |
| Níveis de avaliação | Territorial | | | | |
| | Sectorial | | | | |
| | Programas de GE em particular | | | | |
| | Organizacional | | | | |
| | Projetos em particular | | | | |

Tabela 1: adaptado da figura 1 de Stanimirovic e Vintar (2013: 301)

Segundo os autores, o quadro conceptual acima apresentado facilita e favorece a fiabilidade das avaliações de políticas de GE, apesar da sua complexidade aquando do cruzamento entre níveis de avaliação de políticas e de aspetos-chave.

2.2 Fatores de sucesso de projetos de governo eletrónico segundo García e Pardo

Com base na revisão da literatura, em torno das temáticas da administração e das TIC, García e Pardo (2005) analisaram um conjunto de guias e procedimentos utilizados por diversos profissionais na implementação e gestão de serviços de GE, a fim de mapear os fatores de sucesso dos projetos de GE. O resultado desta análise serviu, segundo os autores, para determinar pontos em comum nos vários guias práticos, assim como elencar um conjunto de recomendações para iniciativas futuras (2005: 187). O foco da análise consistiu na examinação, aos níveis nacional (EUA e Canadá) e estatal (EUA), de quatro ferramentas utilizadas no GE, baseada na visibilidade e no papel informador que cada uma tem na perspetiva dos profissionais, tendo produzido um conjunto de observações quanto à sua importância, quer para os desafios da GE em geral, quer para as estratégias de iniciativas de GE bem-sucedidas (ibidem: 188).

Este artigo teve por base a exploração de publicações das cinco principais revistas científicas de administração pública, assim como de outras publicações no âmbito das tecnologias de informação (TI) focadas nos fatores de sucesso, quer de projetos de GE, quer de projetos de TIC em organizações privadas, referentes ao período compreendido entre 1999 e 2003 (ibidem: 189). Segundo os autores, os principais desafios do GE estão agrupados em cinco categorias: “informação e dados⁴⁶, (...) tecnologia de informação⁴⁷, (...) organizacional e gerencial⁴⁸, (...) legal e regulamentar⁴⁹, e (...) institucional e contextual⁵⁰” (ibidem:190). Numa segunda fase, a análise e descrição das ferramentas de GE teve em conta, além da visibilidade e importância perante os profissionais, os fatores de sucesso das TI (ibidem:190). As ferramentas utilizadas pelos profissionais, vistas como guias práticos por parte destes são as seguintes (2005: 196-199):

- a) Metodologia Medidora de Valor (*Value Measuring Methodology*): análise dos impactos, com base no valor, nos custos e riscos das iniciativas nos *stakeholders* afetados direta e indiretamente pelas mesmas;
- b) Criação e Utilização de Casos de Negócios para Projetos de TI (*Creating and Using a Business Case for Information Technology Projects*): através de um diagrama fornecido pelo Conselho do Tesouro do Canadá, esta ferramenta consiste na formulação de casos de negócio, que permitam orientar tomadas de decisão, no que respeita a investimentos;
- c) Guião de Casos de Negócios do Estado no âmbito das TI (*A Primer on State Government IT Business Cases*): elaborado pela Associação Nacional dos Chefes Oficiais de Informação dos EUA (*National Association of Chief Information Officers*), este guião consiste numa ferramenta crítica que, partindo da identificação da revisão da literatura dos profissionais da área, permite a conceção de um quadro de casos de negócios de TI e a discussão dos desafios de governação nesta área;
- d) “Fazer escolhas inteligentes de TI” (*Making smart IT choices*): elaborado pelo Centro de

⁴⁶ “Gestão da informação e qualidade dos dados” (2005: 91).

⁴⁷ “Usabilidade (...), questões de segurança (...), incompatibilidade tecnológica (...), complexidade tecnológica (...), competência técnica e experiência (...), novidade tecnológica” (ibidem).

⁴⁸ “Tamanho do projeto (...), atitudes e comportamentos dos gestores (...), diversidade organizacional (...), falta de alinhamento com objetivos organizacionais e projetos conflitantes (...), resistência à mudança (...), conflitos” (ibidem).

⁴⁹ “Leis e regulamentações restritivas (...), orçamentos anuais (...), relações intergovernamentais” (ibidem).

⁵⁰ “Questões de privacidade (...), autonomia das agências (...), políticas e pressão política (...) contexto social, político e demográfico” (ibidem).

Tecnologia no Governo (*Center for Technology for Government*), um centro de investigação aplicada da Universidade de Albany (Estado da Geórgia, EUA). Partindo dos dados recolhidos da auscultação junto dos *stakeholders*, esta ferramenta consiste numa listagem de questões e princípios em torno das TI, posteriormente analisadas para “(...) compreender os problemas e os respetivos contextos, identificar e testar soluções e, por fim, avaliar as alternativas e fazer escolhas” (ibidem: 199).

Assim, os fatores de sucessos em cada uma das categorias acima descritas são os seguintes (2005:194):

- a) informação e dados: “plano global (...), *feedback* contínuo de parceiros utilizadores (...) e garantia de qualidade e conformidade”;
- b) tecnologia de informação: “facilidade de utilização (...), utilidade (...), demonstrações e protótipos”;
- c) **organizacional e gerencial**: “conhecimentos e competências das equipas de projeto (...), competências técnicas e sociais do responsável de IT (...), objetivos claros e realistas (...), identificação de *stakeholders* relevantes (...), envolvimento do utilizador final (...), planeamento (...), metas claras e resultados mensuráveis (...), boa comunicação (...), última melhoria do processo de negócio realizada (...), formação adequada (...), financiamento adequado e inovador (...), revisão das atuais melhores práticas”;
- d) legal e regulamentar: “políticas e padrões de tecnologias de informação”;
- e) institucional e contextual: “liderança executiva (...), apoio legislativo, *outsourcing* estratégico e parcerias público-privadas”.

Seguidamente, os autores procederam a uma análise comparativa, elaborada por um conjunto de comunidades académicas e outras entidades públicas e privadas (2005: 200), das quatro ferramentas em função das 5 categorias dos desafios do GE e dos respetivos fatores de sucesso, enunciados anteriormente.

Sucintamente, e no caso particular dos desafios e fatores-chave de sucesso do GE nas dimensões “gerencial e organizacional”, o estudo revela o seguinte: as ferramentas “Metodologia Medidora de Valor” e “Fazer escolhas inteligentes de TI” são as que mais remetem para as questões da gestão organizacional. A primeira fornece, segundo os autores, “técnicas para a avaliação dos impactos e dos riscos organizacionais e gerenciais, tais como a falta de alinhamento, (...) técnicas para testar hipóteses sobre as iniciativas e avaliar o impacto de hipóteses incorretas de uma iniciativa” (ibidem). A segunda aumenta o

conhecimento sobre os riscos organizacionais e gerenciais, como a falta de atenção dos utilizadores, a falta de alinhamento entre as iniciativas e os objetivos organizacionais e a multiplicidade de objetivos conflitantes entre si. Além disso, fornece técnicas, tais como “objetivos estruturados, visão mobilizadora e um quadro estratégico para minimizar os desafios” (ibidem). Ambas as ferramentas apelam à participação dos *stakeholders* como “estratégia fundamental para a superação dos objetivos gerenciais e organizacionais” (ibidem).

Com este estudo, os autores concluem que a “compreensão dos riscos” e a “intenção de diminuir os mesmos” são as prioridades, quer para profissionais, quer para investigadores, explicado em grande parte pelo investimento feito por parte das organizações em TI, sejam elas públicas ou privadas.

Em suma, os Fatores de Sucesso das TI's de categoria “organizacional e gerencial” em Projetos de GE são os seguintes⁵¹:

- a) conhecimentos e competências das equipas de projeto;
- b) competências técnicas e sociais do(s) responsável(eis) na área das TI's;
- c) objetivos claros e realistas;
- d) identificação de *stakeholders* relevantes;
- e) envolvimento do utilizador final;
- f) planeamento;
- g) metas claras e resultados mensuráveis;
- h) boa comunicação;
- i) última melhoria do processo de negócio realizada;
- j) formação adequada;
- k) financiamento adequado e inovador;
- l) revisão das atuais melhores práticas.

⁵¹ Segundo o estudo de García e Pardo (2005)

2.3 Definição dos procedimentos de análise

Os estudos e metodologias apresentadas permitiram a definição do grupo-alvo para a entrevistas, com base no cruzamento entre os níveis de análise e os aspetos-chave de avaliação da política de GE. Os fatores de sucesso foram utilizados na análise de conteúdo das entrevistas, nomeadamente, para elencar quais os fatores de sucesso mais mencionados. Dessa análise foi elaborado um cruzamento com o Plano Estratégico do ISCTE-IUL definido para o triénio 2014-2017 e com os objetivos gerais do Eixo IV do COMPETE do QREN 2007-2013, como é possível verificar no ponto seguinte.

2.4 Formulação das questões específicas que orientaram a pesquisa empírica

Com base no enquadramento teórico e metodológico acima plasmado, foram elencadas as seguintes questões orientadoras do desenvolvimento do estudo de caso:

- a) Fez sentido o SAMA ser aplicado nas IESP?
- b) Em que medida o SAMA procurou responder às necessidades das IESP, em particular, dos docentes, dos não docentes e dos estudantes?
- c) Qual o grau de eficácia (i.e., impacto positivo) e o nível de sustentabilidade (i.e., durabilidade da política pública) dos projetos do SAMA nas IESP?
- d) O governo eletrónico, parte fundamental da modernização administrativa, assenta, no essencial, na reengenharia dos processos por via das TIC. Sendo o SAMA um instrumento de política pública de apoio à modernização administrativa e, por conseguinte, ao governo eletrónico, quais os impactos do ponto de vista organizacional (processos, comportamentos, estruturas de poder, dinâmicas, etc.) das TIC nas IESP? Quais os seus principais fatores de sucesso?
- e) Quais são atividades administrativas mais importantes/que mais pesam para as atividades cruciais/core (produção científica, tecnológica e cultural, contratação de pessoal docente, etc.) das IESP?
- f) Quais os principais contributos que o *Balcão Único* trouxe para essas atividades?

- g) O recurso ao SAMA por parte das IESP teve por base a intenção de melhorar a eficiência dos serviços prestados e respetivos processos ou a um mero recurso a financiamento comunitário, num contexto de restrições orçamentais ditadas pela tutela? Ou ambas? Se sim, qual foi a que pesou mais na tomada de decisão.
- h) Quais os efeitos transformadores do SAMA nas IESP?
- i) O SAMA melhorou, de alguma forma, o dia-a-dia da comunidade académica em geral ou algum grupo em particular (alunos, docentes, não-docentes)?
- j) Qual é a perceção do *Balcão Único* por parte de:
- 1- Docentes
 - 2- Estudantes
 - 3- Investigadores
 - 4- Não docentes
 - 5- Outros grupos e/ou *stakeholders* (ex.: empresas prestadoras de serviço de vigilância e receção, etc.)
- k) Quais as expetativas da comunidade académica em geral e dos grupos em particular relativamente ao *Balcão Único* antes de este ser implementado?
- l) Em que medida foram correspondidas?
- m) Quais as implicações ou contributos para a produção científica?
- n) Foi ao encontro das necessidades específicas dos seus públicos-alvo?
- o) Num contexto em que as organizações públicas, e em particular as IESP, são cada vez mais orientadas para a competição, eficiência, desempenho e resultados⁵² (científicos e de gestão organizacional) faz sentido continuar a apostar na MA, mesmo tendo em conta os investimentos financeiros, humanos e infraestruturais que isso acarreta? Esse investimento compensa (ou compensou)?

⁵² Muitos por influência do managerialismo e do contexto concorrencial em que as IESP estão inseridas.

Seguidamente, as seguintes questões foram enquadradas no quadro conceptual de avaliação de políticas de GE de Stanimirovic e Vintar, conforme o respetivo nível e aspeto-chave de avaliação. As questões “a” e “h”, por se tratarem de temáticas relacionadas com o SAMA, estão enquadradas ao nível de avaliação de programas de GE em particular e procuram responder aos efeitos transformacionais decorrentes da implementação e execução do referido sistema. No mesmo nível de avaliação, estão enquadradas as questões “b” e “c”, sendo que a primeira procura explorar os efeitos políticos e sociológicos e a segunda os impactos económicos e de sustentabilidade da mesma. As questões “d” e “e” procuram explorar os efeitos transformacionais do SAMA ao nível organizacional, em particular, os fatores de sucesso da introdução das TI’s nos processos administrativos das IESP e respetivos impactos socioculturais. No mesmo nível de avaliação, mas enquadrada num aspeto-chave diferente – impactos económicos e de sustentabilidade – está a questão “g”. Por fim, as questões “f”, “i”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n” e “o” estão ao nível de avaliação de um projeto em particular – *Balcão Único* do ISCTE-IUL – e procuram responder aos efeitos transformacionais.

| | | Aspetos-chave de avaliação | | | |
|---------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|---|
| | | Efeitos Transformacionais | Investimentos Infraestruturais | Efeitos políticos e sociológicos | Impactos económicos e de sustentabilidade |
| Níveis de avaliação | Territorial | | | | |
| | Sectorial | | | | |
| | Programas de GE em particular | <i>a, h</i> | | <i>b</i> | <i>c</i> |
| | Organizacional | <i>d, e,</i> | | | <i>g</i> |
| | Projetos em particular | <i>f, i, j, k, l, m, n, o</i> | | | |

Tabela 2 - enquadramento das questões-base por nível e aspeto-chave de avaliação de políticas públicas de governo eletrónico

2.5 Entrevistas

A definição do grupo-alvo para a realização das entrevistas teve por base o enquadramento das questões nos três níveis de avaliação e os três aspetos-chave descrito no ponto anterior, assim como as instituições diretamente relacionadas com o tema central da presente dissertação, ou seja, com uma IESP, com o SAMA e com o PO COMPETE, a saber: o

ISCTE-IUL (a) , a AMA, I.P.⁵³ (b) e a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (c), respetivamente. Todas as entrevistas foram enviadas e respondidas por escrito, via e-mail. As respostas às entrevistas estão plasmadas no capítulo VI - Anexos.

ISCTE-IUL

Do ISCTE-IUL foi realizada uma entrevista ao Diretor do Serviço de Infraestrutura Informática e Comunicações. Nesta entrevista foram colocadas as questões “d”, “e”, “g”, “f”, “i”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n” e “o”, as quais visaram explorar questões aos níveis “organizacional e do projeto” e sobre os “efeitos transformacionais, económicos e de sustentabilidade”, no sentido de avaliar o impacto geral que o SAMA poderia registar numa IESP em particular.

AMA, I.P.

Da AMA, I.P. foi realizada uma entrevista a uma gestora de projetos da Equipa de Apoio à Modernização Administrativa, tendo sido colocadas as questões “a”, “h”, “b” e “c”. As mesmas visaram explorar e avaliar os “efeitos transformacionais”, os “efeitos políticos e sociológicos” e os “impactos económicos e de sustentabilidade” ao nível “Programas de GE em particular”, com base no quadro de avaliações de políticas de GE.

Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização

Da Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização, foi realizada uma entrevista a um secretário técnico responsável pela Unidade Operacional de Administração Pública, tendo sido colocadas, à semelhança da entrevista com a AMA, I.P., as questões “a”, “h”, “b” e “c”. As mesmas visaram explorar e avaliar os “efeitos transformacionais”, os “efeitos políticos e sociológicos” e os “impactos económicos e de sustentabilidade” ao nível “Programas de GE em particular”, segundo o quadro de avaliações de políticas de GE.

⁵³ Organismo Intermédio do Eixo Prioritário IV – *Uma Administração Pública Eficiente e de Qualidade* – do PO COMPETE e do instrumento SAMA (Relatório de Execução 2014 do COMPETE, 2015: 133)

2.6 Análise de conteúdo

A análise de conteúdo incidu na enumeração das menções aos Fatores de Sucesso das TI's de categoria “organizacional e gerencial” em Projetos de GE, mesmo que tacita e/ou implicitamente, em cada uma das entrevistas, tendo sido elaborada uma matriz para o efeito (ver tabela abaixo). Adicionalmente, foram também analisadas as principais ideias retiradas das entrevistas.

| Fatores de Sucesso das TI's de categoria “organizacional e gerencial” em Projetos de GE | Entrevista ISCTE-IUL | Entrevista AMA, I.P. | Entrevista PO COMPETE | Total |
|--|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------|--------------|
| Conhecimentos e competências das equipas de projeto | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Competências técnicas e sociais do(s) responsável(eis) na área das TI's | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Objetivos claros e realistas | 1 | 4 | 5 | 10 |
| Identificação de <i>stakeholders</i> relevantes | 3 | 5 | 8 | 16 |
| Envolvimento do utilizador final | 5 | 3 | 2 | 10 |
| Planeamento | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Metas claras e resultados mensuráveis | 0 | 12 | 15 | 28 |
| Boa comunicação | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Última melhoria do processo de negócio realizada | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Formação adequada | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Financiamento adequado e inovador | 1 | 3 | 4 | 8 |
| Revisão das atuais melhores práticas | 0 | 0 | 1 | 1 |

Tabela 3 – matriz de análise de conteúdo

No que diz respeito aos Fatores de Sucesso das TI's de categoria “organizacional e gerencial” em Projetos de GE, destacam-se os fatores relacionados com a mensurabilidade dos resultados, clareza de metas e objetivos, com a identificação de *stakeholders* relevantes, com o envolvimento do utilizador final e com a inovação no financiamento. A análise destes fatores de sucesso com o Plano Estratégico do ISCTE-IUL definido para o triénio 2014-2017 e com os objetivos gerais do Eixo IV do PO COMPETE referente à modernização administrativa, está plasmada no ponto seguinte.

Quanto à análise das principais ideias retiradas das entrevistas, é possível verificar que os entrevistados, de uma forma geral, destacam as mais-valias que o SAMA trouxe, não apenas para o ISCTE-IUL, mas também para a generalidade dos organismos beneficiários deste instrumento, designadamente, o cofinanciamento de projetos de modernização administrativa e os resultados positivos dos mesmos, tais como: a evolução dos sistemas de comunicação e informação, a criação de novos canais de atendimento, a desmaterialização de informação e reengenharia dos processos administrativos, uma maior e melhor interação entre toda a comunidade académica, a redução de custos de contexto e o aumento da produtividade.

2.7 Fatores de Sucesso das TI's de categoria “organizacional e gerencial” em Projetos de GE, objetivos estratégicos do ISCTE-IUL e os objetivos gerais do SAMA

Como consta no ponto anterior, os Fatores de Sucesso das TI's de categoria “organizacional e gerencial” em Projetos de GE que mais se destacaram no conteúdo das entrevistas estão relacionados com “**metas e objetivos claros**”, “**resultados mensuráveis**”, “**identificação de stakeholders relevantes**”, o “**envolvimento dos utilizadores finais**” e com o “**financiamento adequado e inovador**”.

Fatores de Sucesso das TI's de categoria “organizacional e gerencial” em Projetos de GE,
Objetivos Estratégicos e Resultados do ISCTE-IUL

Segundo o Plano Estratégico 2014-2017 para o ISCTE-IUL⁵⁴, o “desinvestimento em Educação e Ciência por parte do Estado” é apontado como uma das condicionantes macroeconómicas daquela instituição⁵⁵. Neste tópico em particular, o fator “**financiamento adequado e inovador**”, aqui potenciado pelo projeto *Balcão Único* cofinanciado pelo SAMA, poderá ter constituído uma via alternativa de investimento na modernização administrativa do ISCTE-IUL. Adicionalmente, e decorrentes dos objetivos em “(...) melhorar a interligação académica e pedagógica no sistema Fénix, de modo a evidenciar a melhoria da qualidade do ensino”⁵⁶, os resultados do Plano de Desenvolvimento 2009-2013 para o ISCTE-IUL, resumidos no documento orientador supramencionado, mostram que

⁵⁴ ISCTE-IUL, *Plano Estratégico 2014-2017* [Internet] disponível em < https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2017/03/02/1488463578802_ISCTE-IULPlaEst201418junSFS.pdf > [acedido em 28 de abril de 2018]. 2014

⁵⁵ Ibidem:7

⁵⁶ Ibidem:15

houve desenvolvimentos naquela plataforma, com destaque para a “(...) disponibilização de informação curricular e pedagógica, como a FUC, e o sistema de leitores de cartão para assiduidade para alunos e funcionários”⁵⁷. Tais objetivos e respetivos resultados são coadunantes com os Fatores de Sucesso “**identificação de stakeholders relevantes**” e “**envolvimento dos utilizadores finais**”, uma vez que nos objetivos são claramente identificados os grupos-alvo e, conseqüentemente, os resultados indiciam o envolvimento dos mesmos enquanto utilizadores finais. Por fim, um dos Eixos Estratégicos definidos para o ISCTE-IUL para o triénio 2014-2017 consistiu na Otimização e Gestão dos Recursos – Eixo 4 –, no qual um dos objetivos estratégicos passou por “Desenvolver o sistema integrado de gestão académica (Fénix) em todas as suas componentes e âmbitos, enquanto suporte principal de um ‘balcão único’ em linha interligando procedimentos académicos e pedagógicos”, cujo indicador passou por “finalizar os projetos do QREN” e cuja meta passou pelo “Balcão único em pleno funcionamento e registo de aulas para Web em 15 salas”⁵⁸. Neste objetivo em particular, é possível destacar os fatores de sucesso mais mencionados nas entrevistas: “**metas e objetivos claros**” e “**resultados mensuráveis**”.

Fatores de Sucesso das TI's de categoria “organizacional e gerencial” em Projetos de GE, Objetivos Estratégicos e Resultados do SAMA

Segundo o Relatório de Execução 2014 do COMPETE, o Eixo Prioritário IV – *Uma Administração Pública Eficiente* –, operacionalizado pelo SAMA e tendo como organismo intermédio a AMA, I.P., assentou nos seguintes objetivos específicos⁵⁹:

“Aumentar a eficácia e a eficiência da atividade administrativa com reflexo nas condições e no desempenho de funções de interação do Estado com os cidadãos e com os agentes económicos;

Reduzir os ‘custos públicos de contexto’ que representam constrangimentos à criação de empresas e ao desenvolvimento da sua atividade;

Promover o uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, promovendo uma administração em rede;

⁵⁷ Ibidem:16

⁵⁸ Ibidem: 46

⁵⁹ Programa Operacional Fatores de Competitividade, Relatório de Execução 2014 do COMPETE [Internet] disponível em

<http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2015/Monitorizacao_Avaliacao/20151029_RelExecCOMPETE2014_vs_Final.pdf> [acedido em 28 de abril de 2018], p.210. 2015

Qualificar a prestação do serviço público, com impacto nos funcionários que prestam diretamente o serviço aos cidadãos e às empresas, bem como naqueles que os apoiam.”.

A monitorização do “cumprimento das metas e análise dos projetos”⁶⁰ foi avaliada por vários indicadores, dos quais se destacaram os seguintes pelo facto de terem ultrapassado as respetivas metas⁶¹:

“(…) ‘Proximidade – Criação de Centros Multisserviços’, ‘Simplificação – Criação de pontos únicos de contacto’, ‘Desmaterialização – Aumento do nível de utilização de processos administrativos não presenciais’, ‘Nível de interoperabilidade entre sistemas de informação’ e ‘Funcionários formados no âmbito das intervenções apoiadas’ (...)”.

Nestes indicadores é possível assinalar os fatores de sucesso “**metas e objetivos claros**” e “**resultados mensuráveis**”, uma vez que têm por base objetivos específicos e assentam, essencialmente, na quantificação de resultados. Mais concretamente, no indicador “Funcionários formados no âmbito das intervenções apoiadas”, estão subjacentes os fatores de sucesso “**identificação de stakeholders relevantes**” e “**envolvimento dos utilizadores finais**”.

II.3. Resumo e conclusões do estudo de caso

Numa primeira fase, e com base na revisão da literatura, a metodologia seguida neste estudo permitiu, utilizando o quadro conceptual de avaliação de PP de GE segundo Stanimirovic e Vintar (2013), enquadrar e definir as questões-base das entrevistas, quer ao nível de avaliação de políticas, quer os aspetos-chave das mesmas. Esse enquadramento foi essencial na identificação e seleção dos grupos-alvo mais indicados para a análise e, principalmente, na escolha das questões-base mais pertinentes para cada entrevista. Nesse sentido, além do ISCTE-IUL – IESP beneficiária do cofinanciamento do SAMA para a operação/projeto Balcão Único –, foram selecionados uma profissional da AMA, I.P. – organismo intermédio do Eixo IV do COMPETE do QREN 2007-2013 – e um profissional da Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização.

Numa segunda fase, foi elaborada uma análise de conteúdo a cada uma das entrevistas com base na identificação dos Fatores de Sucesso das TI's de categoria “organizacional e

⁶⁰ Ibidem: 210

⁶¹ Ibidem: 211

gerencial” em Projetos de GE, segundo García e Pardo (2005). Dessa análise, assente na quantificação de menções dos referidos fatores de sucesso em cada entrevista, verificou-se que os cinco fatores mais mencionados – “metas e objetivos claros”, “resultados mensuráveis”, “identificação de *stakeholders* relevantes”, “envolvimento dos utilizadores finais” e “financiamento adequado e inovador” – estão visivelmente implícitos em alguns dos principais objetivos estratégicos e respetivos resultados, quer do ISCTE-IUL, quer do SAMA. No caso do ISCTE-IUL, verificou-se, por inferência, que o cofinanciamento do SAMA para o desenvolvimento da plataforma *Fenix* constituiu uma fonte de alternativa de financiamento, subintendendo-se aqui o Fator de Sucesso “financiamento adequado e inovador” – num período em que, segundo o Plano Estratégico para o ISCTE-IUL para o triénio 2014-2017, se registou um desinvestimento na ciência e na educação por parte do Estado.

No caso do SAMA, em alguns dos indicadores utilizados para avaliação do cumprimento dos objetivos específicos traçados pelo Eixo Prioritário IV, em particular naqueles cujos resultados superaram as metas estabelecidas, estão objetivamente plasmados alguns dos principais Fatores de Sucesso, nomeadamente, os mais preponderantes nas entrevistas – “metas e objetivos claros” e “resultados mensuráveis”.

Em suma, os resultados deste estudo de caso tendem a apontar para o sucesso do projeto SAMA do *Balcão Único* do ISCTE-IUL, assim como para a importância que este instrumento de PP e, em particular, esta operação, tiveram para o cumprimento de alguns dos principais objetivos então definidos para aquela IESP.

III. Conclusão

O fundamento dos apoios públicos à modernização administrativa assentam, sobretudo, na necessidade dos organismos beneficiários da administração pública em recorrerem a fontes de financiamento alternativas – neste caso, por via de fundos europeus emanados das políticas de coesão – para a prossecução de projetos e operações que visem a modernização e consequente melhoria dos serviços, das estruturas e dos processos da administração pública, no sentido de melhor servir os cidadãos e criar melhores condições à competitividade das empresas.

Contudo, os resultados nem sempre são os esperados. No caso do COMPETE do QREN 2007-2013, e segundo o respetivo Relatório de Execução (2014), a realização do Eixo Prioritário IV – *Uma Administração Pública Eficiente e de Qualidade*, foi⁶²:

“(…) muito influenciada pela conjuntura orçamental adversa. De facto, as restrições orçamentais têm criado dificuldades à concretização dos investimentos a realizar pelos Organismos da Administração Central, nos termos em que tinham sido submetidos e aprovados pelo COMPETE.”

Esta conjuntura orçamental adversa, coincidente com uma redução muito significativa do número de projetos aprovados entre 2010 e 2012⁶³, terá contribuído para uma taxa de execução de 55% no período 2007-2014. No caso das IESP, em particular do ISCTE-IUL, esta conjuntura orçamental adversa foi de alguma forma sentida em função do “desinvestimento em educação e ciência por parte do Estado” (ISCTE-IUL, 2014: 7).

Partindo da revisão da literatura e da metodologia aplicada no estudo de caso, os Fatores de Sucesso das TIs de categoria “organizacional e gerencial” em Projetos de GE tendencialmente mais preponderantes do SAMA tiveram a ver com “metas e objetivos claros”, “resultados mensuráveis”, “identificação de *stakeholders* relevantes”, o “envolvimento dos utilizadores finais” e com o “financiamento adequado e inovador”. No caso do *Balcão Único* do ISCTE-IUL, quer os objetivos do SAMA, quer os Fatores de Sucesso, são coadunantes com os objetivos estratégicos do ISCTE-IUL.

Em suma, os apoios públicos à modernização administrativa tendem a servir também os objetivos das IESP, na medida em que contribuem diretamente, e de uma forma geral, para a

⁶² Ibidem: 216

⁶³ Fonte: Gráfico 3.41: Aprovações no Eixo IV por Ano, 2007-2014 (Relatório de Execução 2014 do COMPETE, 2015: 213)

melhoria da qualidade e eficiência dos serviços e respectivas estruturas tecnológico-materiais, essenciais no suporte ao ensino, à produção científica e, no limite, para uma boa reputação destas instituições enquanto pilares sociais do conhecimento e da vanguarda.

IV. Fontes

Decreto-Lei n.º 116/2007, D.R. n.º 82, Série I de 2007-04-27

Despacho n.º 12/2015 do Reitor do ISCTE-IUL

ISCTE-IUL (2014) Plano Estratégico 2014-2017 [Internet] disponível em <https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2017/03/02/1488463578802_ISCTEIULPlaEst201418junSFS.pdf> [acedido em 28 de abril 2018]

ISCTE-IUL. Suporte Fénix. 2016. <<http://suporte-fenix.iscte.pt/>> [acedido em 26 de julho de 2016]

Página Oficial da Comissão Europeia (2016) Pacto de Estabilidade e Crescimento [Internet] disponível em <http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_pt.htm> [acedido em 21 abril de 2016]

Página Oficial do COMPETE (2015) [Internet] disponível em <<http://www.pofc.qren.pt/areas-do-compet/modernizacao-administrativa/projectos-aprovados>> [acedido em 25 janeiro 2015]

Programa Operacional Fatores de Competitividade (2015) Relatório de Execução 2014 do COMPETE [Internet] disponível em <http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2015/Monitorizacao_Avaliacao/20151029_RelExecCOMPETE2014_vs_Final.pdf> [acedido em 28 de abril de 2018]

V. Bibliografia

- Carvalho, E. (2007) Políticas de Reforma Administrativa em Portugal. Working Paper, Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto de Ciências Sociais e Políticas
- Cruz, M. (2008) SECRETARIA VIRTUAL: EXEMPLO DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NOS SERVIÇOS ACADÉMICOS DA FACULDADE DE BELAS-ARTES DA UNIVERSIDADE DE LISBOA. Projeto de Mestrado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa
- Diamond, M. Allconr, S. Stein, H. (2004) The surface of organizational boundaries: A view from psychoanalytic object relations theory. *Human Relations*, Volume 57(1): 31–53
- Feio, P. (2015) O que fazemos com os dinheiros europeus. O QREN 2007-2013 [Internet] disponível em <<http://online.fliphtml5.com/wejq/guzo/#p=1>> [acedido em 15 de maio de 2015]
- Gil-García, J. Pardo, T. (2005) E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly* 22 (2005) 187–216
- Holmes, D. (2001) E-gov: e-business strategies for government. London: Brealey, 2001
- Homburg, V. Snellen, I. (2007) “Will ICTs Finally Reinvent Government? The Mutual Shaping of Institutions and ICTs”, em Pollitt, C. Thiel, S. Homburg, V. (Orgs.) *New public management in Europe: adaptation and alternatives*. First Edition, New York, Palgrave Macmillan Ltd.
- Machiavelli, F. Charest, N. (2012). “Government Modernization,” in L. Côté and J.-F. Savard (eds.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, [Internet] disponível em <www.dictionnaire.enap.ca> [acedido em 23 de novembro de 2015]
- Magro, D. (2011) NEW PUBLIC MANAGEMENT, MANAGERIALISMO E ENSINO SUPERIOR: UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES NA UDESC. Tese de Doutoramento, Faculdade de Economia da Universidade do Porto
- Mano, M. Marques, M. (2011) Novos modelos de governo na universidade pública em Portugal e competitividade. *Revista de Administração Pública - Rio de Janeiro* 46(3):721-36, maio/jun. 2012
- Martins, P. (2012) As universidades fundacionais e o New Public Management. Tese de Mestrado, ISCTE-IUL
- Mateus, J.C (2008) O Governo Eletrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia. *Revista de Estudos Politécnicos*. 2008, Vol VI, nº 9
- Mozzicafredo, J. (2001) Modernização da Administração Pública e Poder Político. In Mozzicafredo, J. Gomes, J. (org.) *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos* (pp. 1-33). Oeiras: Celta Editora
- OCDE (2008) Tornar a Vida mais Fácil para Cidadãos e Empresas em Portugal: Administração Electrónica e Simplificação. Tradução de Maria Luísa Queirós de

- Castro Feijó. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)
- Pereira, P.T. (1997) A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, vol. xxxii (141), 1997 (2.º), 419-442
- Pollitt, C. Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Third Edition, New York, Oxford University Press
- Rocha, J. (2001) *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração
- Sá, P. Sintra, O. (2008) *Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade: Um estudo empírico nos Municípios Portugueses*. *Notas Económicas*. 27 (2008) 57-80
- Santos, J.A. (2013) As políticas públicas: uma perspetiva histórica. In Madureira, C. Asensio, M. *Handbook de Administração Pública*. (pp.251-278). Lisboa: INA Editora
- Simões, A. (2011). E-government: caso de estudo aos municípios de Leiria. In *Projectos de inovação na gestão pública*. (pp. 343-357). Lisboa: Mundos Sociais
- Stanimirovic, D. Vintar, M. (2013) “Conceptualization of an Integrated Indicator Model for the Evaluation of e-Government Policies” *Electronic Journal of e-Government* Volume 11 Issue 2 (2013) 293-307
- Stier, S. (2015) Political determinants of e-government performance revisited: Comparing democracies and autocracies. *Government Information Quarterly* 32 (2015) 270–278

VI. Anexos

Tabela 4: Projetos SAMA de instituições de ensino superior públicas aprovados no período entre 2008 e 2013. Fonte: adaptado da página oficial do PO COMPETE

| Código do Projeto | Promotor | Ano de aprovação | Orçamento elegível | Incentivo | Região (NUT II) |
|--------------------------|--|-------------------------|---------------------------|------------------|------------------------------|
| 1903 | Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro | 2008 | 465.115€ | 395.498€ | Norte |
| 1918 | Universidade da Beira Interior | 2008 | 673.698€ | 573.643€ | Centro |
| 1935 | Universidade de Coimbra | 2008 | 840.190€ | 714.162€ | Centro |
| 1868 | Instituto Politécnico de Leiria | 2008 | 1.511.70€1 | 1.284.946€ | Centro |
| 8002 | Universidade de Évora | 2009 | 561.531€ | 477.302€ | Alentejo |
| 7969 | Universidade do Porto | 2009 | 704.692€ | 598.988€ | Norte |
| 7972 | Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade de Coimbra | 2009 | 403.869€ | 343.289€ | Centro |
| 8009 | Universidade Aberta | 2009 | 1.088.744€ | 633.921€ | Área Metropolitana de Lisboa |

| | | | | | |
|-------|--|------|------------|------------|------------------------------|
| 3631 | Universidade de Coimbra | 2009 | 3.009.978€ | 2.558.481€ | Centro |
| 3746 | Instituto Politécnico do Porto | 2009 | 2.163.123€ | 1.838.654€ | Norte |
| 3617 | Universidade Aberta | 2009 | 363.942€ | 211.905€ | Área Metropolitana de Lisboa |
| 3602 | Instituto Politécnico de Leiria | 2009 | 400.951€ | 340.808€ | Centro |
| 16940 | Universidade do Porto | 2010 | 2.487.313€ | 2.114.216€ | Norte |
| 22773 | Universidade do Porto | 2011 | 1.747.389€ | 1.485.281€ | Norte |
| 22776 | Instituto Politécnico de Castelo Branco | 2011 | 233.704€ | 198.648€ | Centro |
| 22779 | Universidade da Beira Interior | 2011 | 1.067.383€ | 907.276€ | Centro |
| 16935 | Serviços Partilhados da Universidade de Lisboa | 2011 | 2.811.524€ | 1.637.010€ | Área Metropolitana de Lisboa |
| 17323 | Universidade do Minho | 2011 | 3.408.204€ | 2.896.973€ | Norte |
| 17167 | Universidade do Porto | 2011 | 489.566€ | 416.131€ | Norte |
| 17169 | Universidade do Porto | 2011 | 2.596.159€ | 2.206.735€ | Norte |

| | | | | | |
|-------|--|------|------------|------------|------------------------------|
| 23066 | Instituto de Ciências do Trabalho e da Empresa - IUL | 2012 | 1.231.177€ | 716.853€ | Área Metropolitana de Lisboa |
| 23140 | Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro | 2012 | 255.000€ | 216.750€ | Norte |
| 23283 | Instituto Superior Técnico – UL | 2012 | 1.758.131€ | 1.023.672€ | Área Metropolitana de Lisboa |
| 23304 | Universidade Aberta | 2012 | 892.144€ | 519.451€ | Área Metropolitana de Lisboa |
| 37334 | Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro | 2013 | 731.660€ | 621.911€ | Norte |
| 37191 | Universidade de Aveiro | 2013 | 1.282.560€ | 1.090.176€ | Centro |
| 37191 | Instituto Politécnico de Leiria | 2013 | 1.862.037€ | 1.582.732€ | Centro |
| 37160 | Instituto Politécnico de Bragança | 2013 | 417.502€ | 354.877€ | Norte |
| 37151 | Serviços Partilhados da Universidade de Lisboa | 2013 | 1.850.384€ | 1.077.386€ | Área Metropolitana de Lisboa |
| 37105 | Universidade do Porto | 2013 | 2.022.773€ | 1.719.357€ | Norte |

| | | | | | |
|--------------|--|------|---------------------|---------------------|------------------------------------|
| 33205 | Instituto Politécnico de Coimbra | 2013 | 947.503€ | 805.377€ | Centro |
| 33192 | Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro | 2013 | 355.318€ | 302.021€ | Norte |
| 33832 | Universidade de Coimbra | 2013 | 352.941€ | 300.000€ | Centro |
| 32827 | Serviços Partilhados da Universidade de Lisboa | 2013 | 2.580.205€ | 1.500.000€ | Área Metropolitana de Lisboa |
| Total | | | 42.056.410 € | 33.664.430 € | |

Respostas às entrevistas

1. ISCTE-IUL - entrevista realizada ao Diretor do Serviço de Infraestrutura Informática e Comunicações.

Respostas recebidas via e-mail em 4 de abril de 2018:

d) O governo eletrónico, parte fundamental da modernização administrativa, assenta, no essencial, na reengenharia dos processos por via das TIC. Sendo o SAMA um instrumento de política pública de apoio à modernização administrativa e, por conseguinte, ao governo eletrónico, quais os impactos do ponto de vista organizacional (processos, comportamentos, estruturas de poder, dinâmicas, etc.) das TIC nas IESP? Quais os seus principais fatores de sucesso?

R.: “Na minha opinião, os programas SAMA têm tido um papel fundamental na adoção das TIC nos vários Ministérios e não só na sector da Educação, mas também na Saúde, Autarquias e tantos outros setores do Estado. Na minha opinião o seu principal fator de sucesso está baseado na necessidade sentida por parte das organizações em evoluir os seus sistemas de informação e comunicação, da necessidade de interoperabilidade entre sistemas e de prestar respostas de forma mais célere a todos os cidadãos. Por forma a dar resposta a estas questões é necessário proceder a análise de processos existentes e reengenharia dos mesmos, alterando alguns modelos e fluxos de informação por forma a corresponder aos paradigmas atuais em tempos de resposta e SLA’s previstos por cada serviço. A estas necessidades sentidas por parte das organizações associadas a uma elevada comparticipação de financiamento através de fundos comunitários veio democratizar e alavancar estes projetos uma vez que algumas organizações sem este incentivo financeiro não teriam possibilidade de o realizar.”

e) Quais são atividades administrativas mais importantes/que mais pesam para as atividades cruciais/core (produção científica, tecnológica e cultural, contratação de pessoal docente, etc.) das IESP?

R.: “Na minha opinião as atividades favorecidas de forma direta estão associadas aos serviços organizacionais uma vez que têm origem na desmaterialização da informação, reengenharia de processos, gestão documental, serviços on-line, no entanto elas influenciam de forma indireta toda a organização, uma vez que permitem a utilização

da plataformas digitais para produção científica e repositórios de informação, portais para os alunos para consulta de pautas, sumários, conteúdos curriculares, etc.”

f) Quais os principais contributos que o Balcão Único trouxe para essas atividades?

R.: “O projeto Balcão Único veio permitir melhorar de forma significativa a interação com toda a comunidade do ISCTE-IUL através das várias atividades associadas ao projeto em causa, nomeadamente a implementação de um sistema de gestão documental, ferramentas de BI, novos serviços disponibilizados no portal *Fénix* bem como a melhoria da cobertura *wifi* em toda a Instituição.”

g) O recurso ao SAMA por parte das IESP teve por base a intenção de melhorar a eficiência dos serviços prestados e respetivos processos ou a um mero recurso a financiamento comunitário, num contexto de restrições orçamentais ditadas pela tutela? Ou ambas? Se sim, qual foi a que pesou mais na tomada de decisão?

R.: “A candidatura ao Balcão Único teve por base a intenção de implementar e prestar novos serviços a toda a comunidade do ISCTE-IUL aproveitando a possibilidade de acesso a recursos financeiros mais favoráveis, o que permitiu reduzir o tempo necessário para a sua execução uma vez que o esforço financeiro com recursos a receitas próprias seria mais reduzido.”

i) O SAMA melhorou, de alguma forma, o dia-a-dia da comunidade académica em geral ou algum grupo em particular (alunos, docentes, não-docentes)?

R.: “Na minha opinião acredito que melhorou de forma significativa o dia-a-dia, desde já na comunidade não docente através da utilização do sistema de gestão documental reduzindo a quantidade de papel de circulava, nos alunos com novos serviços disponibilizados nas várias plataformas, nos docentes mudando a forma como interagem com a organização, em todos eles através da melhoria da conectividade *wifi* e em todos os novos serviços disponíveis a toda a comunidade.”

j) Qual é a perceção do Balcão Único por parte de:

Docentes

Estudantes

Investigadores

Não docentes

Outros grupos/stakeholders (ex.: empresas prestadoras de serviço de vigilância e receção, etc.)

R.: “não tenho dados objetivos que me permitam responder a esta pergunta”.

k) Quais eram as expetativas da comunidade académica em geral e dos grupos em particular relativamente ao Balcão Único antes de este ser implementado?

R.: “não tenho dados objetivos que me permitam responder a esta pergunta”

l) Em que medida foram correspondidas?

R.: “não tenho dados que me permitam responder a esta pergunta”.

m) Quais as implicações ou contributos para a produção científica?

R.: “Apesar de não ter informação objetiva que me permita responder a esta questão, acredito que a melhoria das infraestruturas existentes, com melhor conectividade e sistemas possam ter influência de forma positiva a produção científica.”

n) O Balcão Único foi ao encontro das necessidades específicas dos seus públicos-alvo?

R.: “O projeto *Balcão Único* foi desenhado e implementado em função das necessidades sentidas por parte da Organização.”

o) Num contexto em que as organizações públicas, e em particular as IESP, são cada vez mais orientadas para a competição, eficiência, desempenho e resultados (científicos e de gestão organizacional) faz sentido continuar a apostar na modernização administrativa, mesmo tendo em conta os investimentos financeiros, humanos e infraestruturais que isso acarreta? No caso do ISCTE-IUL esse investimento compensa (ou compensou)?

R.: “Na minha opinião a modernização e evolução das Instituições não tem fim, apesar do esforço que isso acarreta a toda a comunidade, existe sempre necessidade de analisar processos e sistemas por forma a desenhar novas soluções e serviços que possam melhorar a interação com a comunidade do ISCTE-IUL, comparando com o sector da saúde seria o mesmo que perguntar se ainda vela a pena continuar a investigar em novas terapêuticas para combater doenças

2. AMA, I.P. - entrevista realizada a uma gestora de projetos da Equipa de Apoio à Modernização Administrativa.

Respostas recebidas via e-mail em 7 de março de 2018:

a) Fez sentido o SAMA ser aplicado nas IESP?

R.: “A aplicação do SAMA às IESP permitiu aproximar tecnologicamente as várias instituições. Existia (no início do QREN) uma grande disparidade. Ao longo do quadro comunitário foi notório o interesse crescente das universidades no lançamento de projetos de modernização administrativa, motivado por um lado pelos resultados alcançados pelas instituições que deram os primeiros passos e por outro pela pressão da conjuntura económica entre 2007 e 2013. As IESP sofreram consideráveis cortes orçamentais e assistiram a um decréscimo do número de alunos, o financiamento comunitário revelou-se um instrumento determinante de apoio à reestruturação administrativa das universidades capacitando-as para responder às novas dificuldades. Segundo o testemunho de várias destas instituições, os projetos de modernização administrativa executados foram essenciais para garantir a sustentabilidade das instituições porque as poupanças alcançadas permitiram compensar a drástica diminuição orçamental. Foi através da execução de projetos financiados pelo QREN que grande parte das IESP se modernizou administrativamente. Assistiu-se a uma reestruturação completa das instituições que abandonaram os procedimentos arcaicos baseados na utilização de papel, processamentos manuais e atendimento presencial. O facto das IESP terem recorrido ao QREN permitiu à AMA enquanto entidade responsável pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal, orientar este processo de transformação, garantindo a aplicação das disposições legais aplicáveis em matéria de modernização administrativa e fomentando a sinergia entre IES apontando as melhores práticas a serem seguidas ou exploradas.”

b) Em que medida o SAMA procurou responder às necessidades das IESP, em particular, dos docentes, dos não docentes e dos estudantes?

R.: “A equipa que operacionalizou o SAMA teve por princípio acompanhar a execução das operações aprovadas com grande proximidade. Esta abordagem permite não só conhecer os detalhes de implementação de toda a operação como conhecer as dificuldades e necessidades das entidades beneficiárias. A execução do quadro

comunitário teve como premissas orientadoras o cumprimento dos indicadores definidos para o QREN, a qualidade e viabilidade técnica das operações apresentadas e as necessidades que foram sendo diagnosticadas. Esta abordagem foi complementada pela frequente procura por parte das entidades beneficiárias, de aconselhamento tecnológico tendo em vista alavancar projetos sustentados nas melhores práticas.

O impacto da execução do QREN nas IESP pode ser resumido em: melhoria da performance das instituições, a melhoria e performance no desempenho dos processos, satisfação das necessidades e expectativas das organizações e uma melhoria da performance e desempenho dos recursos humanos.

No que respeita em particular aos docentes, não docentes e estudantes:

Impacto nos docentes e não docentes: Maior Satisfação no Trabalho, melhoria da produtividade e qualificação da prestação dos serviços. Introdução de ferramentas de trabalho adequadas, otimização de processos internos complexos, por forma a agilizar o atendimento dos *stakeholders* internos e externos das IES, reorientação dos recursos humanos para novas tarefas de acordo com a sua motivação e interesse valorizando as suas aptidões pessoais e profissionais;

Impacto nos alunos: Diminuição dos prazos de resposta; aumento da qualidade e eficácia dos serviços, tornando-os mais céleres, ágeis, simples, adequados, disponíveis e acessíveis; maior interação entre comunidade académica, seus diplomados e potenciais empregadores.”

c) Qual o grau de eficácia (i.e., impacto positivo) e o nível de sustentabilidade (i.e., durabilidade da política pública) dos projetos do SAMA nas IESP?

R.: “A execução do QREN contribuiu eficazmente para o cumprimento das prioridades europeias, nacionais e regionais em matéria de modernização administrativa e administração eletrónica.

Destacam-se algumas prioridades:

- Estratégia Europa 2020, designadamente o objetivo relacionado com a redução da taxa de abandono escolar e o aumento de diplomados do ensino superior. A concretização destes objetivos está diretamente relacionada com a melhoria da qualidade do ensino superior, a integração em suporte informático dos diversos

processos no domínio da qualidade, quer ao nível do ensino/aprendizagem, investigação, ligações com o exterior, emprego e empreendedorismo, etc. Teve importantes benefícios em termos de eficiência, eficácia, qualidade, fiabilidade e acessibilidade à informação, e em consequência permitiu melhorar a qualidade do serviço prestado;

- Grandes Opções do Plano para 2012-2015 enquadradas no programa de ajustamento económico, consolidação orçamental e necessidade de incrementar o *value for money* e os níveis de eficiência da administração pública. As iniciativas previstas em grande parte das operações resultaram numa significativa redução de custos, e uma melhor articulação dos recursos humanos afetos aos processos;

- A linha de ação das operações respondeu às orientações da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, de 7 de fevereiro de 2012, Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Custos com as TIC, na Administração Pública de entre as quais se podem destacar as seguintes:

Medida 11 - Interoperabilidade na Administração Pública. Foi privilegiada a utilização da plataforma de interoperabilidade como meio de disponibilização de serviços partilhados entre diversos organismos;

Medida 13 - Racionalização da Prestação de Serviços Públicos por Meios Eletrónicos;

Medida 23 - Administração Aberta e Novos Canais de Atendimento.

Foi promovida a reutilização das plataformas transversais de suporte à administração eletrónica permitindo reduzir os custos globais com a prestação de serviços e uma melhoria clara da qualidade efetiva dos serviços prestados

Medida 21 - Adoção de *Software* Aberto nos Sistemas de Informação do Estado. Foram privilegiadas as opções *open source* e partilháveis com outros organismos da administração pública.”

h) Quais os efeitos transformadores do SAMA nas IESP?

R.: “A aplicação do SAMA nas IES teve efeitos transformadores muito evidentes dos quais destaco os seguintes:

- Criação de novos canais de atendimento, favorecendo o atendimento multicanal com impacto na diminuição da necessidade do acesso físico à informação, especialmente

para pessoas com dificuldade de mobilidade, privilegiando o acesso digital e quebrando as barreiras da dispersão geográfica;

- Desmaterialização e simplificação de processos permitindo uma maior rapidez (redução dos tempos de espera) e qualidade de informação na prestação de serviços;

- Desmaterialização de processos, com recurso à assinatura digital com o Cartão de Cidadão, contribuindo para a modernidade e vanguarda dos serviços e para a confiança dos intervenientes;

- Balcões de atendimento reestruturados tornando-os mais organizados, simples e acessíveis;

- Aumento do desempenho, fiabilidade e segurança dos serviços de TIC;

- Maior facilidade de utilização de serviços de TIC;

- Interoperabilidade entre sistemas de informação (internos), permitindo a oferta de serviços online comuns à comunidade académica, de forma ágil e eficiente;

- Transferência eletrónica de dados entre IES, para os processos de mobilidade nacional e ciclos de estudo, traduzindo-se em ganhos de eficácia e de eficiência nos serviços prestados à comunidade;

- Desenvolvimento de aplicações para dispositivos móveis, dispondo funcionalidades que facilitam o acesso simplificado a serviços das instituições;

- Criação de plataformas potenciadoras de sinergias entre a comunidade académica e as empresas (ex. plataformas para a gestão de informação acerca da procura e oferta de emprego);

- Redução de custos de contexto;

- Aumento da produtividade.”

3. Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização - entrevista a um secretário técnico responsável pela Unidade Operacional de Administração Pública.

Respostas recebidas via e-mail em 16 de janeiro de 2018:

a) Fez sentido o SAMA ser aplicado nas IESP?

R.: “Sim. Genericamente falando, faz sentido que os apoios à modernização administrativa – numa perspetiva de redução de custos de contexto visando a promoção da competitividade da economia nacional – abranjam todas as áreas/setores da Administração Pública, incluindo naturalmente as IESP.

Não obstante o contributo das IESP para o reforço da Competitividade nacional se manifeste principalmente quer através da formação de pessoas que permita colocar à disposição da economia e da sociedade em geral quadros altamente qualificados e dotados das competências necessárias, bem como das atividades de investigação e produção e transferência de conhecimento para os demais setores da sociedade, designadamente para os segmentos empresariais intensivos em conhecimento, não deixa igualmente de ser relevante que a atividade administrativa que suporta o funcionamento das IESP seja também apoiada.

Estes apoios (à modernização administrativa) afiguram-se relevantes quando se pensa na necessidade de fomentar a eficiência destas organizações, designadamente quando estamos a falar da necessidade de estimular a criação e desenvolvimento de sistemas que facilitem a interação entre alunos, docentes, não docentes, etc., com as respetivas IESP – em termo de tempo e custo – mas principalmente no desenvolvimento e aprofundamento de sistemas que visem a transparência, reporte e agregação de informação relevante para os decisores da política pública para o ensino superior, bem como para os sistemas orçamentais e estatísticos nacionais e internacionais/europeus.

É principalmente neste domínio que penso que os apoios do Sistema de Apoio à Modernização Administrativa (SAMA), e dos sistemas que lhe sucederam (SATDAP) fazem todo o sentido.”

b) Em que medida o SAMA procurou responder às necessidades das IESP, em particular, dos docentes, dos não docentes e dos estudantes?

R.: “Tal como já mencionado, as preocupações com os efeitos/impactos dos projetos nos *stakeholders* – onde se destacam estudantes, docentes, e não docentes – é central no processo de decisão sobre a eventual concessão de apoio aos projetos.

Efetivamente os efeitos/impactos previsíveis dos projetos são elementos de grande relevância para a determinação do mérito dos mesmos, sendo que este mérito – a par das condições de elegibilidade do beneficiário e da operação – é a base da decisão da concessão do apoio do SAMA.

Para se ter uma noção mais precisa do modelo vigente, infra reproduz-se os parâmetros e regras utilizados para a determinação do mérito das operações candidatas ao SAMA:

1. As operações individuais e transversais são selecionadas com base no Mérito da Operação (MO), calculado em função dos seguintes critérios:

A. Contributo para a melhoria da prestação do serviço aos cidadãos e às empresas:

A1. Contributo para a execução dos indicadores e metas dos respetivos Programas Operacionais;

A2. Acessibilidade física, temporal e digital dos cidadãos e das empresas aos serviços da Administração Pública;

A3. População-alvo diretamente beneficiada com a intervenção.

B. Contributo para a modernização da entidade beneficiária (efeitos e resultados):

B1. Qualidade técnica e tecnológica da operação;

B2. Relevância da operação (custos/benefícios, resultados esperados);

B3. Impacto na organização interna das entidades;

B4. Impacto na qualificação dos Recursos Humanos;

B5. Criação de redes de cooperação permanentes com outras entidades públicas.

C. Contributo para a estratégia e objetivos da política nacional para a modernização administrativa e administração eletrónica:

C1. Grau de adequação às prioridades nacionais e prioridades regionais em matéria de modernização administrativa e administração eletrónica;

C2. Potencial de demonstração e disseminação de resultados a outras entidades.

D. Grau de inovação ou de utilização de “boas práticas” da operação:

D1. Inovação da operação (à escala nacional ou internacional);

D2. Utilização de “boas práticas” (aplicação testada noutros contextos).

E. Grau de envolvimento dos parceiros relevantes ou representatividade à escala nacional/regional.

2. O Mérito das Operações (MO) é determinado pela soma ponderada das pontuações parcelares, atribuídas numa escala compreendida entre 1 e 10, obtidas em cada um dos critérios.

3. Os ponderadores específicos serão definidos nos avisos de abertura, sendo que os de primeiro nível, respeitantes aos critérios A, B, C, D e E, variam entre um mínimo de 0,1 e um máximo de 0,3, num total de 1.

4. Os critérios de segundo nível, cujas pontuações parcelares serão atribuídas numa escala de 1 a 10, bem como os respetivos ponderadores, cuja soma em cada critério deve ser igual a 1, serão ajustados nos Avisos de abertura de forma a melhor corresponderem aos objetivos específicos dos respetivos concursos.

5. As Autoridades de Gestão poderão estabelecer, em sede de Aviso de Abertura de Concurso, limites mínimos de pontuação, abaixo dos quais as operações não serão submetidas à hierarquização estabelecida no artigo 14.º do regulamento do SAMA.”

c) Qual o grau de eficácia (i.e., impacto positivo) e o nível de sustentabilidade (i.e., durabilidade da política pública) dos projetos do SAMA nas IESP?

R.: “A Modernização Administrativa/Capacitação das IESP, tal como das demais entidades deve ser entendida como um processo e não como algo que pode (sem custos) ser efetuado por “saltos” de forma disruptiva.

Infelizmente o grau de eficácia (impactos positivos) foram muito mitigados por constrangimentos decorrentes da situação das finanças públicas nacionais, que já se faziam sentir de forma significativa antes da crise das finanças públicas que atingiu a sua fase crítica entre 2011 e 2014 (precisamente a 2ª metade do período de execução do SAMA/QREN.

Esta situação afetou significativamente a generalidade das instituições públicas, incluindo as IESP.

A capacidade financeira – e também em termos de disponibilidade de Recursos Humanos –, de execução dos projetos sofreu fortes constrangimentos, que se manifestaram no ritmo e capacidade de execução dos mesmos, bem como muito seguramente na capacidade de preparar e candidatar esses projetos aos fundos comunitários, designadamente por incapacidade de demonstrar capacidade financeira para a execução dos mesmos (disponibilidade de contrapartida nacional necessária).

Estes constrangimentos – que ainda hoje se fazem sentir – afetaram significativamente a capacidade de investimento das IESP, e conseqüentemente da eficácia que teria sido possível atingir caso os mesmos não tivessem existido.

Contudo, de uma forma global, julgo que o SAMA teve um impacto positivo na eficácia da IESP, quer através do contributo para a redução dos denominados custo de contexto (onde se incluem os próprios custos de funcionamento), o que contribui para a sustentabilidades destas organizações.

Objetivamente entre 2007 e 2013 as IESP (sem contabilizar o apoio a outras instituições relacionadas com as IESP, mas não classificadas como tal ex.: GEPE; DGES; IGFE; SP da UL, etc.) realizaram investimentos em projetos apoiados pelo SAMA superiores a 44 Milhões de Euros, tendo obtido uma comparticipação comunitária para a realização destes investimentos superior a 34 milhões de euros.

Sendo a modernização um processo contínuo e cumulativo, os investimentos desenvolvidos ao abrigo do SAMA, contribuíram seguramente para a modernização e capacitação das IESP, que não obstante as muitas dificuldades que atravessaram nos últimos anos, tendo conseguido modernizar-se digitalizando os seus processos, melhorando a sua capacidade de resposta administrativa, pode-se dizer que no final deste ciclo de investimentos (QREN: 2007-2013), as IESP estavam (com algumas exceções parcelares) mais modernas e mais aptas a cumprir a sua missão.”

h) Quais os efeitos transformadores do SAMA nas IESP?

R.: “Decorrente do referido anteriormente, qualquer projeto apoiado pelo SAMA que tenha como objetivo promover a eficiência destas organizações, designadamente da facilitação da iteração entre alunos, professores, etc, as respetivas IESP – em termos

de tempo e custo – mas também os que visam a melhoria da transparência, a quantidade e qualidade da informação de gestão do setor, podem ser considerados como produtores de efeitos suscetíveis de gerarem transformações benéficas – não só especificamente para as IESP, mas para todos os *stakeholders* relevantes (alunos, professores, organismos responsáveis pela monitorização e acompanhamento da Política Pública do Setor, Governo, Entidades estatísticas e de controlo orçamental, etc.).

Como exemplo de projetos que consideramos terem tido algum efeito de transformação podem-se citar, a título de exemplo, os seguintes:

1868 Instituto Politécnico de Leiria IPLXXI - Serviços e Informação Unificados;

1903 Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) MIDAS - Modernização e Interoperabilidade para a Automatização de Serviços;

1918 Universidade da Beira Interior SAMA_UBI - Sistema de Apoios à Modernização Administrativa da Universidade da Beira Interior;

1935 Universidade de Coimbra (UC) Balcão Virtual@UC - Balcão Virtual da Universidade de Coimbra | Simplificação de acesso aos recursos;

3746 Instituto Politécnico do Porto PIP@RN - Conceção e desenvolvimento de uma plataforma de interoperabilidade entre os IP do Norte de Portugal;

7969 Universidade do Porto UPA U.Porto - O Cartão Inteligente da U.PORTO: A Chave de Acesso à Rede de Conhecimento Una, Plural e Aberta da UP;

17323 Universidade do Minho (UM) RDP-UM - Reengenharia e desmaterialização de processos da Universidade do Minho;

23066 ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa - Balcão Único do ISCTE-IUL;

33205 Instituto Politécnico de Coimbra (IPC) BUPC - Balcão Único do Politécnico de Coimbra;

37191 Universidade de Aveiro BUD@UA - Balcão Único Digital na Universidade de Aveiro;

37457 Universidade de Lisboa SF-Lisboa - Implementação de um Sistema Financeiro Integrado para a nova Universidade de Lisboa.”

