

Administração pública eletrónica

Contributo para a conceção do projeto *Vistoria na hora*

José Miguel Beirão Lamela Gomes dos Santos

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

Orientadora:

Doutora Joana Azevedo, Professora Auxiliar

ISCTE-IUL

Outubro 2018

À memória de Nuno Miguel Chambel Batalha.

RESUMO

Porque a informação é central na administração, os recursos para gerir-la e a forma como são usados são preponderantes nos resultados e nos valores que as organizações alcançam e prosseguem.

No âmbito de um processo de modernização administrativa da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), propõe-se uma iniciativa de administração pública eletrónica – o projeto *Vistoria na hora*. Este projeto consiste na utilização de tecnologias de informação nas vistorias aos estabelecimentos do setor alimentar, bem como na desconcentração administrativa, com vista ao aumento da eficiência, ao reforço da eficácia e à melhoria da qualidade dos controlos oficiais. Se for bem-sucedido, o projeto reforçará a autoridade e a competência da DGAV, capacitando-a para a prestação de um serviço melhor aos operadores económicos e aos consumidores.

Para dar resposta aos variados desafios que a conceção do projeto enfrentou, foi definida uma estratégia metodológica que combinou a constituição de um painel de peritos, a elaboração de um inquérito aos operadores e a realização de três *focus groups* com colaboradores da DGAV. O resultado é uma proposta estruturada em cinco dimensões: uma aplicação *web*, um computador híbrido, uma alteração organizacional de desconcentração administrativa, uma metodologia de monitorização de desempenho e uma estratégia de comunicação.

Palavras-chave: administração pública eletrónica, tecnologias de informação, vistoria, setor alimentar, delegação de poderes, desconcentração administrativa, monitorização de desempenho, DGAV, SIPACE.

ÍNDICE

RESUMO	iv
ÍNDICE DE QUADROS	viii
ÍNDICE DE FIGURAS	ix
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	x
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO	3
1.1. Administração pública eletrónica	3
1.1.1. Um novo paradigma?	4
1.1.2. Promessas, expectativas e ambiguidades	8
1.1.3. Uma questão de maturidade	14
1.1.4. A (des)confiança dos cidadãos	16
1.1.5. Recursos humanos	18
1.1.6. Valores públicos	20
1.1.7. Falhas e gestão de riscos	21
1.1.8. <i>I like</i> Administração Pública	22
1.1.9. Políticas públicas europeias e nacionais	22
1.2. Desconcentração administrativa e delegação de poderes	27
1.3. Avaliação de desempenho no setor público	29
CAPÍTULO 2 - PROJETO VISTORIA NA HORA	33
2.1. Missão, atribuições e organização da DGAV	33
2.2. Vistorias aos estabelecimentos do setor alimentar e dos subprodutos animais	36
2.3. Identificação do problema e pressupostos	37
2.4. Questões de partida e objetivos	39
CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA	41
3.1. Painel de peritos	42
3.2. <i>Focus group</i>	42
3.3. Inquérito	43
CAPÍTULO 4 - RESULTADOS E DISCUSSÃO	47
4.1. Programa informático	47
4.2. Equipamento	49
4.3. Desconcentração administrativa e delegação de poderes	49
4.4. Medidas de controlo das decisões delegadas	53
4.5. Opinião dos operadores	53
4.5.1. Comunicação do resultado das vistorias	54
4.5.2. SIPACE	55
4.5.3. Projeto <i>Vistoria na hora</i>	56
4.6. Promover a confiança dos operadores	58
4.7. Monitorização de desempenho	60
4.7.1. Reflexão sobre o sistema implementado em 2014	60
4.7.2. Outros indicadores de desempenho	62
4.8. Contributo dos técnicos e coordenadores regionais	64
CONCLUSÃO	67
BIBLIOGRAFIA	71
FONTES	77
ANEXO A – Guião para os <i>focus group</i>	I
ANEXO B – Inquérito	III
ANEXO C – Resultados do inquérito	V
ANEXO D – Especificações do programa informático	IX

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro		Pág.
Quadro 2.1	Alterações que o projeto VH visa introduzir	33
Quadro 2.2	Medidas, efeitos esperados e capacidades reforçadas pelo projeto VH	38
Quadro 2.3	Questões de partida e objetivos	39
Quadro 3.1	Objetivos e metodologias	41
Quadro 3.2	Funções desempenhadas pelos participantes dos <i>focus group</i>	42
Quadro 3.3	Critérios de seleção dos estabelecimentos inquiridos	44
Quadro 3.4	Estabelecimentos existentes (E), inquiridos (I) e respondentes (R), por região	44
Quadro 3.5	Estabelecimentos existentes (E), inquiridos (I) e respondentes (R), por setor	45
Quadro 4.1	Satisfação dos estabelecimentos com o trabalho desenvolvido pela DGAV (%)	54
Quadro 4.2	Apreciação crítica dos indicadores usados em 2014	61
Quadro 4.3	Dias decorridos entre a vistoria e a data do ofício-notificação	63
Quadro C.1	Grau de satisfação dos estabelecimentos com o trabalho desenvolvido pela DGAV, em relação à comunicação do resultado das vistorias (em %)	V
Quadro C.2	Classificação média e variabilidade do grau de satisfação, em relação a cada aspeto da comunicação	V
Quadro C.3	Outras funcionalidades das quais os estabelecimentos gostariam de dispor no SIPACE	VI
Quadro C.4	Grau de satisfação dos estabelecimentos com o SIPACE (em %)	VI
Quadro C.5	Motivos de discordância ou dúvida, relativamente à possibilidade de comunicação do resultado das vistorias por correio eletrónico	VII
Quadro C.6	Motivos que justificam a preocupação dos estabelecimentos com a recolha de imagens durante o controlo oficial	VIII
Quadro D.1	Mensagens relativas a falhas nos mecanismos de validação	XI
Quadro D.2	Permissões de edição do formulário de vistoria	XII

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura		Pág.
Figura 1.1	Governança eletrónica como um sistema sociotécnico dinâmico e aberto	13
Figura 1.2	Modelos de maturidade da administração pública eletrónica	15
Figura 1.3	Relações significativas na confiança da administração pública eletrónica	17
Figura 1.4	<i>Digital Economic and Society Index 2018</i>	24
Figura 1.5	Médias regionais, valores máximos e mínimos de EGDI em 2018	24
Figura 1.6	Modernização e reforma administrativa em Portugal	26
Figura 3.1	Estabelecimentos existentes (E), inquiridos (I) e respondentes (R), por dimensão	45
Figura 4.1	Satisfação dos estabelecimentos com o trabalho desenvolvido pela DGAV (%), em função do n.º de vistorias realizadas	55
Figura 4.2	Frequência de utilização do SIPACE em função da dimensão	55
Figura 4.3	Satisfação dos estabelecimentos com o SIPACE (em %), em função do n.º de vistorias realizadas	56
Figura 4.4	N.º e % de estabelecimentos com internet, por região e por dimensão	57
Figura 4.5	Concordância com a possibilidade de comunicação do resultado das vistorias por correio eletrónico, em função da dimensão dos estabelecimentos	57
Figura 4.6	Respostas à pergunta “Tem alguma preocupação com a recolha de imagens durante o controlo oficial?”, por dimensão	58
Figura 4.7	Dias decorridos entre a vistoria e a data do ofício-notificação	63
Figura C.1	Frequência de utilização do SIPACE	V
Figura C.2	Objetivos da utilização do SIPACE pelos estabelecimentos utilizadores	VI
Figura C.3	Classificação média do grau de satisfação, em relação a cada aspeto do SIPACE	VI
Figura C.4	N.º e % de estabelecimentos com internet, por região	VII
Figura C.5	N.º e % de estabelecimentos com internet, por dimensão	VII
Figura C.6	Concordância com a possibilidade de comunicação do resultado das vistorias por correio eletrónico, em função da dimensão dos estabelecimentos	VII
Figura C.7	Respostas à pergunta “Tem alguma preocupação com a recolha de imagens durante o controlo oficial?”, por dimensão	VIII
Figura D.1	Ilustração relativa à associação das imagens aos componentes do formulário	X
Figura D.2	Organização geral do formulário	XII
Figura D.3	Visualização da lei do item 1	XIII
Figura D.4	Visualização da nota do item 1	XIII
Figura D.5	Visualização do documento do item 1 (2 imagens)	XIII
Figura D.6	Procedimento específico do item 1 (2 imagens)	XIII
Figura D.7	Recolha de imagem associada ao item 1 (2 imagens)	XIII
Figura D.8	Registo de apontamento associado ao item 1	XIII
Figura D.9	Descrição dos factos relativos a uma não-conformidade (4 imagens)	XIV
Figura D.10	Consulta de exemplos e registo do grau de cumprimento (2 imagens)	XIV
Figura D.11	Registo da medida tomada	XIV
Figura D.12	Vista geral e pormenorizada do relatório de controlo oficial (2 imagens)	XV

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AMA	Agência para a Modernização Administrativa, I.P.
AP	Administração Pública
CCP	Código dos Contratos Públicos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRESAP	Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública
CRP	Constituição da República Portuguesa
DAV	Divisões de Alimentação e Veterinária
DGAV	Direção-Geral de Alimentação e Veterinária
DL	Decreto-Lei
DRe	Diário da República eletrónico
DSAVR	Direções de Serviços de Alimentação e Veterinária das Regiões
GA	Géneros alimentícios
GC	Grau de Cumprimento
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
IES	Informação Empresarial Simplificada
IAE	Instituto para a Inovação na Administração do Estado (extinto)
INA	Instituto Nacional de Administração, I.P. (extinto); atualmente INA – Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
INFOCID	Sistema Integrado de Informação Administrativa ao Cidadão (extinto)
LV	Lista de verificação
MSI	Missão para a Sociedade da Informação
NAV	Núcleos de Alimentação e Veterinária
NC	Não Conformidade
NCV	Número de Controlo Veterinário
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
PACE	Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos
PCC	Ponto de Controlo Crítico
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PE	Procedimentos Específicos
PON	Procedimentos Operacionais Normalizados
PPR	<i>Public Sector Process Rebuilding</i>
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RSS	<i>Rich Site Summary e Really Simple Syndication</i>
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIPACE	Sistema de Informação do Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos
SMA	Secretariado para a Modernização Administrativa (extinto)
SMS	<i>Short Message Service</i>
TI	Tecnologias de informação
UCMA	Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa (extinta)
UE	União Europeia
UMIC	Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (extinto)
VH	Vistoria na hora

INTRODUÇÃO

Este trabalho, sobre tecnologias de informação na Administração Pública, é um contributo para a conceção de um projeto de administração eletrónica a implementar na Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) – o projeto *Vistoria na hora*.

O projeto consiste na utilização das tecnologias de informação (um computador híbrido e uma aplicação *web*) no âmbito das vistorias dos estabelecimentos alimentares e dos subprodutos animais e tem como pretensão possibilitar a conclusão de todo o ato administrativo - recolha e análise de informação, elaboração de relatório e notificação do operador económico - durante a deslocação dos técnicos aos estabelecimentos. No entanto, não se propõe que as vistorias sejam todas obrigatoriamente feitas *na hora*. Por haver situações que requerem uma atuação mais mediata, propõe-se um sistema flexível, que agiliza e acelera o procedimento, mas permite adequar atuações às circunstâncias.

Em termos teóricos, o trabalho estruturou-se em torno de três âmbitos de pesquisa principais: a administração pública eletrónica e os seus efeitos nas organizações, nas relações da Administração Pública, nos valores públicos e nos recursos humanos; a desconcentração administrativa como instrumento de eficiência dos serviços, sem a qual não é possível fazer *uma vistoria na hora*; a monitorização do desempenho, atividade complexa, sobretudo no setor público, mas absolutamente necessária para que seja possível prestar contas.

A estratégia metodológica incluiu, além do estudo teórico: a constituição de um painel de peritos para definir as características dos equipamentos e do programa informático, que recorreu ao contributo de empresas do setor das tecnologias de informação; a realização de um inquérito a 1722 operadores do setor alimentar e dos subprodutos animais, em que se procurou conhecer a opinião daqueles sobre a atuação da DGAV e sobre o projeto; três *focus group* com técnicos executores de vistorias e coordenadores regionais da DGAV, onde o projeto foi apresentado e debatido.

A análise da informação resultou na elaboração de um caderno de especificações que permitiu arrancar com o projeto, bem como de relatórios com os resultados do inquérito e dos *focus group*. Neste momento, o programa informático está a ser desenvolvido, havendo condições para que possa ser usado em breve. Quando isso acontecer, a DGAV estará a corresponder à orientação estratégica da Secretaria de Estado da Agricultura e da Alimentação - promover a progressiva desmaterialização dos procedimentos administrativos, recorrendo à utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação - e a dar um passo importante na melhoria dos serviços que presta, na gestão eficiente dos recursos públicos e no reforço da sua capacidade enquanto autoridade competente.

No entanto, este projeto envolve mais do que meramente tecnologia. “*É preciso alguém para levar os tablets aos estabelecimentos*” caricaturou uma colega, expondo de forma cristalina

a inutilidade da tecnologia, se isoladamente considerada. É preciso muito mais do que apenas alguém para muito mais do que simplesmente levar os *tablets* aos estabelecimentos. Assim, considerando o carácter sociotécnico dos sistemas de informação, este trabalho pretende completar o contributo já iniciado, no âmbito tecnológico, e complementá-lo com propostas que dizem respeito a aspetos organizacionais, comunicacionais e de relação com os operadores.

O presente trabalho estrutura-se do seguinte modo: o capítulo 1 diz respeito ao enquadramento teórico da administração pública eletrónica, da avaliação de desempenho no setor público e da desconcentração administrativa por delegação de poderes; o capítulo 2 descreve o projeto *Vistoria na hora*, a missão, as atribuições e a organização da DGAV, as questões a que o trabalho pretende dar resposta e os objetivos do trabalho; o capítulo 3 expõe a estratégia metodológica; o capítulo 4 contém o resultado do estudo efetuado sobre cada questão e da análise da informação recolhida; finalmente, conclui-se destacando os aspetos essenciais que resultam deste trabalho, os quais permitem enunciar algumas conclusões e recomendações.

Sendo relativo a um projeto que efetivamente está a ser desenvolvido, este trabalho foi elaborado com a perspetiva de constituir um ponto de referência para posteriores investigações, em que poderão ser analisadas questões interessantes à DGAV e ao estudo da administração pública eletrónica, tais como:

- O projeto permitiu melhorar o desempenho da DGAV?
- O projeto transformou a forma como as vistorias são efetuadas?
- O projeto teve efeito sobre a qualidade do trabalho desenvolvido?
- O projeto alterou a perceção dos operadores sobre a qualidade do trabalho efetuado?
- O projeto mudou a relação estabelecida com os operadores?
- O projeto provocou alguma reorganização na DGAV? Houve concentração ou desconcentração nos processos de decisão?
- O projeto teve impacto em valores como transparência, prestação de contas ou inclusão social?

Uma última nota para justificar o uso, esporádico, de estrangeirismos. Quase sempre, quando possível, usaram-se termos e expressões em português, tendo o glossário da Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação¹ constituído a referência. No entanto, ocasionalmente, usaram-se termos ou expressões anglófonas, por não se encontrar tradução ou por se considerar que a mesma prejudicaria o conceito a transmitir.

¹ Disponível em www.apdsi.pt

CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O caráter multidisciplinar do projeto *Vistoria na hora* tornou necessário o enquadramento teórico de vários assuntos. Assim, além do tema central, relativo ao uso de tecnologias de informação (TI) na administração pública, fez-se também uma análise sobre avaliação e monitorização de desempenho e desconcentração de poderes. Como adiante se observará, esta abordagem vai ao encontro das recomendações de considerar a administração eletrónica no contexto sociotécnico da organização em que se aplica.

1.1. Administração pública eletrónica

Não existe uma definição de administração pública eletrónica (*e-government*) consensual (Yildiz, 2007: 650). Para a ONU, significa *a utilização da internet e da World Wide Web para fornecer informação e serviços administrativos aos cidadãos* (UN & ASPA, 2002: 1, *apud* Yildiz, 2007: 650). Outros autores incluem o uso de outras tecnologias, como bases de dados, multimédia, automação e sistemas de identificação pessoal (Jaeger, 2003: 323, *apud* Yildiz, 2007:650), propõem definições mais abrangentes como *as relações entre as organizações públicas, os seus clientes e os seus fornecedores, pelo uso de meios eletrónicos* (Means & Schneider, 2000: 121, *apud* Yildiz, 2007: 650) ou preferem designá-la por *administração digital* ou *estado virtual*, caracterizado como um estado progressivamente organizado em serviços virtuais e redes de colaboração dependentes das tecnologias (Fountain, 2001: 4, *apud* Yildiz, 2007:650).

Apesar de o número de trabalhos publicados ter aumentado nos últimos anos², o uso das TI na administração pública tem sido um tema negligenciado pela academia (Pollitt, 2010: 32; Margetts, 2012: 384; Frissen, 1998: 33; Bannister, 2012: 134). Dias (2016: 214-215), em artigo sobre a investigação da administração eletrónica em Portugal, conclui que apenas um pequeno número de investigadores se tem dedicado ao estudo do tema, com trabalhos publicados sobretudo na área das ciências da computação.

Para Lips (2011: 251-252), a administração eletrónica é considerada, pela maioria dos estudiosos, um assunto relacionado com tecnologia, quando é muito mais assunto de gestão pública. Paradoxalmente, os poucos estudiosos da administração pública que se interessaram pelo assunto fizeram-no sem atenderem aos aspetos tecnológicos. A ausência de um enquadramento multidisciplinar do tema conduziu ao desconhecimento dos aspetos relacionados com a administração pública, por parte dos especialistas em sistemas de informação e ao dos aspetos tecnológicos, por parte dos especialistas em administração pública. Lenk (1998: 473; 2012: 221, 223) encontra outra razão para a reduzida inclusão do tema no estudo da administração pública –

² Os dados constantes na *The Digital Government Reference Library* (acervo de trabalhos no domínio da administração eletrónica - <http://faculty.washington.edu/jscholl/dgri/index.php>) mostram que até 1999 foram publicados 76 artigos, na primeira década de 2000 foram publicados 3622 artigos e entre 2010 e 2018 foram publicados 6588 artigos.

o facto desse estudo ser quase exclusivamente orientado para as instituições e as estruturas de governança. Ora o uso das TI afeta muito mais os processos diários de trabalho do que as estruturas de governança. No entanto, essas alterações são influenciadas pelas estruturas existentes e ao mesmo tempo desafiam-nas. Por isso, o autor recomenda que a investigação se foque na observação próxima das alterações ocorridas a nível operacional ou, dito de outra forma, *nas porcas e nos parafusos* da ação administrativa. Caso contrário, apenas se poderá especular acerca dos efeitos das TI nas instituições e na ação da Administração.

A maioria dos artigos publicados sobre administração eletrónica tem uma natureza prescritiva ou normativa, o que leva à subteorização do tema e à insuficiente demonstração de certas ideias generalizadas, nomeadamente: i) o uso de TI leva a uma melhor administração; ii) para implementar TI, os procedimentos e as estruturas organizacionais devem ser reajustados; iii) as TI promovem a reintegração dos serviços e a criação de uma administração holística e iv) as melhorias apenas podem ser alcançadas se os decisores públicos forem capazes de introduzir e aplicar as TI de forma planeada e uniforme (Bekkers, 2012: 144-145).

Um inquérito realizado em 2007 junto de especialistas de administração eletrónica de todo o mundo permitiu identificar, como temas que deveriam merecer maior atenção dos investigadores, os relacionados com os cidadãos, tais como confiança, privacidade, identidade e participação, tendo merecido menor valorização os temas tecnológicos, como interoperabilidade e infraestruturas (Dawes, 2008: 5).

Mais recentemente, a partir da análise de 360 artigos publicados entre 2008 e 2017 sobre os temas da adoção, implementação, difusão e uso de TI de nova geração na administração pública, Liu & Kim (2018: 91) identificaram oito áreas tecnológicas inovadoras em que os investigadores se têm focado - *media* sociais, computação na nuvem, inteligência artificial, grandes dados, análise de dados, internet das coisas, aprendizagem automática e dados abertos.

1.1.1. Um novo paradigma?

Na década de 70, a crise e a reestruturação do industrialismo, os movimentos sociais libertários e a revolução nas TI fizeram emergir o informacionalismo, enquanto novo paradigma tecnológico, e a oposição entre a rede (*the net*) e o eu (*the self*) como elemento estruturador da sociedade atual (Castells, 2010: 3-5). Segundo Castells (2010: 70), cinco principais aspetos caracterizam o informacionalismo e distinguem-no das revoluções tecnológicas anteriores, começando pelo facto de as TI atuarem sobre a informação, sendo essa a sua matéria-prima. Em segundo lugar, uma vez que a informação é relevante em todas as atividades humanas, as TI têm efeitos perversivos, isto é, moldam de forma substancial os processos produtivos, o poder e a cultura. Em terceiro lugar, as tecnologias facilitam e aceleram as formas de organização social em rede. Em quarto lugar, oferecem flexibilidade e tornam possível a reconfiguração rápida de organizações, instituições e relações. Por último, as TI favorecem a integração dos sistemas de informação.

A influência das TI sobre a administração pública e a teoria da administração pública divide os autores. A visão dominante é a associada à *modernização*, ou seja, as tecnologias enquanto fator de eficiência e racionalização económica, em linha com a *New Public Management*. Existe uma visão *antimodernista* que associa as tecnologias a transformações malignas, ao hipercontrolo, ao Estado computadorizado. É também identificável uma visão das TI como elemento essencial da sociedade *pós-moderna* (fragmentada, variada, descentrada e não-hierárquica) (Margetts, 2012: 382-384; Cordella, 2007: 265).

Para van de Donk e Snellen (1998: 14-19), a formulação de uma teoria sobre a administração pública na sociedade da informação encontra fundamentos nos efeitos do informacionalismo sobre aspetos centrais para a sua atuação e razão de ser, tais como:

- O esbatimento da base territorial do Estado;
- Os desequilíbrios entre os diferentes poderes do Estado e entre os diferentes níveis de governação;
- A perda do espaço privado em relação ao espaço público;
- A substituição da Administração Pública por sistemas de cooperação e parcerias público-privadas;
- As alterações na divisão do trabalho e em outros aspetos organizacionais;
- O enfraquecimento dos princípios democráticos decorrente da utilização das tecnologias com vista, essencialmente, ao reforço de posições dominantes;
- A substituição das estruturas organizacionais que asseguravam a subserviência da Administração Pública ao poder político por sistemas tecnológicos que pré-estabelecem as decisões;
- A diminuição do carácter incremental dos processos de conceção e implementação de políticas públicas, tornada possível pelo aumento drástico da capacidade de recolher, armazenar, agregar, analisar e apresentar informação.

Se as fronteiras físicas, demográficas e jurisdicionais do Estado têm sido alteradas com a introdução de TI na sociedade, poderemos estar perante a eminência de um novo paradigma - um território virtual, uma população virtual e uma jurisdição virtual (Snellen & Thaens, 2008: 31), em que são necessários novos fundamentos éticos e profissionais e uma refundação da confiança entre a Administração e a sociedade (van de Donk & Snellen, 1998: 14-19).

Frissen (1998: 33-46) considera que as alterações e transformações associadas às TI são ambíguas, mas fundamentais, porque revelam a passagem da Administração Pública da modernidade para a pós-modernidade. As alterações relacionam-se sobretudo com o crescente uso das tecnologias para efeitos de controlo (*big brother*), lado a lado com a sua utilização para melhorar a prestação de serviços ao cidadão (*soft sister*). As transformações manifestam-se nas tendências de horizontalização, desterritorialização e virtualização. O mundo da tecnocultura e da

internet - anárquico, fragmentado, virtual, autorregulado, autorreferenciado e descentrado - conflita com a instituição político-administrativa da modernidade, fundada na ordem, na regulação, na compreensão, na centralização, na territorialidade e no intervencionismo. O topo político perde a sua base de legitimidade e torna-se um castelo no ar que nada representa ou significa. O domínio da política, no sentido tradicional – instituições, procedimentos e regras – torna-se vazio e obsoleto. “O poder parece estar em outro lado, quer dizer, em lado nenhum e em todo o lado ao mesmo tempo”. Este impacto exige uma nova perspectiva, pós-moderna na teoria da Administração Pública.

A partir das contribuições da sociologia das organizações e de estudos empíricos sobre alterações operadas por via das TI em organizações públicas, Zuurmond (1998: 270-271; 2012: 179-180) conclui que as tecnologias transformam as estruturas burocráticas em *infocracias*: organizações em rede, orientadas para processos, sem hierarquias funcionais e verticais, mas com níveis elevados de controlo, realizado pelas infraestruturas de informação. Às dimensões normativas que caracterizam a burocracia – obediência, efetividade, calculabilidade, previsibilidade e eficiência - a infocracia acrescenta velocidade, flexibilidade e integralidade. O conhecimento profissional (*fachwissen*) e o conhecimento dos processos (*dienstwissen*) são capturados, integrados e controlados pelos sistemas de informação. Os burocratas passam de criadores a utilizadores de informação. O poder discricionário que decorria do seu contacto com os cidadãos é transferido para a gestão, que decide, com regras e algoritmos nos sistemas, que informação é apresentada, por quem é apresentada e onde essa informação é utilizada. “*The iron cage of the bureaucracy may appear to be disappearing, but a virtual fortress seems to be put in its place*”³.

Para Dunleavy *et.al* (2005: 468-480), as TI têm uma importância central nas alterações observadas nos sistemas de gestão e na interação entre a Administração e a sociedade civil. Os três eixos centrais das reformas preconizadas pela *New Public Management* – desagregação, competição e incentivação – estão progressivamente a ser revertidos pelas alterações sociais, políticas e económicas decorrentes do desenvolvimento tecnológico. Os autores denominam a

³ Em alusão à jaula de ferro de Weber, Peeters e Willak (2018: 176-177) falam da *jaula digital* para se referirem à infraestrutura altamente disciplinada que racionaliza a execução das tarefas pela arquitetura de informação e pelos algoritmos, reduzindo os humanos a engrenagens de uma máquina. Segundo os autores, esta realidade está na génese de um novo problema que afeta as relações da Administração com os cidadãos – a exclusão administrativa provocada pela arquitetura informacional. Perante a ocorrência de um erro de registo, existem poucas barreiras que impeçam a difusão do erro pelos sistemas de informação dependentes daquele registo. Este fenómeno de contaminação pode excluir os cidadãos do acesso aos serviços públicos. Opostamente, perante a deteção do erro, existem muitas barreiras que impedem a sua correção e a reversão dos seus efeitos, o que pode representar, para o cidadão, um verdadeiro pesadelo administrativo, como tão bem documentam no artigo em referência.

forma como a Administração atualmente se organiza e relaciona com a sociedade como *Governança na Era Digital*, caracterizada em três tendências gerais: *reintegração*, por reação à tendência desagregadora do NPM e à necessidade de atuar sobre problemas complexos; *holismo baseado na procura*, ou seja, organização centrada na procura, no cidadão, nas necessidades da sociedade; *digitização*, operada por via da utilização das TI, com vista a uma transformação completa da Administração Pública.

Pollitt (2010: 31-48) afasta-se de posições determinísticas, por considerar que o impacto das TI nas organizações públicas e na gestão pública varia de forma complexa. Frequentemente, longe de revolucionar a forma como as decisões com interesse público são tomadas, as novas tecnologias apenas reforçam os padrões e as divisões existentes. Para este autor, independentemente do caráter dos seus efeitos, o avanço tecnológico induz alterações que exercem poderosa influência na administração pública, nomeadamente:

- Alterações no *tempo*: a era digital está indiscutivelmente associada à expectativa de serviços mais rápidos e permanentemente acessíveis. É aquilo a que Carapeto e Fonseca (2014: 57) chamam *ideologia de urgência*. Apesar de várias aplicações da tecnologia terem permitido corresponder a esta expectativa, existem efeitos paradoxais entre as TI e a velocidade, dado que alguns sistemas podem impedir as organizações de alterarem políticas, fazendo depender essas alterações da alteração dos sistemas;
- Alterações no *lugar*: a localização dos serviços passa a ser secundária, bem como a localização do lugar onde os dados são armazenados. Em alguns setores, a necessidade de rentabilizar investimentos em tecnologias leva ao encerramento de serviços;
- Alterações nas *atividades*: a digitalização dos processos permite reorientar as atividades dos funcionários e dos serviços. Segundo Fischer e Pöhler (2018: 149), a alteração da organização dos processos pode mesmo provocar alteração da natureza do trabalho;
- Alterações nas *regras*: a alteração da forma como o trabalho é efetuado pode resultar numa desconformidade com as regras, o que leva à necessidade de as alterar. Por outro lado, o esbatimento das fronteiras jurisdicionais pode ter implicações na separação de poderes, na autonomia de poderes constitucionalmente estabelecidos, bem como na prestação de contas, dada a dispersão das intervenções e das responsabilidades;
- Alterações na *gestão de recursos*: os investimentos em tecnologia são habitualmente avultados. Segundo Dunleavy *et.al* (2006: 1), os países desenvolvidos investem entre 1% e 1,5% do PIB em tecnologias de informação;
- Alterações nos *indivíduos*: necessidade de os funcionários desenvolverem competências transversais e flexíveis; desaparecimento de algumas profissões; divisão dos cidadãos em

função da sua competência tecnológica. Ainda a este respeito, Harteis⁴ (2018: 4-5) identifica um fenómeno de resistência ao desenvolvimento tecnológico, por parte dos funcionários, se este aniquilar parte das atividades que são relevantes na criação da identidade e na percepção de competência.

Snellen e Thaens (2008: 10, 14, 31) consideram que a utilização das tecnologias móveis, no contexto de uma sociedade sempre *on*, altera substancialmente as interações entre o Estado (móvel), os cidadãos (móveis) e os funcionários (móveis). Para estes autores, a evolução da administração eletrónica (*e-government*) para a administração móvel (*m-government*) parece constituir mais do que uma simples mudança de ferramentas, pois a profusão das tecnologias e o impacto da sua utilização acarretam alterações de atitudes e de estratégias.

Para Carapeto e Fonseca (2014: 31-32), face às novas exigências sociais, o estado burocrático está a sofrer profundos ajustamentos desde há pelo menos três décadas, num processo de modernização administrativa de *governança em rede* suportado na implementação de TI.

Concluindo, parece haver um desfasamento entre aquilo que alguns autores antevêm em consequência das TI e aquilo que outros identificam como resultado das mesmas, o que, provavelmente, indicia que ainda é cedo para avaliar o efeito das tecnologias na administração pública. Como bem dizem King e Kraemer (2012: 284) “olhando em retrospectiva, é fácil perceber como o comportamento humano molda a forma como as novas tecnologias são usadas, mas é muito mais difícil de perceber esse fenómeno de um modo prospetivo”.

1.1.2. Promessas, expectativas e ambiguidades

As TI atuam sobre a informação por múltiplas formas, sendo pelo menos identificáveis cinco operações: comunicação; armazenamento e disponibilização; processamento (automação); sincronização (permite a coordenação técnica); geração de metadados⁵ (Lenk, 2012: 225).

As TI têm particular relevância para a Administração Pública pelo facto de a aquisição, armazenagem, tratamento, difusão e comunicação de informação serem aspetos centrais da sua atividade e da sua razão de ser (van de Donk & Snellen, 1998: 5; Lenk, 2012: 224; Taylor, 1998: 22). Dunleavy *et.al* (2006: 10) consideram que o lugar central que as TI ocupam na gestão pública moderna se deve não só à sua influência na gestão da informação, mas também ao seu impacto na estrutura organizacional (especialmente nas burocracias mecânicas), à perfusão das TI nas tarefas administrativas, e porque a maioria das reformas e alterações de políticas atualmente se estruturam nas TI e nas infraestruturas de informação.

⁴ Este autor é editor do livro *The Impact of Digitalization in the Workplace* (2018, Springer) sobre a digitalização do trabalho a nível industrial e não a nível administrativo. No entanto, o fenómeno da digitalização do trabalho industrial encontra paralelismos com o da digitalização do trabalho administrativo, sobretudo nas organizações que se organizam como burocracias mecânicas.

⁵ Informação secundária ou agregada, para fins estatísticos, de gestão, de vigilância e/ou de controlo.

Snellen (2005: 404-412) distingue sobretudo três grandes âmbitos em que as TI são usadas na administração pública: no *suporte às atividades administrativas*, com motivações gestionárias, como o aumento da eficiência e do controlo da atividade administrativa; no *suporte à prestação de serviços*, área em que a Administração Pública tem vindo a seguir o setor privado, onde o desenvolvimento de serviços integrados e desmaterializados, 24 horas por dia, 7 dias por semana, fez aumentar a exigência e a expectativa dos particulares; no *suporte à democracia*, como meio de promover a participação dos cidadãos nos processos políticos.

Ao contrário daquilo que acontece atualmente, em que as Administrações de todo o mundo dependem da indústria das TI para desenvolver os seus sistemas, nos anos 60 e 70, as Administrações de muitos países, munidas de equipas especializadas, foram pioneiras no desenvolvimento de TI. Nessa época, a computadorização teve um grande impacto na automação de tarefas administrativas básicas, na modernização dos serviços públicos e no desenvolvimento económico. Depois, nos anos 80 e 90, o desenvolvimento das bases de dados relacionais e das capacidades de armazenamento e acesso eletrónico, alterou de forma decisiva o avanço anterior (Dunleavy *et.al*, 2006: 4). No entanto, os sistemas informáticos funcionavam como ilhas e mesmo entre departamentos da mesma organização, os programas eram incompatíveis. Seguiu-se uma fase de integração de sistemas, impulsionada pela criação de interdependências no setor público. Criaram-se redes, *intranets* e *extranets* que tornaram mais difusas as fronteiras entre serviços. Surgiram os sítios *web* e depois os serviços digitais, alterando a forma de processar as trocas de informação (Snellen I. , 2005: 402).

Até ao final dos anos 90, a utilização das TI na administração pública ocorreu quase exclusivamente a um nível interno, com o objetivo de melhorar a eficácia, a eficiência e a economia das funções executivas, sobretudo na esfera da implementação de políticas, apenas atraindo a atenção dos cidadãos nas situações em que ocorreram desastres de grandes dimensões (Yildiz, 2007: 647; Margetts, 2012: 389; Snellen, 2005: 399; Dawes, 2009: 258).

Posteriormente, a disseminação da internet e das tecnologias *web 2.0*⁶ gerou expectativas de *transformações sistémicas*⁷: maior transparência, administração mais aberta e participação dos cidadãos na definição e implementação de políticas (Lips, 2008: 21; Margetts, 2012: 389; Snellen, 2005: 409). As grandes áreas de desenvolvimento, como a produção colaborativa, grandes dados, *crowdsourcing* e *wikinomics*, entre outras, colocam pressão nas organizações públicas para se atualizarem e modernizarem as suas relações com os cidadãos (Margetts & Duleavy, 2013: 7). A

⁶ De acordo com Fedotova, Teixeira e Alvelos (2013: 365) *web 2.0* é um conceito chapéu que inclui um conjunto de tecnologias como blogues, microblogues (p.ex. tweeter), *wikis*, RSS, redes sociais, aplicações compostas (*mashups*), acessórios de interface gráfica (*widgets*), realidade virtual, entre outros, cujo objetivo é aumentar a inteligência coletiva.

⁷ Na aceção de O'Neill (2009: 61).

administração pública eletrónica tornou-se assunto que integra a agenda política dos governos, em associação com outros objetivos transformacionais.

É generalizada a convicção e que as TI podem ter um enorme potencial em diversos aspetos da administração pública (Yildiz, 2007: 649). As expectativas foram alimentadas pelo discurso político. Em 1994, Clinton e Al Gore prometeram substituir a burocracia da era industrial pela administração da era da informação. Blair, em 2005, fez da transformação dos serviços administrativos, pelas tecnologias, um pilar da sua política (Margetts, 2012: 383). Em Portugal, no âmbito da *Iniciativa Internet*, foram fixadas as metas de todos os formulários oficiais estarem na internet em 2002 e de todos os serviços públicos estarem *online* até 2005⁸ (Pereira, 2003: 368). No entanto, a percepção geral é de que, em relação ao setor privado e à sociedade, a Administração Pública está atrasada no uso das TI e de que, na prática, os resultados revelam melhorias mas não uma transformação da Administração (Lips, 2008: 22; Margetts, 2012: 389; Margetts & Duleavy, 2013: 1; Dawes, 2009: 258; Snellen & Thaens, 2008: 10).

Antes de analisarmos a transformação da Administração por via das TI, importa aprofundar o conceito de transformação. Para Bannister e Connolly (2014: 119, 126), transformação relaciona-se com mudança mas é mais do que mudança, pois implica um grau de mudança que cria diferença significativa e reconhecível entre o *antes* e o *depois*. A transformação pode envolver a forma de um novo *modus operandi*, um importante novo serviço ou uma alteração relevante no nível de desempenho. Pode também envolver uma mudança de valores ou no sistema de valores. Muitas vezes, aquilo que se diz transformacional é apenas incremental, pois nada de substancial muda. Tornar um sistema duas, dez ou cinquenta vezes mais rápido representa uma transformação? Depende do contexto, explicam os autores: se o sistema não era utilizado e passa a ser largamente utilizado, por causa dessa alteração, poderá considerar-se uma transformação; se a alteração permitiu reduzir dez vezes o tempo de uma transação antes operada em frações do segundo, a alteração poderá representar uma melhoria importante, mas não transformacional.

Diferentes razões são encontradas para o atraso na utilização das TI pela Administração Pública e para o facto serem utilizadas, sobretudo, para a melhoria da eficiência administrativa, dentro do modelo burocrático estabelecido, e não para a reforma das organizações, das práticas ou dos comportamentos. Destacamos as seguintes:

- O contrato único que a Administração tem com a sociedade – ser o guardião dos interesses coletivos. Para proteger a sua ação nesse sentido, o sistema de leis, regulamentos, procedimentos de participação pública, prestação de contas e organização torna difícil que a Administração atue, ou mesmo pense, fora desse contexto institucional, o que resulta em relações muito mais estáveis com a sociedade e com as suas próprias instituições, em comparação com o setor privado. Devido a esta forte tendência para a

⁸ O que veio a acontecer em 2009, segundo Cardoso *et.al* (2015: 73).

continuidade, as Administrações procuram sobretudo usar as TI para melhorar as mesmas tarefas e atividades, para otimizar e racionalizar os procedimentos e não para fazer as coisas de modo diferente (Lips, 2008: 23-25);

- A influência negativa de experiências mal sucedidas, com enormes custos para o erário público e consequências práticas complexas para os cidadãos (Margetts, 2012: 391);
- A dificuldade do setor público em adquirir conhecimento especializado nesta área (Dunleavy *et.al*, 2006: 13);
- O facto de as decisões acerca da utilização das tecnologias serem tomadas pelos gestores de topo, em função dos interesses amplos da organização, que habitualmente se cruzam com os seus interesses próprios. Assim, eles usam as tecnologias para obterem mais informação, aumentar o seu controlo sobre os recursos, racionalizar os processos de decisão, criar novos serviços e simbolizar profissionalismo e racionalidade na sua gestão. Estes objetivos, não contrariando necessariamente o bem-estar da organização, são frequentemente contrários às reformas organizacionais (Kraemer & King, 2003: 1-10). As evidências empíricas sugerem que aqueles que controlam a utilização das tecnologias determinam os interesses que são protegidos por elas, pelo que a aplicação de TI tende a reforçar as disposições administrativas e as distribuições de poder existentes e, por si, não conduz ou catalisa reformas (King & Kraemer, 2012: 285).

As visões e previsões mais otimistas sobre os efeitos transformadores da administração eletrónica – reforma da Administração, eleitorado mais bem informado, democracia direta e maior confiança no governo e na Administração – não encontram, até ao momento, evidências que as confirmem (King & Kraemer, 2012: 285). No que diz respeito a participação pública e democracia, Snellen (2012: 9-10) refere os trabalhos de van Dijk e Löfgren, demonstrativos de que a internet não está a atrair a atenção de mais pessoas para o processo político; de que raramente a participação pública é permitida nas fases centrais de decisão; de que os partidos políticos não estão a usar as TI de formas suscetíveis de levar a mudanças nas relações que estabelecem com a sociedade (van Dijk, 2012: 49-62, *apud* Snellen, 2012:9); de que as redes sociais não são a panaceia democrática que muitos esperavam (Löfgren, 2012, pp. 63-70, *apud* Snellen 2012:10). No entanto, para muitos académicos e políticos, o uso generalizado de TI de nova geração está a refazer os valores e as práticas dos governos, das empresas e da sociedade. Um novo movimento - *Internet Plus Government* - reclama a utilização plena das potencialidades da *web 2.0* na inovação governativa e no desenvolvimento social (Liu & Kim, 2018: 88)

Bannister (2012: 135-137) encontra uma enorme dificuldade na identificação e previsão do impacto das TI nas estruturas e nos poderes da Administração, pelo facto de a tecnologia ser ambivalente, o que se revela em vários aspetos: na *distribuição do poder*, dado que as TI são usadas para obter, centralizar e controlar a informação e, em sentido inverso, para disponibilizar

informação⁹; na *agilidade*, uma vez que as TI contribuem para o aumento da celeridade administrativa, mas, no entanto, a complexidade de alguns sistemas por vezes impede a alteração rápida das políticas; na *participação e consulta*, dado que as TI são usadas para promover o envolvimento dos cidadãos, mas também são uma barreira, nomeadamente para os que não têm acesso ou não sabem usá-las; na *integração*, dado que o potencial das TI para a integração de serviços é enorme, mas também neste domínio elas podem ser usadas com o objetivo contrário, ou seja, de alcançar ou manter a independência de uma determinada organização, sendo a escolha de uma tecnologia diferente ou customizada a forma mais habitual de o fazer. Além disso, este autor identifica vários fenómenos perturbadores da capacidade de compreensão do impacto das TI na sociedade e na Administração, tais como a *projeção reversa* - projeção dos desenvolvimentos tecnológicos na sociedade, nas organizações e na governança; a *generalização* - incapacidade de compreender as circunstâncias especiais ou únicas dos contextos sociotécnicos (um exemplo típico consiste na presunção de que aquilo que funciona no setor privado funcionará no setor público); a *curva hype* - sobrestimação inicial do impacto de uma tecnologia; *visão túnel* - consiste na visão parcial de um fenómeno complexo (p. ex., quando analisada sob a perspetiva da internet, é natural que a Administração ideal seja vista como fluida, integrada em rede, interativa e centrada no cidadão, embora essa visão ideal ignore realidades políticas e administrativas, incluindo guerras de poder e constrangimentos de recursos); *erros de antecipação* - dificuldade em antever o impacto das tecnologias devido à velocidade com que se desenvolvem (Bannister, 2012: 137-138). Lips e Schuppan (2009: 743-745) partilham desta dificuldade, mas colocam a tónica na natureza disruptiva das TI, a qual dificulta a deteção de alterações transformacionais resultantes da sua utilização, sendo necessário um quadro holístico integrado, que permita uma análise adequada e exploração empírica dos desenvolvimentos habilitados pelas TI que ocorrem no setor público. O quadro de referência para o exercício e a investigação da governança na era digital, proposto por Dawes (2008: 5), vai nesse sentido, pois baseia-se na interação dinâmica e aberta entre seis dimensões: propósito e papel da Administração; tendências sociais; alterações tecnológicas; elementos humanos; gestão da informação; interação e complexidade. Cada dimensão representa tendências, desenvolvimentos, ações, preferências e escolhas, sendo cada uma razoavelmente independente das outras dimensões. Ao mesmo tempo, os efeitos principais de cada dimensão interagem com os de outras dimensões, de formas previsíveis ou inesperadas (dadas as limitações humanas e institucionais de controlo e previsão), criando novos desafios, riscos e oportunidades.

⁹ Pollitt (2005: 390) refere um efeito de descentralização centralizadora que, segundo Margetts e Dunleavy (2013: 7) é o resultado das capacidades dicotómicas da “informação” (descentralizam) e da “comunicação” (centralizam).

Figura 1.1 – Governança eletrônica como um sistema sociotécnico dinâmico e aberto



Fonte: Adaptado de Dawes, 2009: 261.

Os estudiosos permanecem divididos em relação aos efeitos decorrentes da utilização de TI na administração pública. Pode ser que a revolução digital seja como a história que se conta sobre a invenção do xadrez. Os primeiros efeitos parecem negligenciáveis. Só depois, na segunda parte do tabuleiro, a revolução digital descola (Schneider, 2018: 41). Ou, parafraseando Larry Summers: “*Things take longer to happen than you think they will, and then happen faster than you thought they could*” (como citado em Margetts & Duleavy, 2013: 1).

Diante deste contexto de incerteza e ambivalência, alguns autores fazem recomendações com interesse prático. King e Kramer (2012: 285), por exemplo, recomendam expectativas de mudança flexíveis e modestas e que os gestores públicos evitem visões determinísticas, e atentem ao conhecimento sobre os aspetos estruturais do comportamento humano. Lenk (2012: 227-228) destaca a importância das seguintes perspectivas, para obter maior benefício da utilização das TI:

- Adotar uma visão sociotécnica dos sistemas: os sistemas de informação que suportam a atividade pública são mais do que simples arranjos de máquinas e programas, pelo que o desenho do sistema de informação tem de considerar todas as atividades a desenvolver;
- Ter como visão orientadora uma Administração Pública em rede: a importância da organização em função dos processos sobrepõe-se à importância das estruturas organizacionais, pelo que a capacidade e a vontade das organizações públicas de cooperar entre elas têm de ser estimuladas;
- O desenvolvimento de modelos de referência para a produção de processos públicos que permitam suportar a ação administrativa deve ser considerado prioritário.

1.1.3. Uma questão de maturidade

Os modelos de maturidade são esquemas de classificação do estado de desenvolvimento de um determinado objeto, num processo progressivo. Os modelos de maturidade são usados em várias áreas da ciência (Andersen, Henriksen, & Medaglia, 2012: 208-209).

Entre os anos 2000 e 2012 foram elaborados pelo menos vinte e cinco modelos de maturidade de administração pública eletrónica (Fath-Allah *et.al*, 2014: 71). De entre estes serão referidos três, seleccionados pela sua influência no estudo da administração eletrónica ou pelo interesse na análise comparada das suas metodologias.

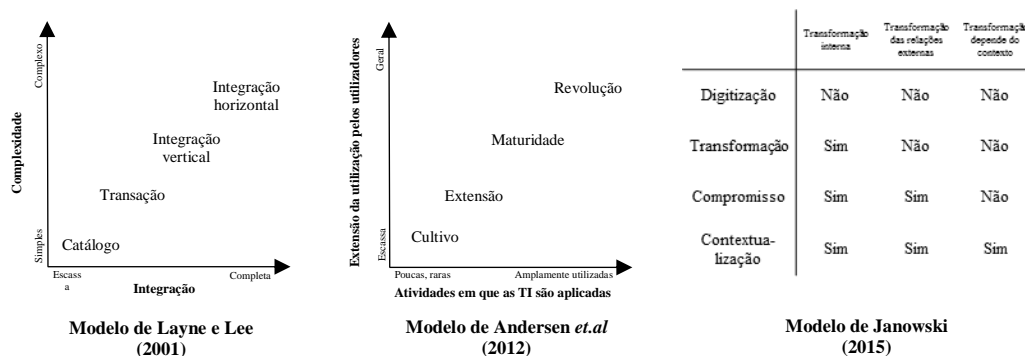
O modelo de Layne e Lee (2001), desenvolvido para ajudar os gestores públicos a pensar sobre administração eletrónica nas suas organizações, classifica a maturidade segundo dois eixos: o da *integração* e o da *complexidade tecnológica e organizacional*. Quatro fases de evolução progressiva são identificadas: *catálogo*, caracterizada pela mera presença na internet, com portais que consistem num repositório de informação, onde é possível obter formulários; *transação*, em que são disponibilizados serviços e formulários que podem ser preenchidos *online*; *integração vertical*, em que os sistemas frontais estão integrados com outros sistemas da mesma organização ou relativos à mesma função ou assunto; *integração horizontal*, que corresponde à integração de sistemas relativos a diferentes funções, assuntos e organizações.

Andersen *et.al* (2012) consideram que o uso estratégico das TI deve ser dirigido para outras dimensões além do suporte às funções administrativas e da integração, e que os modelos de maturidade também devem captar as ambições estratégicas sobre o futuro uso das TI pelos cidadãos, empresas e organizações da Administração Pública. À medida que mais cidadãos usam as TI para interagir com a Administração, a perspetiva do cidadão torna-se o aspeto central da avaliação do sucesso da administração eletrónica. Andersen *et.al* (2012: 211-218) propõem o modelo *Public Sector Process Rebuilding (PPR)*, que permite integrar maior diversidade de usos das tecnologias digitais na análise da maturidade e adota uma abordagem mais centrada no utilizador e menos na tecnologia. Segundo este modelo, a maturidade é avaliada em função da evolução verificada em duas variáveis: *extensão das atividades administrativas* em que as tecnologias são aplicadas e *extensão do uso das tecnologias* pelos cidadãos, pelas empresas e pela própria Administração. Quatro fases de maturidade são identificadas: *cultivo*, caracterizada pelo uso de intranet e de sistemas frontais para os cidadãos, que consistem na possibilidade de obter formulários em PDF, preenchidos e depois enviados por correio eletrónico; *extensão*, caracterizada pelo uso extensivo da intranet, pela existência de algumas rotinas manuais e pelo facto de as organizações ainda redireccionarem os utilizadores para outras organizações, por falta de conexão entre elas (a esfera digital reflete a tradicional estrutura em silo da Administração); *maturidade*, caracterizada pelo abandono do uso da intranet (funde-se com a internet), pela adoção de procedimentos transparentes e pela disponibilização de sítios *web* organizados no sentido de resolverem problemas e não de apresentarem informação geral; *revolução*, caracterizada pela

mobilidade dos dados entre as organizações e das aplicações entre os fornecedores, bem como pela transferência da propriedade dos dados para os clientes.

Janowski (2015: 221-236) identificou um conjunto de atributos da evolução da administração eletrônica: a evolução está sujeita a padrões regulares de desenvolvimento, influenciados pelo contexto social, econômico e político; a evolução ocorre no sentido de uma maior complexidade e de uma maior especialização; a evolução ocorre no sentido de uma perspectiva interna para uma externa; a evolução ocorre de modo diferenciado entre países e mesmo dentro de cada país. O autor considerou também a necessidade de a administração digital suportar a formulação de políticas e de serem consideradas novas fases de evolução da administração digital, incluindo a administração transformacional, móvel e aberta. Posteriormente, o autor identificou três variáveis binárias (de tipo sim/não) que capturam diferentes aspectos da evolução da administração digital: existe transformação administrativa interna; a transformação afeta as relações externas; a transformação depende do contexto. Por fim, a partir das combinações possíveis dos valores das três variáveis, o autor definiu quatro etapas: *digitização* (ou *tecnologia na administração*) em que não há transformação interna da Administração; *transformação* (ou *administração eletrônica*) em que há transformação interna mas não nas relações externas; *compromisso* (ou *governança eletrônica*) em que há transformação interna e nas relações externas, mas essa transformação não depende do contexto; *contextualização* (ou *governança eletrônica orientada*) em que há transformação interna e nas relações externas e essa transformação depende do contexto.

Figura 1.2 – Modelos de maturidade da administração pública eletrônica



Fonte: Adaptado de Layne & Lee, 2001: 124, Andersen *et.al*, 2012: 211 e Janowski, 2015: 225.

A figura 1.2 permite ver diferenças entre os três modelos. Os modelos de Layne e Lee e de Andersen *et.al* utilizam variáveis diferentes (ambas contínuas), mas adotam metodologias semelhantes. O modelo de Janowski adota uma metodologia distinta da dos outros modelos, baseada em três variáveis discretas, de tipo sim/não.

A utilidade dos modelos de maturidade não está isenta de críticas. Margetts (2012: 392), por exemplo, considera possível haver organizações que não sigam uma evolução por etapas, e também que a evolução poderá estar dependente, entre outros fatores, das atividades

desenvolvidas. Assim, mais do que avaliar a sua situação à luz de modelos, cada organização deve colocar a si própria a seguinte questão: atendendo ao tipo de organização que somos, à nossa missão e às funções que exercemos, que avanços devemos fazer em direção à digitalização das operações?

1.1.4. A (des)confiança dos cidadãos

A introdução das TI na administração pública provoca, nos cidadãos, duas perceções opostas. Por um lado, existe a perceção de que as tecnologias permitem melhorar os serviços e promover o funcionamento integrado da Administração. Nesta perspetiva de *Estado servidor* há uma confiança acrescida e um empoderamento do cidadão na sua relação com o Estado. Por outro lado, há também a perceção de que as tecnologias facilitam a vigilância do cidadão, gerando substanciais desequilíbrios na relação informacional entre eles e a Administração. Nesta perspetiva de *Estado vigilante* há uma erosão da confiança e um impacto substancial nos direitos democráticos dos cidadãos (Lips, 2011: 255).

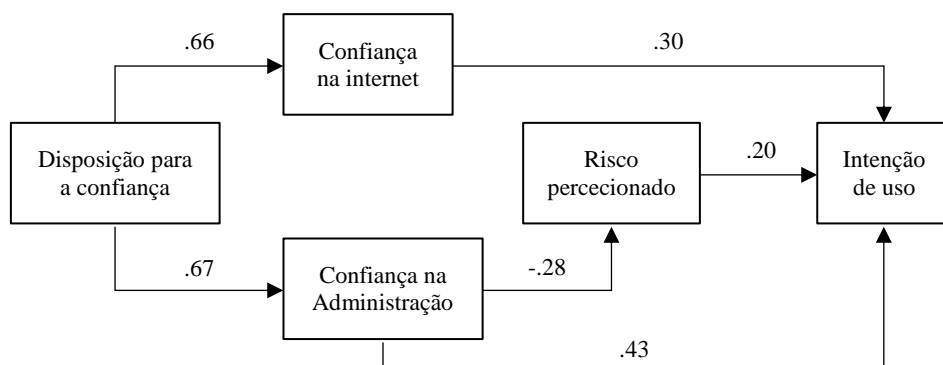
Para Raab (1998: 117-118), em democracia a questão da confiança e do consentimento é pelo menos tão importante como a da autoridade baseada na lei. Partindo desse princípio, a informatização da administração envolve uma dimensão ética na relação entre o Estado e o cidadão. Dito de outro modo, a confiança deve ser considerada a infraestrutura ética necessária para a realização dos benefícios da informatização.

As TI, apesar de estarem largamente disseminadas, são mal compreendidas por muitas pessoas. A incompreensão, a tecnofobia e o ceticismo em relação às tecnologias tornam a questão da confiança muito importante na introdução da administração pública eletrónica, uma vez que a confiança é uma questão crítica quando há ignorância, incerteza ou risco (Raab, 1998: 121; Bélanger & Carter, 2008: 166).

Bélanger e Carter (2008) propuseram um modelo de confiança na administração eletrónica baseado nas relações entre as seguintes variáveis: *disposição para a confiança*, definida como a propensão geral de alguém para confiar nos outros; *confiança na Administração* e *confiança na internet*, que correspondem aos dois alvos da confiança – a entidade que providencia o serviço e o mecanismo pelo qual o serviço é providenciado; *risco percecionado*, definido como a expectativa subjetiva do cidadão de sofrer um prejuízo na prossecução de um resultado desejado. O risco percecionado medeia os efeitos da confiança na intenção de uso. Os resultados obtidos a partir de um inquérito aos cidadãos (Bélanger & Carter, 2008: 168-172) indicou que a disposição para a confiança afeta positivamente a confiança na internet e a confiança na Administração, que por sua vez afetam positivamente a intenção de uso da administração eletrónica. A confiança na Administração também afeta negativamente o risco percecionado, que, por sua vez, afeta a

intenção de uso¹⁰. As relações significativas encontradas pelos autores estão identificadas na figura 1.3.

Figura 1.3 Relações significativas na confiança da administração pública eletrônica



Fonte: Adaptado de Bélanger & Carter, 2008: 172

Nota: Na figura são referidos os coeficientes de relação significativos

Um outro estudo elaborado por Gracia e Ariño (2015: 8) revelou que a percepção da qualidade dos serviços digitais tem um efeito positivo forte na confiança na Administração Pública e que a influência da comunicação da Administração Pública apenas é significativa perante indivíduos com atitude positiva face à administração eletrônica.

Os estudos referidos têm três implicações práticas importantes. A primeira implicação diz respeito à necessidade de as organizações conhecerem e trabalharem a questão da confiança. As inovações administrativas devem ser acompanhadas de ações de reforço da confiança dos cidadãos, incluídas estas nos planos de investimento, em paralelo com os investimentos em tecnologia. Uma forma frequentemente utilizada de o fazer é introduzir relações entre os cidadãos e os representantes dos sistemas, em pontos de interação face-a-face, estimulando a confiança com base no conhecimento pessoal. Como a utilização das TI continua a expandir-se e a intensificar-se, a percepção dos cidadãos relativamente à precisão e confiabilidade dos serviços eletrônicos crescerá em importância (Raab, 1998: 123; Bélanger & Carter, 2008: 174). A segunda implicação é o dever, por parte das Administrações, de assegurar a qualidade dos serviços eletrônicos fornecidos, pois a percepção dessa qualidade, por parte dos utilizadores, tem forte impacto na sua confiança na Administração Pública (Gracia & Ariño, 2015: 8). A terceira implicação diz respeito à estratégia de comunicação que deve dirigir campanhas diferentes a diferentes grupos de cidadãos. As campanhas dirigidas aos indivíduos com atitude positiva face à administração eletrônica serão importantes para reforçar a sua confiança na Administração

¹⁰ Surpreendentemente e contrariamente ao que acontece no comércio eletrónico, a confiança na internet não diminui a percepção do risco, nem a percepção do risco diminui a intenção dos cidadãos de usarem a administração pública eletrónica. Bélanger e Carter (2008: 173) colocam a hipótese de essa diferença se relacionar com a distinta percepção que os cidadãos têm da administração eletrónica e do comércio eletrónico, e sugerem que estas relações sejam objeto de outras investigações.

Pública. Simultaneamente, terão de ser encontradas formas alternativas de aumentar a confiança dos cidadãos com atitude menos positiva em relação à administração eletrónica, que se baseiem, por exemplo, em contactos mais personalizados e na recomendação pessoal de outros cidadãos (Gracia & Ariño, 2015: 9).

1.1.5. Recursos humanos

A primeira perspetiva sob a qual pode ser analisada a relação entre as TI e os recursos humanos da Administração Pública consiste na análise do efeito da sua utilização sobre os funcionários. Esta perspetiva foi já parcialmente abordada anteriormente, no que diz respeito à limitação da discricionariedade. Pelas TI, a tecnoestrutura controla o reportório de comportamentos dos burocratas e a forma como usam a informação. Muitos *street level bureaucrats* transformam-se em *screen level bureaucrats*, cujo trabalho é definido e controlado por *system level bureaucrats*¹¹ (Snellen, 2012: 266-269). Não obstante os benefícios da limitação da discricionariedade, para evitar desvios na implementação de políticas e atuações caprichosas, Snellen (1998: 499) considera que o poder discricionário é útil, pois permite que o conhecimento e a experiência profissional, impossíveis de converter inteiramente em regras e algoritmos, adequem a ação administrativa às circunstâncias específicas de cada caso.

Para Harteis (2018: 4-5) a digitalização influencia o carácter do perfil vocacional, ocupacional e profissional dos trabalhadores, o que exigirá ajustamento no sistema de educação vocacional e preparação para o trabalho. Para este autor, ainda é uma questão em aberto se o trabalho digitalizado requererá nível de qualificação e capacitação maior ou menor. Provavelmente ocorrerão alterações nos dois sentidos. Alguns sistemas assistidos assegurarão aos trabalhadores todas as instruções necessárias e garantirão a segurança nos processos de trabalho, apenas sendo necessário que o trabalhador siga as instruções do sistema. Estes sistemas não exigirão trabalhadores altamente qualificados. Opostamente, os trabalhadores que tenham de controlar os sistemas terão de compreender os processos e os algoritmos, o que requererá elevado nível de especialização.

A segunda perspetiva diz respeito à avaliação das alterações introduzidas pelas TI na gestão de recursos humanos. Steijn e van den Muyzenberg (2012: 260-261) afirmam que a difusão de aplicações eletrónicas de gestão de recursos humanos tem aumentado muito, mas quase exclusivamente ao nível da *gestão micro*¹². Há uma disponibilidade crescente de aplicações de

¹¹ *Street level bureaucrats* são os funcionários que contactam pessoalmente com os cidadãos; *screen level bureaucrats* é um termo que exprime o resultado da perda de discricionariedade dos *street level bureaucrats* e que se traduziria por burocratas dos écrans; *system level bureaucrats* são funcionários que definem, nos sistemas de informação, as regras e os algoritmos que limitam a discricionariedade dos *street level bureaucrats*.

¹² Refere-se ao exercício de funções como recrutamento, seleção, formação, avaliação e remuneração.

*gestão estratégica*¹³ de recursos humanos, mas a sua difusão é reduzida. O uso de aplicações eletrónicas transferiu algumas tarefas dos departamentos de recursos humanos para os outros funcionários, o que pode permitir que aqueles passem a ocupar-se de funções mais estratégicas. No entanto, isso só produzirá efeitos se as organizações optarem conscientemente por seguir determinada estratégia, executada com o suporte de aplicações de gestão estratégica de recursos humanos.

Uma terceira perspetiva relaciona-se com o contributo da gestão de recursos humanos para que todo o potencial das TI seja alcançado numa organização. Para Brown, Fishenden e Thompson (2014: 6), é necessário transitar da gestão das pessoas para a gestão das coisas que ajudam as pessoas a produzir resultados ou que as impedem de os alcançar. A microavaliação dos subordinados tem de ser substituída pelo fomento de um ambiente e de uma cultura em que os profissionais ganhem a capacidade de colocar o seu conhecimento em prática. De acordo com os autores, existe uma indelével correlação negativa entre o pensamento gestor industrial e a produtividade das organizações baseadas no conhecimento.

Um dos aspetos já abordados neste trabalho é o da formação dos funcionários, essencial para aumentar a competência informacional e obter melhor desempenho, uma vez que a transformação da informação em conhecimento e a criação de novos conhecimentos requer uma utilização eficaz das novas tecnologias por parte das pessoas (Carapeto & Fonseca, 2014: 331). Para Danziger (1998: 462, 466), apesar dos custos significativos das TI, os recursos humanos continuam a ser o recurso mais valioso e mais caro da Administração Pública. Por isso, a relação entre os recursos humanos (sobretudo os trabalhadores cuja intervenção depende do uso da informação) e as TI é crítica para o desempenho das organizações. Schneider (2018: 41) cita o seguinte princípio geral¹⁴: por cada euro investido em tecnologia devem ser investidos cerca de dez euros nos outros ativos, sobretudo no capital humano e no capital organizacional. Apesar disso, muitas instituições públicas focam-se sobretudo na melhoria dos equipamentos, no desenvolvimento de programas e no reforço do pessoal técnico, em vez de em iniciativas que melhorem as capacidades dos utilizadores, nomeadamente formação e assistência. A OCDE (2005: 6) insta os seus membros a deixarem para trás a visão, ainda comum entre funcionários e gestores, de que a administração pública eletrónica é um assunto técnico que deve ser deixado aos especialistas. Para esta organização, o desenvolvimento da capacidade humana é essencial para a evolução da administração eletrónica. As capacidades informacionais, que se tornaram uma

¹³ Refere-se à contribuição da gestão dos recursos humanos para a melhoria do desempenho da organização, pelo alinhamento dos processos internos com os desenvolvimentos do ambiente externo.

¹⁴ Princípio recomendado por Brynjolfsson e McAfee no livro *The second age machine - Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies* (Brynjolfsson & McAfee, 2014, *apud* Schneider, 2018: 41).

nova capacidade geral, como a literacia e a numeracia, incluem compreensão técnica básica (literacia informacional) e conhecimentos sobre gestão de informação e sociedade da informação. Os gestores têm de ser capazes de liderar os departamentos de TI, bem como os parceiros externos, e devem conseguir integrar a estratégia tecnológica na estratégia global da organização.

A adaptação à sociedade da informação requer que a capacitação dos funcionários e dos gestores não se restrinja à questão da utilização das TI. Schneider (2018: 43-44) considera que apesar de cada organização ser única, a digitalização reclama fortes alterações no capital humano e organizacional que se traduzem na substituição de uma organização Taylorista¹⁵ por uma organização holística, caracterizada por três princípios principais: trabalho de equipa, hierarquias mais planas e descentralização da tomada de decisão. Brown *et.al* (2014: 7) partilham desta opinião. Afirmam que a implementação de sistemas de governança mais leves e de estruturas mais planas é um pré-requisito da capacidade de execução e da flexibilidade das organizações, para poderem responder à alteração das circunstâncias e fazerem descer na hierarquia as decisões e as soluções. Estes princípios têm implicações importantes para os trabalhadores, porque numa organização holística o trabalho torna-se menos especializado e há necessidade de aprender múltiplas tarefas. O âmbito das funções alarga-se e resulta menos definido. Os trabalhadores passam a executar mais funções, incluindo planificação e tomada de decisões. A comunicação ganha importância em todos os níveis do trabalho, que evolui constantemente, acompanhando a evolução dos produtos e dos processos. As descrições estáticas de funções tornam-se obsoletas.

Finalmente, a gestão de recursos humanos também pode ser importante na reformulação dos arranjos organizacionais e das relações de emprego. As características das novas tecnologias possibilitam a realização de tarefas à distância, sendo expectável que a flexibilização das condições de trabalho contribua para melhor equilíbrio entre vida privada e profissional, com menos cansaço e maior produtividade (Steijn & van den Muyzenberg, 2012: 261).

1.1.6. Valores públicos

Se a administração eletrónica for concebida em linha com as prescrições da *New Public Management* - eficiência, eficácia e desempenho - o seu maior impacto será negligenciado, consideram Bonina e Cordella (2009: 1-5). Para estes autores (2009: 1-5), as TI são percecionadas como um instrumento para racionalizar, agilizar e reformular procedimentos organizacionais. No entanto, há que ter em consideração que o valor público não está apenas relacionado com a eficiência da ação administrativa, mas também com a obtenção de resultados em outros valores públicos tais como equidade, justiça, honestidade e participação, mais intangíveis e difíceis de medir do que o valor privado, preponderantemente relacionado com resultados financeiros. Na

¹⁵ Baseada no conceito de gestão científica de Fredrick Taylor, consiste na especialização das tarefas individuais, ênfase no controlo hierárquico, clara divisão entre planeamento e execução e minimização dos requisitos de formação (Schneider, 2018: 43).

opinião dos autores, existe habitualmente um conflito entre valores gestionários e democráticos na utilização das TI na administração pública, o que torna difícil a sua satisfação simultânea.

Para Bannister e Connolly (2014: 120, 125), as TI afetam a maioria dos valores públicos pelo seu papel habilitador, ou seja, pela possibilidade de tornarem exequíveis ações ou atividades que seriam impraticáveis sem elas, e pela possibilidade de elas próprias incorporarem valores. A avaliação que fizeram acerca do impacto transformacional das TI nos valores públicos permitiu-lhes identificar os seguintes valores como os mais significativamente alterados: de modo positivo - economia, transparência, consulta e proteção da segurança dos cidadãos; de modo negativo - inclusão social e proteção da privacidade dos cidadãos.

1.1.7. Falhas e gestão de riscos

Heeks (2003: 2-5) considera que o sucesso ou fracasso dos projetos de administração pública eletrónica depende do tamanho do hiato realidade-projeto, ou seja, da distância entre a realidade corrente e a que se pretende alcançar. Quanto maior o hiato, maior a probabilidade de o projeto falhar. Estas falhas têm custos financeiros, políticos e de oportunidade, e aumentam as dificuldades de implementação de projetos futuros. A metodologia proposta pelo autor (2003: 3-8) considera a medição desse hiato em sete dimensões: informação; tecnologia; processo; objetivos e valores; pessoal e capacidades; sistemas de gestão e estrutura; outros recursos.

Heeks (2003: 5) identifica situações que tipicamente estão na origem de grandes hiatos e grandes fracassos: *projetos rígidos em ambientes ambíguos*, isto é, a implementação de projetos focados na tecnologia, na racionalidade e na objetividade em ambientes dominados por fatores ambíguos - pessoas, políticas, emoções e culturas; *projetos públicos a partir de modelos privados*; *projetos de países desenvolvidos em países em desenvolvimento*. Outras razões que estão frequentemente na origem de fracassos são, segundo o autor (2003: 10-11):

- O distanciamento (de visão, cultura e interesses) entre as empresas privadas que desenvolvem os sistemas e os clientes públicos;
- A ambição de implementar, de uma só vez, projetos de grande dimensão ou complexidade. O autor recomenda a implementação de projetos modulares e incrementais e a redução da complexidade pela limitação dos projetos à componente tecnológica, pelo menos inicialmente, ou seja, à mera automação;
- Aquilo que Heeks designa pela *mentalidade duas tribos* - os designers de sistemas de informação percebem a tecnologia mas não a realidade da Administração; os funcionários e os políticos conhecem a realidade da Administração mas não compreendem a tecnologia. Por isso, o autor recomenda o envolvimento de profissionais híbridos, que conhecem e compreendem as duas perspetivas.

Carapeto e Fonseca (2014: 352) consideram que o sucesso das tecnologias depende da forma como a organização lida, simultaneamente, com desafios relacionados com quatro aspetos:

com os *utilizadores*, como encontrar o melhor desenho gráfico em função do perfil dos utilizadores; com a *economia*, como medir custos e benefícios; com a *tecnologia*, como a escolha da plataforma técnica; com a *organização*, como a definição de uma estratégia, a organização de procedimentos, a integração interdepartamental e a motivação do pessoal.

1.1.8. *I like* Administração Pública

Com a internet e as tecnologias *web 2.0*, os cidadãos e as empresas inovam muito mais rapidamente do que alguma vez aconteceu e muito mais depressa do que os estados. Em resultado dessa diferença, o aspeto e a facilidade de utilização dos sítios *web* dos organismos públicos, comparados com os exemplos, bem melhores, do setor privado, podem levar à marginalização digital do setor público e à diminuição da nodalidade da Administração (Margetts & Duleavy, 2013: 7,13).

Para Fedotova *et.al* (2013: 363, 368), as tecnologias *web 2.0* têm uma ampla gama de aplicação no domínio da administração pública, podendo ser usadas na aplicação da lei, no aprovisionamento de serviços, na comunicação pública, na colaboração entre diferentes organizações, no envolvimento dos cidadãos com o processo regulatório, entre outros.

Margetts (2012: 393) considera que, para estarem presentes, para disseminarem informação relativa à Administração e para perceberem os comportamentos e preferências da sociedade, as organizações têm de acompanhar o ritmo dos comportamentos digitais dos cidadãos e usar os mesmos canais, como as redes sociais. Mas McNutt (2014: 54-67) alerta: sem compromisso com o espírito de abertura, participação e colaboração, há poucas razões para implementar as tecnologias *web 2.0*! Para este autor, em vez de convidar os cidadãos a interagirem consigo nos sítios oficiais, de acordo com as regras e estruturas do setor público, a Administração tem de ir aos locais (digitais) onde os cidadãos têm as suas discussões, criam conteúdos e colaboram uns com os outros. À medida que os nativos digitais crescem, compreender as suas preferências e os seus valores é um imperativo para estimular o seu interesse pelos valores públicos e democráticos. No entanto, o mundo digital desafia a Administração Pública, porque nele a influência é conquistada pela reputação social, não pela autoridade burocrática. O uso de *media* sociais não pode ser visto como uma abordagem *fast food* ao envolvimento dos cidadãos. Quando tais meios são usados para os convocar, estes criam a expectativa de que a Administração irá considerar os seus contributos no processo de decisão. Se isso não acontecer, a confiança dos cidadãos na Administração e a legitimidade da Administração perante aqueles sairão enfraquecidos.

1.1.9. Políticas públicas europeias e nacionais

A primeira iniciativa estruturada de incentivo à administração pública eletrónica na União Europeia ocorreu com o *Plano de Ação e-Europe 2002 – Uma Sociedade da Informação para Todos*. Este plano estava integrado na Agenda de Lisboa, na qual a União Europeia assumiu, como objetivo estratégico para a década, tornar-se o espaço económico mais dinâmico e

competitivo do mundo. O uso da internet foi então considerado fator de alavancagem do crescimento económico, sendo a administração eletrónica um dos onze vetores em que se estruturava o plano de ação. A avaliação da execução deste plano permitiu concluir que os serviços prestados por uma única entidade administrativa central foram os que apresentaram níveis mais elevados de fornecimento e de sofisticação e que os procedimentos administrativos complexos requeriam melhor reorganização logística (Pereira, 2003: 359-364). Apesar de Portugal ter apresentado os piores resultados, entre 15 Estados-membros, em vários indicadores (p. ex., penetração da internet, comércio eletrónico e internet nas escolas), posicionou-se em 5.º lugar nos serviços públicos digitais, logo atrás da Irlanda, Finlândia, Suécia e Dinamarca (CE, 2002: 4-16).

No *Plano de Ação e-Europe 2005*, sequente ao anterior, a administração eletrónica foi o elemento central. O mesmo aconteceu no quadro estratégico que se seguiu - *i2010, Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego* (Fonseca & Carapeto, 2009: 256) - em que a Comissão abordou de modo integrado a sociedade da informação e as políticas audiovisuais, propondo três objetivos, a realizar até 2010: a criação de um espaço único europeu da informação; o reforço da inovação e da investigação na área das TI; a realização de uma sociedade da informação e dos *media* inclusiva. No relatório de avaliação, publicado em 2009, pode ler-se que apesar de ter crescido o número de serviços públicos *online*, era ainda reduzido o número de cidadãos que os utilizavam. Outra conclusão foi que a interoperabilidade dos serviços era um dos grandes problemas a que era preciso dar resposta (CE, 2009: 8-13).

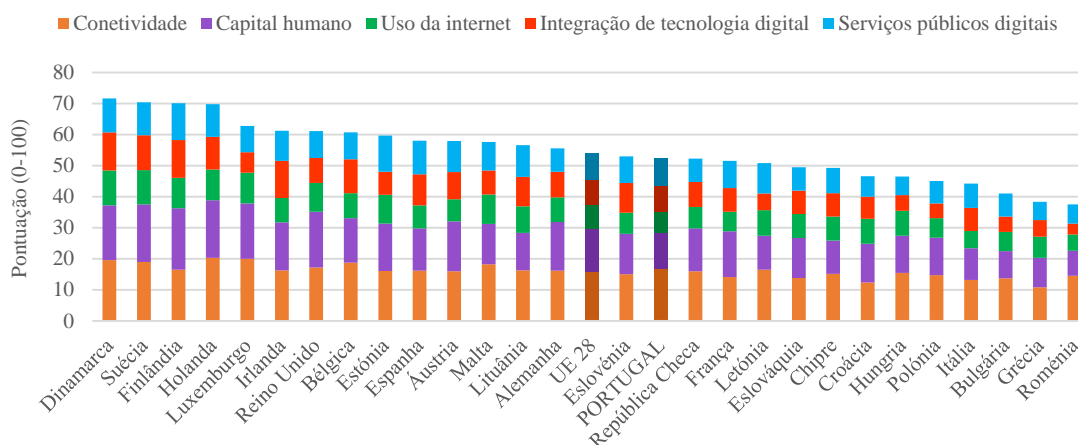
A partir de 2010, a UE passou a estabelecer planos de ação específicos para a administração pública eletrónica. No primeiro, estabelecido para o período 2011-2015, foram consideradas quatro prioridades: capacitar os cidadãos e as empresas; reforçar a mobilidade no Mercado Único; promover a eficiência e a eficácia; criar as condições necessárias à digitalização dos serviços. Os objetivos fixados visavam conseguir que, em 2015, 50% dos cidadãos e 80% das empresas usassem os serviços públicos eletrónicos (CE, 2010: 4). O único relatório disponível é uma avaliação intercalar, que identificou um atraso em 38% das medidas previstas, sobretudo relacionadas com o objetivo “promover a eficiência e a eficácia”. O plano de ação atualmente em implementação (2016-2020) define três prioridades (operacionalizadas em 20 ações concretas):

- Modernizar a Administração Pública pelo uso de “facilitadores” digitais, como a identificação e a assinatura eletrónicas, a faturação eletrónica e a tradução automática;
- Possibilitar a mobilidade dos cidadãos e dos negócios pela melhoria da interoperabilidade transfronteiriça;
- Facilitar a interação digital entre a Administração Pública e os cidadãos e empresas, de modo a conseguir serviços públicos de elevada qualidade (CE, 2016: 5, 8, 11).

No âmbito das políticas relativas ao mercado único digital, a UE utiliza o *Digital Economy and Society Index* (DESI) para avaliar o desempenho digital europeu e a evolução dos

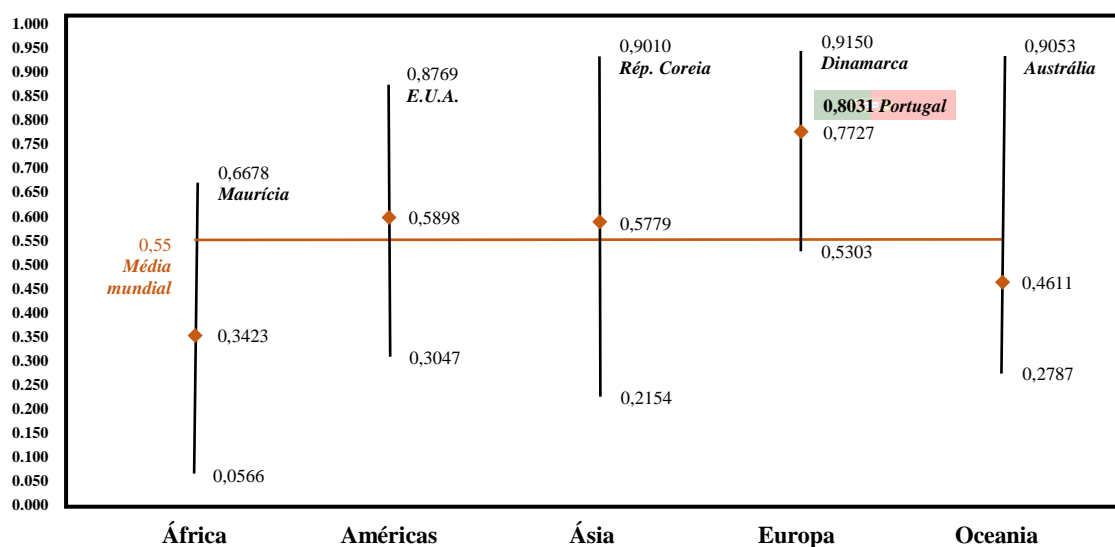
Estados-membros, em termos de competitividade digital. O DESI é um índice composto que sumariza o resultado de trinta e quatro indicadores agrupados em cinco dimensões: conectividade, capital humano, uso de serviços, integração de tecnologias digitais e serviços públicos digitais. Os países com melhor desempenho são Dinamarca, Finlândia e Suécia. Os piores resultados são obtidos por Roménia, Grécia e Bulgária. Em 2018, Portugal figura na 16.^a posição, com valor inferior à média da UE. Portugal tem resultados acima da média da UE nas dimensões conectividade (9.^o), integração de tecnologias digitais (11.^o) e serviços públicos digitais (12.^o) e abaixo da média nos vetores capital humano (22.^o) e uso de serviços (21.^o). Estes valores são coerentes com os publicados pelas Nações Unidas no relatório *E-government Survey 2018* (2018: 89), em que o país apresenta um índice de desenvolvimento (EGDI) de 0,8031, correspondente ao 29.^o valor mais elevado do mundo e ao 16.^o mais elevado da Europa. Tal como o DESI, o EGDI (*E-government Development Index*) é um indicador composto, que resulta de três índices relativos a serviços disponibilizados *online*, capital humano e infraestruturas de telecomunicações.

Figura 1.4 Digital Economic and Society Index 2018



Fonte: Adaptado de Comissão Europeia, Digital Scoreboard

Figura 1.5 Médias regionais, valores máximos e mínimos de EGDI em 2018



Fonte: Adaptado a partir de UN, 2018: 92.

Em Portugal, como noutros países, a administração pública eletrónica tem sido uma componente da modernização e das reformas administrativas que se observam há três décadas (Carapeto & Fonseca, 2014: 31). Uma primeira aposta, ocorrida na década de 90, foi o INFOCID, sistema de informação gerido pela Secretaria para a Modernização Administrativa, alimentado por mais de 50 serviços da Administração Pública, e que tinha como objetivo principal disponibilizar informação aos cidadãos sobre direitos, obrigações e procedimentos, e sobre os serviços públicos (locais, formas de atendimento e contacto, entre outros). O acesso ao INFOCID era efetuado na rede de terminais multibanco, em quiosques multimédia e na internet (Silveira, 1998: 10).

No final dos anos 90, a divulgação do Livro Verde para a Sociedade da Informação constituiu um marco na reflexão para a definição de uma estratégia visando a implantação da sociedade da informação em Portugal. As primeiras Lojas do Cidadão surgem pouco depois, no ano de 1999, disponibilizando vários serviços no mesmo local (balcão único presencial).

No ano 2003, são aprovados planos para a sociedade da informação, para a administração eletrónica e para a banda larga. No ano seguinte ocorrem medidas de reforma na Administração Pública relativas ao estatuto do pessoal dirigente, aos institutos públicos, ao sistema de avaliação do desempenho e aos contratos individuais de trabalho na Administração Pública. Em 2005, surge o Plano de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), que teve como finalidade ganhar eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas da Administração Central, nomeadamente com recurso à descentralização e desconcentração e à externalização de funções para entidades privadas (Carapeto & Fonseca, 2014: 44).

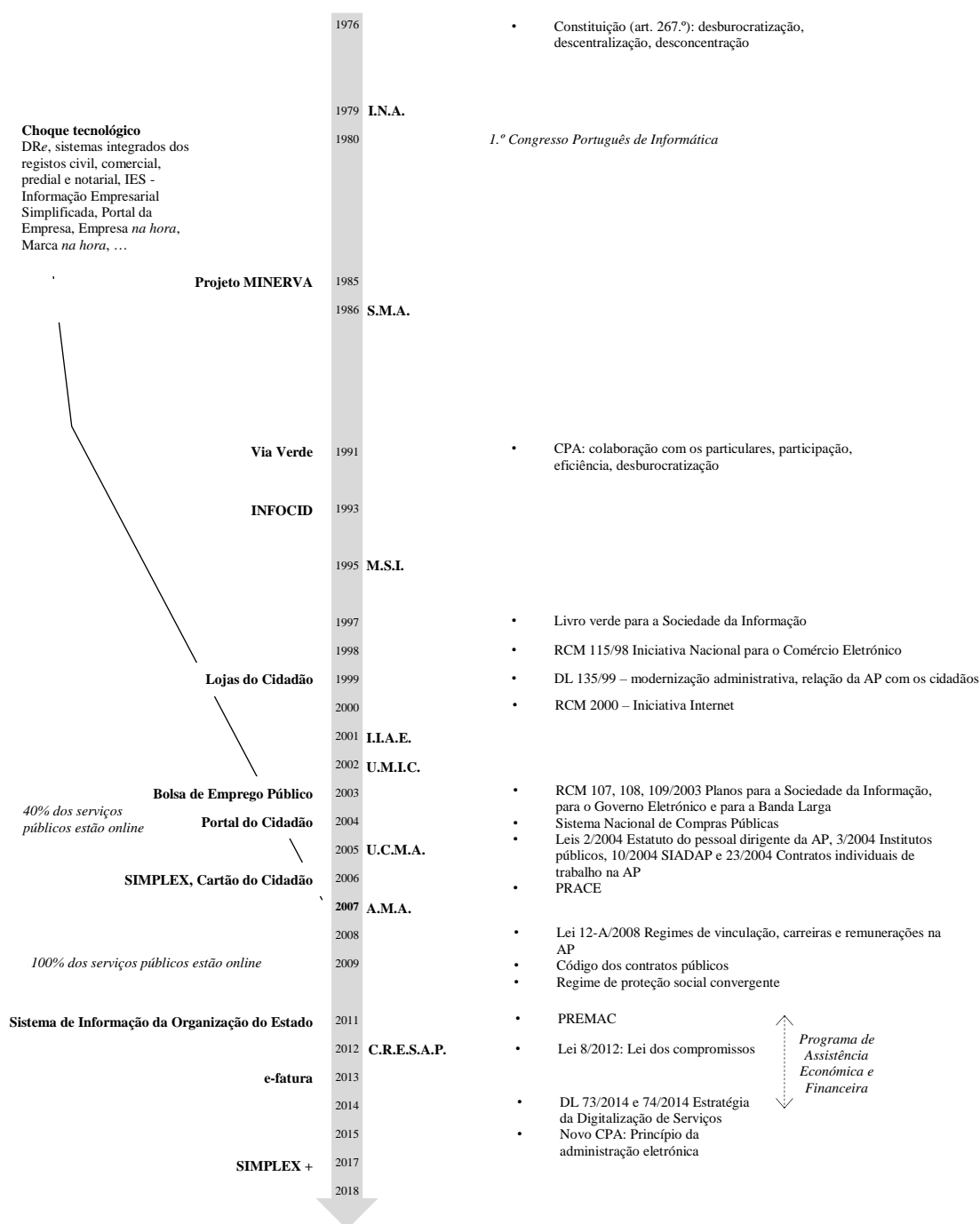
2006 e 2007 são anos de intensa modernização administrativa, inserida numa política de incentivo ao uso de TI, que ficou conhecida como *choque tecnológico*. São desta altura programas como o SIMPLEX (Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa), no âmbito do qual se desenvolveram vários serviços ou produtos inovadores como o cartão do cidadão, o portal da empresa, a empresa *na hora*, a marca *na hora*, os sistemas integrados de registo e identificação civil, predial, comercial e notarial e o Diário da República eletrónico. O SIMPLEX foi relançado em 2008, numa versão autárquica, e em 2017, sob o nome SIMPLEX+.

Entre 2011 e 2014, as políticas públicas em todas as áreas da governação foram condicionadas pela austeridade financeira, concretizada na suspensão do investimento público e na redução da despesa pública, que foi marca distintiva do Programa de Assistência Económica e Financeira, resultante do Memorando de Entendimento entre o Governo português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (Rodrigues & Silva, 2015: 27). Para Rodrigues e Silva (2015: 41) as medidas sobre a Administração Pública consistiram num conjunto de iniciativas avulsas aplicadas sem diferenciação, cujo propósito foi reduzir a despesa pública, sem quaisquer ganhos de eficácia e/ou eficiência. Foram assim suspensos os programas de modernização e inovação, de que é exemplo o SIMPLEX. Para Marques e

Domingues (2015: 295-296), algumas medidas do Memorando de Entendimento criavam condições para a implementação de reformas difíceis da Administração Pública, há muito tempo julgadas necessárias, e apontavam para uma perspetiva inovadora. No entanto, essa oportunidade foi perdida devido “a um olhar demasiado virado para o presente e distraído quanto ao futuro”.

A figura 1.6 ilustra a ocorrência de alguns marcos na modernização administrativa em Portugal e a sua relação com iniciativas de reforma da Administração Pública, bem como com outros eventos políticos e sociais relevantes, no âmbito da administração pública eletrónica.

Figura 1.6 Modernização e reforma administrativa em Portugal



Fonte: Elaboração própria, a partir das referências bibliográficas referidas

1.2. Desconcentração administrativa e delegação de poderes

É objetivo deste trabalho avaliar a possibilidade e a oportunidade de proceder a uma delegação de poderes que permita aos técnicos executores decidir as medidas a tomar, após as vistorias. Esta alteração potencia o aumento da eficiência resultante do uso das TI, sendo indispensável para que possam ser efetuadas, em algumas circunstâncias, vistorias *na hora*, uma vez que, na sua ausência, as medidas terão de continuar a ser sempre decididas por um dirigente da DGAV, posteriormente.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece a descentralização e a desconcentração administrativas como instrumentos que visam a desburocratização e a aproximação dos serviços às populações, sem prejuízo da eficácia e unidade de ação da Administração. Por oposição à descentralização, que consiste num processo de transferência de poderes de uma entidade central (habitualmente o Estado) para outra periférica (no exemplo mais clássico, as autarquias), a desconcentração consiste numa transferência de poderes dentro da mesma pessoa coletiva. A desconcentração pode ser originária, se decorrer diretamente da lei, ou derivada, se for consequente a um ato administrativo (p. ex., delegação de poderes) (Sousa & Matos, 2008: 151). A principal vantagem da desconcentração é o aumento de eficiência dos serviços, que pode traduzir-se numa resposta mais rápida da Administração. Para Amaral (2003: 660), “a desconcentração, enquanto liberta os superiores da tomada de decisões de menor relevância, cria-lhes condições para ponderarem a resolução das questões de maior responsabilidade”. Constituem desvantagens da desconcentração a maior dificuldade em assegurar uma atuação coerente e uniforme e a possibilidade de diminuição da qualidade dos serviços, se houver impreparação dos titulares de órgãos ou agentes para quem o poder de decisão é transferido (Amaral, 2003: 660).

A delegação de poderes consiste na autorização, por parte de um órgão, do exercício de poderes integrantes da sua competência, noutra órgão ou agente. Ainda que seja nuclearmente um ato permissivo, tem também um efeito impositivo, dada a irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência (artigo 36.º, 1, CPA). Assim, o delegado não só passa a poder exercer a competência, como fica juridicamente obrigado a fazê-lo (Matos, 2018: 426). Na visão de Tavares (2014: 18), a delegação de poderes deve ser entendida como instrumento de gestão e não de correção de uma inadequada repartição de competências originárias.

Para que haja delegação de poderes são necessários três requisitos: uma lei de habilitação; a existência de dois órgãos ou de um órgão e um agente; o ato de delegação.

A necessidade de uma lei de habilitação deriva do princípio consagrado no artigo 111.º da CRP, segundo o qual nenhum órgão pode delegar os seus poderes, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na CRP e na lei. Segundo Amaral (2003: 668), a habilitação para a delegação de poderes pode ser *específica*, quando deriva de lei específica que habilita o órgão à delegação de poderes ou *genérica*, quando decorre da possibilidade de qualquer órgão competente para decidir numa determinada matéria permitir que o seu imediato inferior

hierárquico, adjunto ou substituto, pratique atos de administração ordinária na mesma matéria (n.º 3, artigo 44.º, CPA).

Relativamente aos órgãos e agentes envolvidos, para haver delegação de poderes é necessário que haja um órgão delegante e um órgão ou agente delegado, da mesma pessoa coletiva, ou um órgão delegante e um órgão delegado de pessoas coletivas distintas (*delegação intersubjetiva*). Não é possível um órgão de uma pessoa coletiva delegar poderes num agente de uma pessoa coletiva distinta e não é possível um agente delegar poderes. Para Matos (2018: 425-427) a amplitude com que é formulada a possibilidade de delegação de poderes a outro órgão de pessoa coletiva diferente pode induzir em erro, pois apenas deverão estar abrangidas pela noção de delegação de poderes do artigo 44.º, 1, CPA as delegações intersubjetivas em órgãos de pessoas coletivas instrumentalizadas à prossecução de fins originariamente encabeçados nas pessoas coletivas a que pertencem os delegantes, por oposição às delegações em órgãos de pessoas coletivas autónomas em relação àquelas a que pertencem os delegantes.

Quanto ao ato de delegação, o órgão delegante deve especificar os poderes que são delegados ou os atos que o delegado pode praticar, bem como mencionar a norma atributiva do poder delegado e a norma que habilita a delegação. Matos (2018: 431) aplaude a introdução, no novo CPA, da necessidade de especificação da norma habilitante da competência delegada e a norma habilitante da própria delegação, porque constitui um contributo para a sindicabilidade, pelos particulares, da legalidade da relação jurídica de delegação de poderes e do exercício da competência pelo delegado. Sempre que a lei impuser a publicação do ato de delegação, mas não regular os respetivos termos, o mesmo deve ser publicado no Diário da República ou na publicação oficial da entidade pública, e na internet, no sítio institucional da entidade em causa. A falta de publicação ou a publicação não conforme ao artigo 159.º do CPA gera a ineficácia da delegação (Gonçalves *et.al*, 2016: 183).

A delegação de poderes não elimina a possibilidade de o órgão delegante exercer os poderes que delegou. A delegação reveste a figura de uma *autorização* e não de uma *transferência*, *substituição* ou *representação*¹⁶ (Tavares, 2014: 20-21). Além disso, o delegante pode emitir diretivas ou instruções vinculativas para o delegado e tem o poder de avocar, anular, revogar ou substituir os atos praticados por este. Por último, realça-se que a delegação se extingue quando um dos titulares muda (Gonçalves *et.al*, 2016: 188).

¹⁶ Matos (2018: 435-441) considera que duas disposições do novo CPA podem ter um impacto negativo na conceção geral da delegação de poderes: o artigo 55.º, 2, que determina que o órgão competente para a decisão final delega (“pode delegar” na redação da versão anterior do CPA) em inferior hierárquico seu o poder de direção do procedimento e o artigo 44.º, 5, segundo o qual, os atos praticados ao abrigo da delegação ou subdelegação de poderes valem como se tivessem sido praticados pelo delegante ou subdelegante.

Para Matos (2018: 434-435), a alteração de maior alcance introduzida no novo CPA, em relação à delegação de poderes, é a que diz respeito ao regime do recurso para o delegante, uma vez que o CPA anterior o referia expressamente no artigo 158.º, 2-b) e a sua admissibilidade genérica era retirada do artigo 176.º, 1, enquanto o artigo 199.º, 2 do novo CPA exige, como condição de admissibilidade do recurso para o delegante, a existência de uma expressa disposição legal. O autor conclui que o recurso para o delegante desapareceu enquanto figura geral do direito administrativo português, inovação que considera infeliz, porque diminui o âmbito do poder de supervisão do delegante e esvazia de modo significativo a responsabilidade que lhe assiste enquanto titular originário da competência, fazendo incidir a supervisão exercida pelo superior hierárquico em competências que não são originariamente suas.

1.3. Avaliação de desempenho no setor público

Um dos objetivos do presente trabalho é propor uma metodologia de monitorização do desempenho que permita gerir a implementação do projeto *Vistoria na hora* e avaliar o seu impacto sobre as capacidades que interferem na eficácia dos controlos oficiais.

A preocupação dos políticos, gestores públicos e cidadãos relativamente à eficiência e produtividade do setor público tem levado à crescente necessidade de medir os resultados e os impactos das políticas públicas. A falta de confiança dos cidadãos nos políticos e nos serviços públicos também promove a adoção de medidas que tornem os investimentos e gastos públicos mais transparentes (Caiden & Caiden, 2009: 86). Talbot (2005: 496-497) acrescenta outras razões que justificam a adoção de sistemas de avaliação de desempenho: *liberdade de escolha* - a divulgação de resultados permite aos cidadãos escolherem o fornecedor de um serviço público, quando não existe monopólio; *alocação de recursos* - a informação sobre o desempenho é essencial para a tomada de decisões relativas à afetação e disponibilização de recursos; *criação de valor público* - a gestão do desempenho permite reforçar o valor público gerado pelas atividades das organizações.

Os sistemas de medição do desempenho são, simultaneamente, ferramentas de avaliação e sistemas de gestão concebidos para fornecer informação que permita tomar decisões e melhorar programas ou o desempenho organizacional (Poister, 2010: 100). O desempenho medido pode ser o da organização, de uma atividade, de um programa, de uma política ou o desempenho individual (Talbot, 2005: 494-495). Para este autor (2005: 502-505) os defeitos mas comuns destes sistemas são os seguintes:

- A informação apenas permite obter um retrato incompleto das atividades;
- Hipercomplexidade;
- Custos elevados;
- Ausência de evidências da relação de causalidade entre políticas e impactos;
- Preponderância e promoção da quantidade em detrimento da qualidade;

- Manipulação ou *gaming*¹⁷, sobretudo quando a gestão do desempenho está associada a punições ou recompensas;
- Manutenção dos sistemas por tempo insuficiente, devido aos ciclos políticos.

Schumann (2016: 6-8) identifica três tipos principais de indicadores: *indicadores de inputs* - usados para medir os recursos alocados a uma determinada política; *indicadores de outputs* - expressam a eficiência com que as políticas são executadas, por traduzirem aquilo que as políticas produzem (quantidades que são produzidas) a partir dos *inputs*, mas não o progresso em direção aos objetivos; *indicadores de outcomes* - usados para monitorizar a eficácia das políticas em relação aos seus objetivos, permitem avaliar se as políticas estão bem concebidas face aos objetivos que se pretende atingir. Para este autor (2016: 12), “o indicador ideal captura a essência do objetivo da política pública e minimiza a influência de fatores de confusão”. De acordo com Poister (2010: 107), um bom indicador tem duas características fundamentais: *validade*, ou seja, o grau de precisão com que representa aquilo que se pretende medir; *fiabilidade*, relativa à consistência dos dados recolhidos e avaliados. O autor (2010: 107-109), refere ainda outras características importantes, tais como:

- Significado - os indicadores devem ser focados nos objetivos, nas prioridades e nos aspetos do desempenho importantes para os decisores;
- Compreensibilidade - o significado dos indicadores deve ser claramente perceptível;
- Equilibrados e completos - no seu conjunto, os indicadores devem permitir traçar um retrato equilibrado e completo do desempenho;
- Atempados - deve ser possível a sua disponibilização quando são necessários;
- Devem estar disponíveis com frequências regulares curtas;
- Reativos - devem dizer respeito a resultados que permitam algum tipo de ação pelos decisores;
- Consistentes ao longo do tempo, de modo a assegurarem que as medições consecutivas são comparáveis.

Na conceção de um sistema de monitorização, é importante garantir que os indicadores estão bem alinhados com os objetivos e antever a possibilidade de o sistema provocar comportamentos prejudiciais. Caso esta situação possa ocorrer, devem ser introduzidos indicadores adicionais que assegurem o equilíbrio do sistema. Também têm de ser considerados todos os aspetos práticos relativos à recolha e análise de dados. Será porventura necessário desenvolver novas ferramentas de gestão de informação ou implementar procedimentos de registo de informação, o que pode ter custos elevados ou dificuldades operacionais significativas (Poister, 2010: 107-109).

¹⁷ Entendido como a atuação subversiva dos intervenientes em função das metas definidas ou indicadores usados (Bevan & Hood, 2006: 521).

Schumann (2016: 16-21) considera que os indicadores podem ser um instrumento de informação e comunicação pública muito eficaz. Quando são bem concebidos, contêm a informação fundamental e facilmente compreensível sobre uma determinada política, o que os torna muito eficazes em termos comunicacionais. Este autor faz as seguintes recomendações relativamente ao uso de indicadores:

- Os indicadores precisam sempre de ser interpretados em combinação com outra informação contextual (e com a informação de outros indicadores), uma vez que por si só nunca conseguem dar uma resposta inequívoca relativamente ao sucesso das políticas;
- Os indicadores não podem ser considerados como objetivos em si mesmos, mas sim como ferramentas que ajudam as políticas a atingir objetivos;
- Sempre que possível, os resultados devem ser interpretados por comparação com valores de referência (*benchmark*);
- Os resultados devem ser interpretados tendo em consideração a possível existência de políticas complementares;
- Nos sistemas de incentivos baseados em indicadores, estes devem estar perfeitamente alinhados com os objetivos;
- Deve haver informação de enquadramento que facilite a correta interpretação dos indicadores. Essa informação deve incluir a unidade de medida, a amostra à qual o indicador se aplica e eventuais reservas ou limitações, por exemplo relacionadas com o método de recolha de dados. Além destes aspetos técnicos, o objetivo da política relacionado com o indicador deve ser referido, juntamente com a explicação da importância do objetivo.

CAPÍTULO 2 - PROJETO VISTORIA NA HORA

O projeto *Vistoria na hora* (VH) é um projeto de administração pública eletrónica no âmbito das funções de controlo oficial aos estabelecimentos do setor alimentar e dos subprodutos animais, exercidas pela Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV). Pela utilização de TI, a DGAV espera obter ganhos de eficiência e eficácia e melhorar a qualidade da informação recolhida nos controlos oficiais. O projeto VH está inserido no plano de modernização administrativa “DGAV XXI”, financiado pelo programa SAMA 2020¹⁸. O quadro 2.1 resume as alterações que serão introduzidas com a implementação do projeto.

Quadro 2.1 – Alterações que o projeto VH visa introduzir

Etapa ou aspeto	Hoje	Amanhã
Ferramenta usada nas vistorias	Lista de verificação (LV) em papel (15-30 páginas)	Aplicação <i>web</i> num computador híbrido
Registo dos factos apurados	Escritos manualmente na LV	Registados em formulário eletrónico e recolha de imagens
Elaboração do relatório	Nos dias seguintes à vistoria, em <i>Word</i>	Na hora ou posteriormente, na aplicação <i>web</i>
Informação registada no SIPACE ¹⁹	Dados gerais da vistoria e relatório em PDF	Dados gerais da vistoria, relatório detalhado e imagens
Quem toma a decisão	Sempre um dirigente	Técnico executor ou dirigente
Notificação do operador	Carta registada com aviso de receção	Correio eletrónico

Fonte: Elaboração própria

2.1. Missão, atribuições e organização da DGAV

Nos termos do Decreto-Lei n.º 18/2014, de 4 de fevereiro, a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) é um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa, que tem por missão a definição, execução e avaliação das políticas de segurança dos alimentos, de proteção animal e de sanidade animal, proteção vegetal e fitossanidade, sendo investida nas funções de autoridade sanitária veterinária e fitossanitária nacional, de autoridade nacional para os medicamentos veterinários e de autoridade responsável pela gestão do sistema de segurança dos alimentos.

¹⁸ Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública – informação disponível no [portal da AMA](#).

¹⁹ O SIPACE é o Sistema de Informação do Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos, usado pela DGAV desde 2010. O SIPACE também é usado pelos operadores, nomeadamente para consultarem o resultado dos controlos oficiais.

No âmbito da segurança dos alimentos, a DGAV prossegue as seguintes atribuições:

- Participar na definição e aplicação das políticas públicas de segurança dos alimentos;
- Assegurar a representação junto das instâncias nacionais, comunitárias e internacionais, das missões do serviço alimentar e veterinário da Comissão Europeia, e dos grupos do *Codex Alimentarius*, bem como a coordenação do Sistema de Alerta Rápido;
- Coordenar a elaboração do plano nacional de controlo plurianual integrado, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios, bem como das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais;
- Definir e coordenar as estratégias de promoção da segurança dos géneros alimentícios, em articulação com a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica;
- Elaborar, coordenar e avaliar a execução dos planos de controlo oficial relativos à produção e transformação dos géneros alimentícios, das respetivas matérias-primas, ingredientes e aditivos e dos subprodutos de origem animal²⁰;
- Assegurar a coordenação da informação relativa aos registos de operadores do setor alimentar, no âmbito do Sistema da Indústria Responsável, enquanto autoridade gestora do sistema de segurança alimentar.

No âmbito do regime de licenciamento dos estabelecimentos industriais²¹, a DGAV é a entidade consultada responsável pela atribuição do número de controlo veterinário dos estabelecimentos com atividades agroalimentares que utilizem matérias-primas de origem animal não transformadas ou com atividades envolvendo a manipulação de subprodutos de origem animal que careça de aprovação. No âmbito do regime de licenciamento dos estabelecimentos comerciais²², a DGAV é a entidade responsável pela realização das vistorias dos estabelecimentos comerciais que requerem aprovação, sendo o parecer da DGAV, resultante da vistoria, obrigatório e vinculativo para a autorização da atividade.

A DGAV é dirigida por um diretor-geral, coadjuvado por dois subdiretores-gerais. A sua organização interna obedece ao modelo estrutural hierarquizado. A estrutura nuclear, determinada na Portaria n.º 282/2012, de 17 de setembro, é composta por sete unidades orgânicas centrais e cinco unidades orgânicas desconcentradas, de âmbito regional, designadas Direções de Serviços de Alimentação e Veterinária das Regiões (DSAVR)²³.

²⁰ Diversos diplomas nacionais atribuem autoridade e poderes de fiscalização à DGAV, tais como o DL n.º 113/2006, de 12 de junho, em matéria de géneros alimentícios e o DL n.º 33/2017, de 23 de março, em matéria de subprodutos animais e produtos derivados.

²¹ DL n.º 169/2012, de 1 de agosto, alterado e republicado pelo DL n.º 73/2015, de 11 de maio.

²² DL n.º 10/2015, de 16 de janeiro.

²³ É importante realçar que até 2007, os serviços veterinários regionais, responsáveis pela execução dos controlos, estavam integrados nas Direções Regionais de Agricultura e Pescas, não tendo relação

Existem unidades orgânicas centrais de dois tipos: *serviços de apoio técnico e administrativo*, que dão suporte à atividade desenvolvida por todas as unidades orgânicas da DGAV, incluindo as regionais, onde se incluem os serviços de gestão financeira, gestão patrimonial, gestão de recursos humanos, sistemas de informação, comunicação, planeamento e estratégia e *serviços operativos centrais*, que preparam, coordenam e avaliam a execução das ações, dos planos e dos programas, e que se organizam em função das diferentes áreas de competência da DGAV, tais como: saúde, bem-estar e identificação animal; fitossanidade; segurança dos alimentos; nutrição e alimentação; medicamentos veterinários; produtos fitofarmacêuticos; recursos genéticos animais. Fazem ainda parte dos serviços centrais três unidades orgânicas flexíveis: o Núcleo de Auditorias e o Gabinete Jurídico, que se enquadram como serviços de apoio técnico e administrativo e o Gabinete de Recursos Genéticos Animais, que corresponde a um serviço operativo central.

Às DSAVR Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve compete, no âmbito das respetivas áreas geográficas, assegurar a execução das ações, dos planos e dos programas definidos pelos serviços centrais da DGAV. Com exceção da DSAVR Algarve, existem, em cada DSAVR, unidades desconcentradas – as Divisões de Alimentação e Veterinária (DAV). Em algumas DAV existem ainda subunidades desconcentradas - os Núcleos de Alimentação e Veterinária (NAV), que cobrem uma subárea territorial das DAV.

As vistorias aos estabelecimentos do setor alimentar e dos subprodutos animais são efetuadas de acordo com os princípios, os métodos, os procedimentos e as orientações constantes do Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos (PACE)²⁴.

A coordenação nacional do PACE é assegurada pela Direção de Serviços de Segurança Alimentar (DSSA), que partilha com a Direção de Serviços de Nutrição e Alimentação a responsabilidade pela definição de orientações técnicas, formação e supervisão dos técnicos. Os técnicos superiores que realizam vistorias e os coordenadores regionais fazem parte das DSAVR. A forma de organização do trabalho varia entre regiões. Em algumas regiões, a coordenação dos

hierárquica com o Diretor-Geral da Direção-Geral de Veterinária (serviço que antecedeu a DGAV). Em 2007, no quadro das orientações definidas pelo PRACE, a Direção-Geral de Veterinária foi reestruturada, tendo sido consagrado o princípio da verticalização dos serviços veterinários, com o objetivo de integrar numa única organização todas as atividades relacionadas com a produção animal, a proteção e promoção da saúde dos animais e a segurança sanitária dos géneros alimentícios de origem animal. Esta reestruturação ocorreu em sentido contrário à tendência predominantemente desconcentrador da PRACE, facto que foi justificado pela necessidade de assegurar um modelo de organização capaz de dar respostas qualificadas, em tempo útil, aos desafios que decorrem de emergências sanitárias.

²⁴ Para consultar informação sobre o PACE: [portal da DGAV em Programas/Programas Alimentação](#).

controles, a validação e a homologação das vistorias são efetuadas na DSAVR. Noutras regiões, aquelas ações são efetuadas nas DAV.

2.2. Vistorias aos estabelecimentos do setor alimentar e dos subprodutos animais

A DGAV realiza anualmente entre 1.500 e 2.000 vistorias aos estabelecimentos alimentares e de subprodutos animais, no âmbito do PACE. As vistorias são efetuadas por um ou dois técnicos, usando para o efeito uma lista de verificação em papel, a qual contém os requisitos aplicáveis às atividades desenvolvidas no estabelecimento vistoriado. Dependendo da dimensão dos estabelecimentos e da complexidade das atividades exercidas, as vistorias demoram entre meio-dia a 2 dias. Nos dias seguintes à vistoria, os técnicos elaboram um relatório a partir das constatações registadas na lista de verificação. Não existe qualquer mecanismo de automatização na elaboração do relatório. É também preparada uma notificação, enviada ao operador por correio normal, juntamente com o relatório.

Quando verifica incumprimentos, a DGAV toma medidas com vista a assegurar que os operadores resolvem a situação. Na decisão sobre a ação a empreender, a DGAV tem em conta a natureza dos incumprimentos e os antecedentes do operador no tocante aos incumprimentos. A não ser que haja risco imediato para a saúde pública, ou se verifique a persistência de incumprimentos graves, a DGAV concede ao operador um prazo para corrigir os incumprimentos. A notificação e o relatório contêm a descrição dos incumprimentos verificados, incluindo o enquadramento legal e os prazos de que o operador dispõe para os corrigir. É concedido ao operador um prazo de 10 dias para se pronunciar, por escrito, sobre o sentido da decisão da DGAV, nos termos do artigo 121.º do CPA²⁵. Quando os incumprimentos são graves ou quando verificados repetidamente, a DGAV pode suspender, parcial ou totalmente, a aprovação do estabelecimento. Se houver risco imediato para a saúde pública e, conseqüentemente, urgência na decisão, o direito de audiência prévia é dispensado, nos termos do artigo 124.º do CPA. Concomitantemente, é instaurado um processo contraordenacional. As medidas tomadas podem também envolver o impedimento ou a restrição da colocação de géneros alimentícios do mercado, ou a sua retirada do mercado. As medidas são tomadas com fundamento no artigo 54.º do Regulamento (CE) n.º 882/2004²⁶, em conjugação com aos diplomas nacionais que atribuem à DGAV os poderes necessários. A conclusão da vistoria passa por uma fase de validação técnica, que consiste na apreciação, por um coordenador regional, do relatório e das medidas propostas

²⁵ Direito de audiência prévia, ou seja, o direito de os interessados serem ouvidos no procedimento, antes de ser tomada a decisão final e de serem informados sobre o sentido provável desta.

²⁶ Regulamento (CE) n.º 882/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios, e das normas relativas á saúde e ao bem-estar dos animais.

pelos técnicos que fizeram a vistoria, seguida de uma fase de homologação por parte de um superior hierárquico (chefe de divisão ou diretor de serviços). Quando incluem a suspensão da aprovação, as propostas efetuadas pelas DSAVR são apreciadas pela DSSA e são decididas pelo Diretor-Geral da DGAV.

O controlo oficial é registado no SIPACE, sendo o relatório de vistoria e a notificação inseridos, neste sistema, em PDF. O registo no SIPACE inclui a classificação, numa escala de 1 a 4, de nove indicadores que caracterizam o grau de cumprimento, por parte do operador, das normas vigentes em várias matérias, tais como: estruturas e equipamentos, higiene, análises, água, rastreabilidade, HACCP, subprodutos, rotulagem e aditivos.

2.3. Identificação do problema e pressupostos

O contributo dos controlos oficiais efetuados pela DGAV, para a melhoria da segurança dos géneros alimentícios disponíveis no mercado, depende sobretudo de quatro capacidades:

- Efetuar vistorias com a frequência adequada, em função do risco dos estabelecimentos;
- Detetar os incumprimentos durante os controlos;
- Tomar as medidas adequadas, em tempo útil, quando os incumprimentos são detetados;
- Assegurar que os operadores cumprem as determinações da DGAV.

Os fatores que influenciam estas capacidades afetam, conseqüentemente, a eficácia do sistema de controlo oficial.

A necessidade de intervir sobre a capacidade de efetuar as vistorias com a frequência adequada foi identificada no final de 2013, após uma avaliação da execução do plano. Essa avaliação incluiu, pela primeira vez, o cálculo da taxa de cumprimento dos prazos definidos para a realização das vistorias, tendo revelado uma taxa insatisfatória. Em reação, foram definidas metas a alcançar até ao final de 2014, e foi implementada uma metodologia de monitorização de desempenho, durante esse ano. No entanto, os resultados alcançados permaneceram insatisfatórios, tendo a metodologia de monitorização sido descontinuada. As causas desse insucesso parecem ter sido a ausência de uma estratégia de atuação sobre as causas da insuficiência do desempenho, a falta de envolvimento da estrutura da DGAV na conceção e implementação do método de monitorização e alguns problemas nos indicadores utilizados.

Em paralelo com este problema, é reconhecida na DGAV, desde há alguns anos, a necessidade de notificar mais rapidamente os operadores, embora não seja possível avaliar objetivamente o desempenho nesse aspeto, por não haver registos das datas de notificação.

Internamente, a perceção geral é de que o número de técnicos é insuficiente para cumprir as tarefas que as DSAVR têm de executar, havendo outras razões que acessoriamente dificultam o desempenho, como a falta de veículos e a preparação insuficiente dos técnicos. Sendo muito significativos os entraves colocados atualmente à Administração Pública para contratação de pessoal, a melhoria dos procedimentos foi assumida como a forma de intervir sobre estes

problemas. As etapas de elaboração do relatório e notificação foram consideradas aquelas em que se poderá melhorar mais o desempenho.

Atendendo aos resultados favoráveis decorrentes do uso de TI²⁷ no passado, a sua utilização nas vistorias, pela implementação do projeto *Vistoria na hora*, permite esperar a melhoria do sistema de controlo oficial, em resultado do reforço das capacidades associadas à eficácia dos controlos oficiais, especialmente da primeira e da terceira, conseguido pelo efeito das medidas indicadas no quadro 2.2.

Quadro 2.2 Medidas, efeitos esperados e capacidades reforçadas pelo projeto VH

Medidas	Efeito esperado	Capacidade reforçada
Automatização da elaboração do relatório e da notificação.	Redução do tempo necessário para a elaboração do relatório e da notificação. O tempo ganho permitirá que sejam efetuados mais controlos.	Efetuar vistorias com a frequência adequada.
Incorporação no programa de informação detalhada sobre os requisitos legais e instruções sobre procedimentos de controlo específico.	Aumento da capacitação dos técnicos executores.	Detetar os incumprimentos durante os controlos.
Automatização da elaboração do relatório, notificação eletrónica e decisão pelos técnicos executores.	Aumento da celeridade com que os operadores são notificados.	Tomar as medidas adequadas, em tempo útil.
Incorporação no programa de mecanismos que facilitam a verificação da correção dos incumprimentos anteriores.	Aumento da capacidade de seguimento dos incumprimentos anteriores.	Assegurar que os operadores cumprem as determinações da DGAV.

Fonte: Elaboração própria

Além do efeito sobre a eficácia e eficiência, o projeto VH também melhorará a quantidade e qualidade da informação registada no SIPACE, dado que todos os dados recolhidos na vistoria serão registados no sistema (atualmente apenas são registados dados gerais, constando a informação de pormenor num PDF inserido no sistema), o que contribuirá para uma melhor gestão do plano de controlo. A uniformidade na classificação dos incumprimentos também poderá ser reforçada, pela introdução de funcionalidades de apoio técnico no programa informático.

²⁷ O início da utilização do SIPACE, em outubro de 2010, permitiu um salto qualitativo na organização e na capacidade de gestão do PACE, plano que estava em execução desde 2007.

Desde cedo se entendeu oportuno incluir, no projeto, outros aspetos além dos tecnológicos, nomeadamente a delegação do poder de decisão sobre as medidas a tomar, nos técnicos executores, alteração que poderá resultar na notificação mais célere, bem como a utilização de um sistema de monitorização de desempenho que permita gerir a implementação do projeto e avaliar resultados. O sistema de monitorização usado em 2014 poderá ser retomado, se forem corrigidos os seus defeitos.

Igualmente foi reconhecido o interesse em atender à opinião dos técnicos executores e dos coordenadores regionais, assim como dos operadores, para a conceção do projeto VH.

2.4. Questões de partida e objetivos

Partindo dos pressupostos atrás enunciados, formularam-se as questões e definiram-se os objetivos constantes do quadro 2.3.

Quadro 2.3 Questões de partida e objetivos

Questões de partida (Q)	Objetivos (O)
Q1: Que características deverá ter o programa informático a desenvolver, de forma a tornar mais rápidos os procedimentos de vistoria, elaboração do relatório e notificação?	O1: Definir os requisitos e as características do programa informático a desenvolver.
Q2: Que tipo de equipamento será mais adequado para utilizar nas vistorias?	O2: Identificar o tipo de equipamento mais adequado para utilizar nas vistorias.
Q3: É possível e conveniente permitir que os técnicos executores decidam as medidas a tomar, de forma a tornar mais célere o procedimento?	O3: Analisar a possibilidade e a conveniência de os técnicos executores decidirem as medidas a tomar, face aos incumprimentos identificados nas vistorias.
Q4: Que medidas podem ser tomadas para garantir a qualidade das decisões, se o poder de as tomar for transferido para os técnicos?	O4: Identificar medidas que possam ser tomadas para garantir a qualidade das decisões, se o poder de as tomar for transferido para os técnicos.
Q5: Qual é a opinião dos operadores sobre os procedimentos atuais e sobre este projeto?	O5: Conhecer a opinião dos operadores sobre os procedimentos atuais e sobre o projeto.
Q6: Que medidas podem ser tomadas para promover a sua confiança no projeto?	O6: Identificar medidas que possam promover a confiança dos operadores no projeto.
Q7: Como poderá ser melhorada a metodologia de monitorização de desempenho implementada em 2014?	O7: Fazer uma análise crítica da metodologia de monitorização de desempenho implementada em 2014 e identificar os aspetos que devem ser melhorados.

Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA

A variedade e a extensão dos objetivos deste trabalho tornou necessária a combinação de metodologias. Os objetivos relativos a questões tecnológicas (O1 e O2) foram prosseguidos por um painel de peritos, constituído por colaboradores da DGAV, tendo este grupo recebido contributos de empresas do setor das tecnologias de informação. Posteriormente, um protótipo de programa informático foi apresentado aos técnicos executores e coordenadores, em três *focus group*, onde também foram debatidos outros assuntos interessantes ao projeto. A análise da possibilidade e da conveniência da delegação de poderes e a identificação das medidas para garantir a qualidade das decisões (O3 e O4) foram efetuadas por estudo da legislação e de bibliografia, tendo também sido debatidas nos *focus group*. A opinião dos operadores sobre os procedimentos atuais da DGAV e sobre o projeto VH (O5) foi obtida por inquérito. As medidas para promover a confiança dos operadores no projeto (O6) foram identificadas após revisão bibliográfica e análise dos resultados do inquérito. Finalmente, a análise crítica da metodologia de monitorização de desempenho implementada em 2014 (O7) foi efetuada após revisão bibliográfica.

Quadro 3.1 Objetivos e metodologias

Objetivos	Metodologias
O1: Definir os requisitos e as características do programa informático a desenvolver.	- Painel de peritos com contributos de entidades externa;
O2: Identificar o tipo de equipamento mais adequado para utilizar nas vistorias.	- <i>Focus group</i> com os técnicos executores e coordenadores do PACE.
O3: Analisar a possibilidade e a conveniência de os técnicos executores decidirem as medidas a tomar, face aos incumprimentos identificados nas vistorias.	- Análise da legislação;
O4: Identificar medidas que possam ser tomadas para garantir a qualidade das decisões, se o poder de as tomar for transferido para os técnicos.	- Revisão bibliográfica;
O5: Conhecer a opinião dos operadores sobre os procedimentos atuais e sobre o projeto.	- <i>Focus group</i> com os técnicos executores e coordenadores do PACE.
O6: Identificar medidas que possam promover a confiança dos operadores no projeto.	- Inquérito e análise de resultados.
O7: Fazer uma análise crítica da metodologia de monitorização de desempenho implementada em 2014 e identificar os aspetos que devem ser melhorados.	- Revisão bibliográfica;
	- Revisão bibliográfica;
	- Análise de resultados do inquérito.
	- Revisão bibliográfica.

Fonte: Elaboração própria

Foram ainda efetuadas diligências, infrutíferas, para realizar estudo de casos de projetos equivalentes desenvolvidos por outras entidades. A Autoridade Tributária está a desenvolver um projeto semelhante, mas a sua conceção encontra-se bastante mais atrasada. Foram também

contactadas autoridades competentes nos outros Estados-Membros, tendo havido resposta da Holanda, cujo representante forneceu documentação abundante, mas de um projeto diferente, sobre integração de vários sistemas de informação usados no âmbito do controlo alimentar.

3.1. Painel de peritos

Foi constituído na DGAV um grupo de trabalho, composto por colaboradores com responsabilidades na coordenação do PACE e na gestão dos sistemas de informação, que desenvolveu as seguintes tarefas: elaboração de caderno de especificações do programa informático, que fez parte da documentação enviada às entidades externas convidadas a apresentar propostas, de acordo com o previsto no CCP para a modalidade de contratação por consulta prévia; definição do critério de adjudicação e dos fatores que o compuseram; identificação das características dos equipamentos a utilizar nas vistorias; identificação da modalidade de aquisição dos equipamentos, tendo em conta a possibilidade de estarem abrangidos por um acordo quadro. No âmbito do trabalho desenvolvido por este painel de peritos foi obtida informação, através de consultas do mercado, relativa a soluções tecnológicas e custos previsíveis, necessária para a definição da modalidade de contratação.

3.2. Focus group

O *focus group* consiste numa entrevista em grupo em que há interesse na interação do grupo e na construção conjunta de significado. O *focus group* contém elementos da entrevista em grupo, na qual várias pessoas discutem diversos tópicos e da entrevista focalizada, em que os entrevistados são selecionados por se saber que estiveram envolvidos em determinada situação, sendo questionados sobre tal envolvimento (Bryman & Bell, 2015: 513).

Entre maio e junho de 2018 foram realizados três *focus group* nas DSAVR Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo²⁸, nos quais participaram vinte e três colaboradores da DGAV, selecionados pelos coordenadores e dirigentes de cada região, tendo em conta o perfil definido - pessoas com experiência relevante e diversificada em realização de vistorias do PACE. As funções desempenhadas pelos participantes, neste âmbito, constam do quadro 3.2.

Quadro 3.2 Funções desempenhadas pelos participantes dos *focus group*

Data	Região	Execução	Validação	Homologação	Coordenação
24/05/2018	Norte	6	3	0	2
25/05/2018	Centro	9	5	2	1
14/06/2018	Lisboa e Vale do Tejo	8	8	1	1
		23	16	3	4

Fonte: Elaboração própria

²⁸ Não foram efetuados *focus group* nas DSAVR Alentejo e Algarve por dificuldades de agenda.

Os *focus group* foram efetuados com os seguintes objetivos: conhecer a perceção dos colaboradores da DGAV que mais diretamente estarão envolvidos no projeto VH; recolher contributos que melhorem a conceção do projeto; identificar fatores que possam condicionar a implementação do projeto e/ou a melhoria do desempenho; envolver estes colaboradores no projeto VH e promover a comunicação interna sobre o mesmo.

Na preparação dos *focus group* foi elaborado um guião (anexo A) estruturado nas seguintes partes:

- Introdução: informação sobre o âmbito, os objetivos e a metodologia do *focus group*;
- Contexto que esteve na origem do projeto VH; identificação dos problemas relativos à execução do PACE, bem como das suas causas;
- Características do programa informático;
- Decisão sobre as medidas a tomar pelos técnicos executores;
- Impacto esperado do projeto VH;
- Utilização e distribuição dos equipamentos.

Cada *focus group* durou entre duas a três horas. O som foi gravado, tendo sido transcrito posteriormente. Finalmente foi elaborado relatório com os contributos mais relevantes.

3.3. Inquérito

Com o inquérito dos operadores, realizado entre os dias 08/05/2018 e 08/06/2018, a DGAV pretendeu recolher informação que permita melhorar o serviço prestado aos operadores.

O inquérito foi estruturado nas seguintes três secções, conforme pode ser verificado no anexo B: atuação atual da DGAV; SIPACE; projeto VH. Além do objetivo principal de conhecer a opinião dos operadores, o inquérito teve os seguintes outros objetivos:

- Permitir, no futuro, a avaliação do impacto do projeto VH na perceção da qualidade do trabalho desenvolvido pela DGAV;
- Divulgar a existência do SIPACE e recolher informação sobre funcionalidades de que os operadores gostariam de dispor;
- Divulgar o projeto VH e antever problemas advindos do uso das TI durante as vistorias, para que possam ser tomadas ações que os minimizem.

O inquérito foi efetuado com a colaboração do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. As respostas ao inquérito foram efetuadas no programa informático Qualtrics®. O convite para participação no inquérito foi enviado por correio eletrónico. Durante o inquérito foi criado o endereço eletrónico específico inqueritos@dgav.pt para apoio dos inquiridos.

De um total de 3015²⁹ estabelecimentos aprovados do setor alimentar ou que laboram subprodutos animais, foram enviados convites a 1722 estabelecimentos (57% dos estabelecimentos existentes), correspondentes aos estabelecimentos que observavam os critérios constantes do quadro 3.3, determinados pelas razões também aí constantes.

Quadro 3.3 Critérios de seleção dos estabelecimentos inquiridos

Critério	Justificação
Localização no continente	Nas regiões autónomas os controlos oficiais são efetuados por serviços da administração regional e não pela DGAV.
Existência de um contacto de correio eletrónico registado no SIPACE	A dimensão do universo impediu a inclusão de todos os estabelecimentos. A inclusão dos estabelecimentos relativamente aos quais a DGAV não possui um contacto eletrónico aumentaria muito os custos associados ao inquérito.
Registo de pelo menos duas vistorias registadas no SIPACE	Pretendeu-se excluir a opinião dos estabelecimentos onde ainda não foram efetuadas vistorias, bem como aquelas que decorressem de uma única experiência.

Fonte: Elaboração própria

Foi solicitado que os respondentes caracterizassem os estabelecimentos quanto à região onde se localizam, atividade que desenvolvem, número de trabalhadores, potência elétrica contratada, número de anos de laboração e número de vistorias efetuadas pela DGAV, para que os resultados pudessem ser analisados tendo em conta a influência dessas variáveis.

Dos 1722 estabelecimentos inquiridos responderam 793, o que corresponde a uma taxa de resposta de 46%. Os dados relativos aos estabelecimentos existentes, inquiridos e respondentes, por região e por setor de atividade constam dos quadros 3.4 e 3.5, respetivamente.

Quadro 3.4 Estabelecimentos existentes (E), inquiridos (I) e respondentes (R), por região

Região	E (n.º)	I (n.º)	I (% E)	R (n.º)	R (% E)	R (% I)
Norte	746	420	56	213	29	51
Centro	949	543	57	256	27	47
LVT	731	462	63	196	27	42
Alentejo	335	208	62	93	28	45
Algarve	254	89	35	35	14	39
Total	3015	1722	57	793	26	46

Fonte: SIPACE e Inquérito DGAV, 2018

²⁹ Número de estabelecimentos existentes na data em que os convites foram preparados.

Quadro 3.5 Estabelecimentos existentes (E), inquiridos (I) e respondentes (R), por setor

Setor	E (n.º)	I (n.º)	I (% E)	R (n.º)	R (% E)	R (% I)
Carnes e produtos cárneos	1049	625	60	309	29	49
Produtos da Pesca	472	305	65	149	32	49
Produtos lácteos	456	246	54	138	30	56
Ovos e ovoprodutos	56	32	57	44	79	- ^a
Mel	60	28	47	19	32	68
Armazenagem	1014	706	70	184	18	26
Subprodutos	254	174	69	90	35	52
Outras	925	564	61	85	9	15

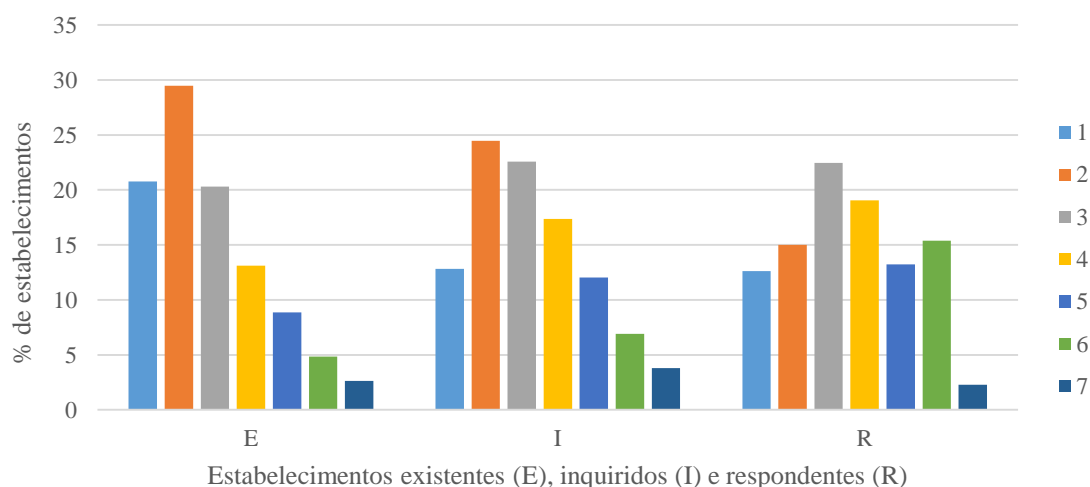
Fonte: SIPACE e Inquérito DGAV, 2018

Nota: há estabelecimentos que exercem atividades de vários setores

a) O número de respondentes é superior ao número de inquiridos, o que se deve ao facto de alguns operadores que usam ovos (por exemplo, para o fabrico de produtos de pastelaria), terem respondido que exercem atividade no setor dos ovos, quando a atividade se enquadra, para a DGAV, na classe “Outras”.

Os dados do quadro 3.4 podem ser resumidos, aproximadamente, da seguinte forma: metade dos estabelecimentos existentes foram inquiridos e metade dos estabelecimentos inquiridos responderam ao inquérito. A análise do quadro 3.5 permite concluir que os setores em que se verificaram menores taxas de resposta (Outras e Armazenagem) são os que correspondem a atividades em que a DGAV intervém, enquanto autoridade competente, mais recentemente e/ou de modo menos preponderante. Pelo contrário, os setores da carne, produtos da pesca, leite e produtos lácteos, mel e subprodutos, onde a intervenção da DGAV é mais relevante, apresentaram taxas de resposta superiores.

A figura 3.1 representa a distribuição dos estabelecimentos existentes, inquiridos e respondentes, por dimensão.

Figura 3.1 Estabelecimentos existentes (E), inquiridos (I) e respondentes (R), por dimensão

Fonte: SIPACE e Inquérito DGAV, 2018

Verifica-se que a taxa de participação e de resposta entre os estabelecimentos de menor dimensão (1 e 2) são inferiores às verificadas entre os estabelecimentos de maior dimensão. A dimensão média dos estabelecimentos existentes, inquiridos e respondentes é 2.8, 3.3 e 3.6, respetivamente, o que está de acordo com aquela conclusão³⁰.

Após o inquérito, foi feita uma análise estratificada dos dados, em função das variáveis de caracterização dos estabelecimentos: região, setor de atividade, dimensão, n.º de anos de laboração e n.º de vistorias efetuadas, com o objetivo de identificar relações entre aquelas variáveis e os resultados que fossem relevantes para a implementação do projeto VH. A quantidade e a qualidade dos dados obtidos sugerem que uma análise posterior mais aprofundada permitirá à DGAV conhecer melhor o universo de operadores e implementar medidas que promovam a qualidade dos serviços que presta de modo mais orientado.

³⁰ A variável *dimensão* foi construída a partir das variáveis *n.º de trabalhadores* e *potência elétrica contratada*, assumindo 7 valores, sendo a classe 1 e a classe 7 as classes correspondentes às dos estabelecimentos de menor e maior dimensão, respetivamente. É importante não confundir, nem relacionar esta variável (construída especificamente no âmbito deste trabalho) e a tipologia dos estabelecimentos industriais, estabelecida no SIR (Sistema de Indústria Responsável, aprovado pelo DL n.º 169/2012, de 1 de agosto, alterado e republicado pelo DL n.º 73/2015, de 11 de maio).

CAPÍTULO 4 - RESULTADOS E DISCUSSÃO

No presente capítulo expõe-se o conhecimento que resultou das atividades desenvolvidas com vista à conceção do projeto *Vistoria na hora*, ou seja, o estudo sobre o enquadramento teórico dos temas, a análise da legislação, o trabalho desenvolvido pelo painel de peritos e a avaliação dos resultados do inquérito e dos *focus group*. A apresentação de resultados segue uma estrutura coerente com a definição dos objetivos deste trabalho.

4.1. Programa informático

O trabalho desenvolvido pelo painel de peritos e nos *focus group* permitiu conceptualizar um programa informático para ser usado durante as vistorias, com significativo nível de detalhe, incluindo elementos de desenho gráfico. A especificação detalhada do programa, no caderno de encargos, permitiu que as entidades convidadas³¹ pudessem apresentar propostas orçamentadas com cálculos precisos e facilitará a tarefa de desenvolvimento informático. O anexo D contém os aspetos mais relevantes dessa especificação.

Inicialmente, considerou-se a hipótese de incluir no programa duas funcionalidades destinadas aos operadores. Uma consistia na possibilidade de utilizarem o programa para realização de autocontrolos; outra, na possibilidade de os operadores registarem no programa as medidas tomadas em relação aos incumprimentos. Porém, seguindo a recomendação de Heeks (2003: 11) de implementar os projetos de forma modular e incremental, excluíram-se estas funcionalidades na fase inicial, para evitar excessiva complexidade. Mantém-se, no entanto, o interesse em implementá-las futuramente, pois são evoluções capazes de alargar a utilização do programa a intervenientes que estão fora da Administração. Essa possibilidade é particularmente relevante no contexto político atual, em que decorre um processo de transferência de competências, em matéria de segurança dos alimentos, da DGAV para os municípios³², bem como à luz da legislação comunitária em matéria de controlos oficiais³³, que determina que as autoridades competentes, quando determinam o risco dos estabelecimentos e a frequência com que efetuam os controlos oficiais devem atender, entre outros aspetos, à fiabilidade e aos resultados dos autocontrolos que tenham sido realizados pelos operadores, ou por um terceiro a seu pedido, incluindo, quando apropriado, regimes privados de garantia da qualidade. Este

³¹ Nos termos do artigo 20.º do CCP, o procedimento de formação de contratos de aquisição de serviços deve ser a consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato seja superior a 20.000€ e inferior a 75.000€.

³² Previsto no artigo 25.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais).

³³ Regulamento (UE) n.º 2017/625, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativo aos controlos oficiais e outras atividades oficiais que visam assegurar a aplicação da legislação em matéria de géneros alimentícios e alimentos para animais, bem como das regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade e produtos fitofarmacêuticos.

regulamento também prevê ser possível a delegação de tarefas de controlo em outras organizações ou pessoas singulares. Neste contexto, a utilização do programa por outras organizações poderá vir a ocorrer em três contextos diferentes:

- a utilização por parte dos municípios, num futuro cenário de transferência de competências, ficando dessa forma assegurada a possibilidade de gestão centralizada de informação, suporte essencial para a coordenação nacional do sistema de controlo;
- a utilização por parte dos operadores ou de empresas de consultoria alimentar contratadas pelos operadores, sendo assim facilitada a avaliação dos autocontrolos e a incorporação dessa avaliação no sistema de controlo oficial;
- a utilização por entidades terceiras a quem a DGAV venha a delegar a execução de controlos oficiais, podendo a DGAV implementar ações de supervisão com suporte no sistema de informação.

Para além de funcionar como instrumento de registo dos factos observados durante as vistorias, o programa informático concebido constituirá uma ferramenta de trabalho que disponibiliza informação útil e apoio técnico. É a transferência do conhecimento profissional (*fachwissen*) para o sistema de informação de que fala Zuurmond (2012: 179-180).

Igualmente se introduzirão elementos que reduzem a discricionariedade dos técnicos executores, fenómeno tão bem explicado por Snellen (1998; 2012), apesar de essa redução, neste caso, ser muito parcial, porque esses elementos têm sobretudo um carácter orientador e não expressamente limitador. Os técnicos executores continuarão a desempenhar um papel fundamental como elo de ligação entre o processo interno de informação sobre regras, categorias formais e procedimentos e o processo externo de informação sobre as circunstâncias e os interesses dos operadores, função fundamental dos *street level bureaucrats*, como descrito por Snellen (1998: 500).

De forma a assegurar maior independência futura no desenvolvimento e na utilização do programa, foi definido, como requisito obrigatório, a propriedade de o código-fonte ser da DGAV. Além disso, foram definidas quatro fatores que compuseram o critério de adjudicação³⁴: i) funcionamento direto do programa sobre o SIPACE, sem necessidade de uma segunda base de dados; ii) gestão única dos utilizadores do programa e do SIPACE; iii) utilização do programa pelos operadores utilizadores do SIPACE, sem custos adicionais; iv) disponibilidade do programa *online*, sem necessidade de instalação nos equipamentos.

³⁴ O critério de adjudicação das propostas foi o da proposta economicamente mais vantajosa, determinada pela modalidade melhor relação qualidade-preço. Nos termos do artigo 75.º do CCP, os fatores e os eventuais subfatores que densificam o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa devem estar ligados ao objeto do contrato a celebrar.

Relembrando a recomendação de Lenk (2012: 227-228) de adotar uma visão sociotécnica dos sistemas (mais do que simples arranjos de máquinas e programas), será necessário definir um modelo de gestão da informação que estará no programa. Além de ter de ser assegurada a sua atualização, a melhoria contínua dessa informação deve ser prosseguida, tarefa que só poderá ser desenvolvida, com qualidade, se houver participação de vários intervenientes, desde os técnicos executores até aos decisores. O modelo de gestão da informação deve ser conhecido por todos, caso contrário haverá problemas de responsabilização e prestação de contas, fenómeno reconhecidamente associado à administração pública eletrónica, como refere Pollitt (2010: 43).

Por último, reconhecendo a possível utilidade, para efeitos de controlo, da metainformação gerada pelo programa, será importante que a utilização desses dados seja efetuada com transparência, isto é, os dados que são registados e a forma como são usados devem ser conhecidos pelos interessados.

4.2. Equipamento

Consideraram-se duas hipóteses quanto ao tipo de equipamento a utilizar durante as vistorias: *tablet* ou computador portátil híbrido³⁵. A hipótese de usar um computador portátil convencional não foi considerada, dada a impossibilidade de ser usado durante a inspeção das instalações. O *tablet* tem a vantagem de ser mais barato, o que permitiria adquirir mais equipamentos. No entanto, dada a maior versatilidade dos híbridos, optou-se pela aquisição destes equipamentos, que complementam as vantagens de portabilidade dos *tablets* com as vantagens do computador portátil, em termos de estabilidade e multivalência. Nas vistorias, será possível utilizar o ecrã do híbrido, durante a inspeção das instalações, como se de um *tablet* se tratasse, para preenchimento do formulário de vistoria e recolha de imagens, acoplando-o depois ao teclado, para dessa forma se completar a preenchimento do formulário de vistoria, adicionando os textos que complementam a informação registada previamente e fazendo a edição das fotografias. Tomada a decisão quanto ao equipamento, os mesmos foram adquiridos por ajuste direto, ao abrigo de acordo-quadro³⁶.

4.3. Desconcentração administrativa e delegação de poderes

Como foi referido, a implementação do projeto VH foi também uma oportunidade de reconsiderar as normas estabelecidas sobre o processo de decisão das medidas a tomar quando são verificados incumprimentos nas vistorias. Segundo os procedimentos atuais, é sempre o dirigente responsável pela unidade orgânica regional que decide as medidas a tomar, exceto quando essas incluem a

³⁵ Um computador portátil híbrido é um equipamento que é simultaneamente um *tablet* e um computador portátil. O ecrã funciona autonomamente como um *tablet*. Quando acoplado ao teclado, funciona como um computador portátil convencional.

³⁶ Nos termos do n.º 1-e), artigo 26.º do CCP, pode adotar-se o ajuste direto quando se trate de locar ou adquirir bens ao abrigo de um acordo-quadro.

suspensão da aprovação do estabelecimento ou de atividades exercidas no estabelecimento, casos em que a decisão é tomada pelo Diretor-Geral da DGAV. Esta formulação encontra suporte nos Despachos n.º 12602/2016 e n.º 9919/2017, publicados na 2.ª série dos Diários da República de 19 de outubro de 2016 e 16 de novembro de 2017, respetivamente, bem como numa circular interna da DGAV. A este respeito, é importante frisar que as decisões tomadas pelos dirigentes regionais devem ser suportadas pelos atos de delegação que cumprem os requisitos definidos no CPA. As circulares internas da DGAV não legitimam a ação daqueles dirigentes, porque não observam as condições necessárias à delegação de poderes, nomeadamente no que diz respeito a publicação.

Da revisão bibliográfica e análise da legislação efetuadas resultam as seguintes conclusões e reflexões sobre a desconcentração administrativa e a delegação de poderes, no âmbito do projeto VH:

- A implementação de projetos de grande complexidade pode levar ao seu fracasso, sendo por vezes aconselhável limitá-la, pelo menos inicialmente, à componente tecnológica, ou seja, à mera automação. No entanto, na implementação da administração pública eletrónica, deve adotar-se uma visão sociotécnica dos sistemas, que abrange mais do que apenas os aspetos tecnológicos.
- A Administração Pública tem um contrato único com a sociedade, sendo responsável por assegurar a defesa dos interesses coletivos. Para proteger a sua atuação nesse sentido, a Administração Pública atua num contexto institucional estável, em cumprimento do sistema de leis, regulamentos e procedimentos. No entanto, a massificação das TI na sociedade, cada vez mais *sempre on*, com destaque para a sua penetração nas atividades de comércio e dos serviços privados faz aumentar as expectativas dos cidadãos em relação aos serviços prestados pela Administração Pública.
- A complexa realidade institucional em que a Administração Pública atua, os constrangimentos de recursos e os aspetos estruturais do comportamento humano influenciam a forma como as tecnologias são utilizadas, frequentemente no sentido de reforçar as disposições e as relações de poder existentes e não na transformação das organizações. No entanto, a digitalização reclama fortes alterações no capital humano e organizacional no sentido de uma organização holística, caracterizada por hierarquias mais planas, descentralização da tomada de decisão e níveis elevados de controlo pela estrutura de informação.
- A eficácia e a unidade de ação devem ser asseguradas pela Administração Pública. No entanto, a CRP promove a desconcentração administrativa como instrumento de desburocratização e de aproximação dos serviços às populações.
- A tendência atual na Administração Pública portuguesa é fortemente favorável à descentralização e à desconcentração, tendo o legislador estabelecido esse princípio nos seguintes diplomas:

- Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril (artigo 27.º): “Todos os serviços adotarão, nos termos legais aplicáveis, mecanismos de delegação e subdelegação de competências que propiciem respostas céleres às solicitações dos utentes e proporcionem um pronto cumprimento de obrigações e uma gestão mais célere e desburocratizada”;
 - Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro (artigo 9.º, n.º5): “A delegação e a subdelegação de competências constituem instrumentos privilegiados de gestão, cabendo aos titulares dos cargos de direção superior de 1.º grau a promoção da sua adoção, enquanto meios que propiciam a redução de circuitos de decisão e uma gestão mais célere e desburocratizada”;
 - Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (Anexo, artigo 55.º, n.º 2): “O órgão competente para a decisão final delega em inferior hierárquico seu, o poder de direção do procedimento, salvo disposição legal, regulamentar ou estatutária em contrário ou quando a isso obviarem as condições de serviço ou outras razões ponderosas, invocadas fundamentadamente no procedimento concreto ou em diretiva interna respeitante a certos procedimentos”³⁷.
- No âmbito específico da segurança dos alimentos, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, no seu artigo 25.º, estabelece que é da competência dos órgãos municipais o exercício de poderes de controlo, sem prejuízo das competências atribuídas aos órgãos de polícia criminal e das competências próprias da DGAV.
 - A delegação de poderes nos técnicos que efetuam vistorias é possível, já que:
 - Os titulares dos cargos de direção superior de 1.º grau podem delegar em todos os níveis e graus de pessoal dirigente as suas competências próprias, por força do disposto no Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da Administração Pública (lei habilitante que permite ao Diretor-Geral da DGAV delegar poderes nos dirigentes das DSAVR);
 - Se, no ato de delegação, o Diretor-Geral da DGAV autorizar a subdelegação dos poderes que delega, poderão os dirigentes das DSAVR delegar nos técnicos executores o poder que lhes foi delegado (ou seja, o ato de delegação do Diretor-Geral da DGAV é a lei habilitante que permite aos dirigentes das DSAVR subdelegar o poder que lhes foi delegado);

³⁷ Esta disposição do artigo 55.º do CPA é mencionada, apesar de se relacionar com a delegação do poder de direção e não de decisão, por ser relevante na tendência em favor da desconcentração, em geral. A versão anterior do CPA definia que o órgão competente para a decisão final *pode* delegar o poder de direção. Com o novo CPA, a delegação passa a ser a regra, sem prejuízo das exceções previstas na lei.

- O CPA permite a delegação de poderes num agente administrativo da mesma pessoa coletiva a que pertence o delegado.
- Para serem válidos, os atos de delegação têm de ser publicados de acordo com o definido no CPA, ou seja, no Diário da República e no portal da DGAV.
- A concentração do poder de decisão sobre as medidas a tomar perante a identificação de incumprimentos nas vistorias beneficia a qualidade dos atos administrativos e promove a coerência e uniformidade de atuação. No entanto, torna mais lento o processo decisório e consequentemente prejudica, nesse aspeto, a eficácia do controlo oficial. A eficiência administrativa também é prejudicada, pois os dirigentes não são libertados da tomada de decisões de menor relevância, prejudicando-lhes a disponibilidade para a resolução de questões de maior responsabilidade.
- O alargamento do poder de decisão aos técnicos executores, em certas situações, poderá tornar o processo mais simples e rápido e, logo, mais eficiente e eficaz. Essa alteração pode potenciar o ganho de tempo que se espera que resulte da utilização das TI e permitir alcançar o objetivo de, pelo menos em algumas situações, a vistoria ser concluída *na hora*. No entanto essa alteração não deve comprometer a observação dos princípios que presidem à atuação administrativa – proporcionalidade, justiça e razoabilidade, imparcialidade e responsabilidade, entre outros.
- Duas questões jurídicas devem merecer uma avaliação mais aprofundada, pois podem condicionar a conveniência de delegar poderes nos técnicos executores. A primeira questão diz respeito ao efeito impositivo da delegação de poderes, referido por Matos (2018: 426). Este autor afirma que, ainda que seja nuclearmente um ato permissivo, a delegação de poderes tem também um efeito impositivo, dada a irrenunciabilidade e a inalienabilidade da competência (artigo 36.º, 1, CPA). Assim, o delegado não só passa a poder exercer a competência, como fica juridicamente obrigado a fazê-lo. Esta questão prejudica a possibilidade de os técnicos deixarem à consideração superior decisões que considerem mais complexas ou que devem estar sujeitas a uma maior participação. A segunda questão diz respeito ao desaparecimento do recurso para o delegante (Matos, 2018: 434-435), o que resultará na necessidade de os operadores recorrerem das decisões tomadas pelos técnicos executores para o superior hierárquico do Diretor-Geral da DGAV, isto é, para o Secretário de Estado da Agricultura e da Alimentação, o que pode ser indesejado.
- Por último, será importante reforçar a análise, a discussão e a comunicação internas sobre este assunto, atendendo à reação de cautela e discordância de alguns técnicos executores e coordenadores. A implementação desta alteração, em regime experimental, com um número reduzido de técnicos, poderá ajudar a apreciar melhor o seu alcance e os problemas que lhe podem estar associados.

4.4. Medidas de controlo das decisões delegadas

Como exposto no número anterior, constituem desvantagens da desconcentração administrativa a maior dificuldade em assegurar uma atuação coerente e uniforme e a possibilidade de diminuição da qualidade dos serviços, quando haja impreparação dos agentes para quem o poder de decisão é transferido. No entanto, atendendo ao contexto em que esta alteração poderá vir a ocorrer, isto é, no âmbito de um projeto de administração pública eletrónica, estes inconvenientes poderão ser minimizados por duas vias:

- Por um lado, a integração, no sistema, de informação relevante para a realização do controlo, de instruções relativas a procedimentos de controlo específico e de regras e orientações relativas à classificação dos incumprimentos, pode fazer diminuir a discricionariedade dos técnicos executores e, simultaneamente, melhorar a qualidade do controlo e das decisões quanto às medidas a tomar;
- Por outro, o facto de uma maior quantidade de informação passar a ser registada no sistema de informação poderá reforçar a qualidade dos mecanismos de supervisão que já hoje estão implementados. A análise dos metadados registados no sistema poderá também contribuir para uma avaliação mais aprofundada do desempenho dos técnicos.

Além disso, podem ser adotadas outras medidas para assegurar a qualidade das decisões tomadas, nomeadamente:

- Excluir da delegação de poderes a possibilidade de determinar medidas mais gravosas para os operadores, tais como:
 - Limitações ao exercício da atividade;
 - Impedimento, restrição ou condicionamento da colocação de géneros alimentícios no mercado;
 - Realização de obras na infraestrutura, para além de simples operações de manutenção ou reparação, localizadas;
 - Aquisição de equipamentos ou de novos serviços;
- Restringir a delegação de poderes às vistorias que são efetuadas por uma equipa de dois técnicos (existem vistorias que são realizadas apenas por um técnico);
- Delegar poderes apenas nos técnicos experientes e que tenham demonstrado capacidade de propor medidas adequadas, face aos incumprimentos detetados.

Naturalmente, os delegantes poderão fazer uso dos poderes previstos na lei em relação aos poderes que delegam, nomeadamente: podem emitir diretivas ou instruções vinculativas para o delegado e podem avocar, anular, revogar ou substituir os atos praticados pelo delegado.

4.5. Opinião dos operadores

Como referido, foi efetuado um inquérito aos operadores para recolher a sua opinião sobre a atuação da DGAV, o SIPACE e o projeto VH. Essa informação permitirá melhorar o serviço que

lhes é prestado. Foram enviados convites a 1722 estabelecimentos, dos quais 784 responderam de modo completo, 9 responderam de modo incompleto e 929 não responderam. A percentagem de estabelecimentos que responderam foi assim de 46,1% dos estabelecimentos inquiridos, o que corresponde a uma percentagem de 26,3% dos estabelecimentos existentes. Após o inquérito, os dados foram analisados, tendo sido elaborado um relatório, submetido à consideração do Diretor-Geral da DGAV. O anexo C contém informação complementar sobre o resultado do inquérito.

4.5.1. Comunicação do resultado das vistorias

A primeira secção do inquérito disse respeito à avaliação do trabalho efetuado atualmente pela DGAV, relativamente à comunicação do resultado das vistorias. Os operadores classificaram o seu grau de satisfação em sete aspetos da comunicação, conforme descrito no quadro 4.1, que contém os resultados obtidos.

Quadro 4.1 Satisfação dos estabelecimentos com o trabalho desenvolvido pela DGAV (%)

Aspeto avaliado	MI	I	NS/NI	S	MS
Celeridade com que é comunicado o resultado	1,1	1,9	8,3	62,7	26,0
Descrição dos factos que constituem incumprimentos	0,8	2,4	7,2	57,6	32,0
Identificação das normas infringidas	0,5	2,0	7,8	58,5	31,1
Informação sobre a gravidade dos incumprimentos	0,5	2,4	10,1	61,5	25,5
Informação sobre as medidas tomadas pela DGAV, quando há incumprimentos	0,6	2,6	15,9	58,0	22,8
Informação sobre o direito de contestarem as medidas tomadas pela DGAV	1,0	3,2	17,8	57,8	20,3
Contacto posterior com a DGAV para esclarecimento de dúvidas	1,0	2,1	15,4	47,2	34,3
Total	0,8	2,4	11,8	57,6	27,4

MI: Muito insatisfatório; I: Insatisfatório; NS/NI: Nem satisfatório, nem insatisfatório; S: Satisfatório; MS: Muito satisfatório

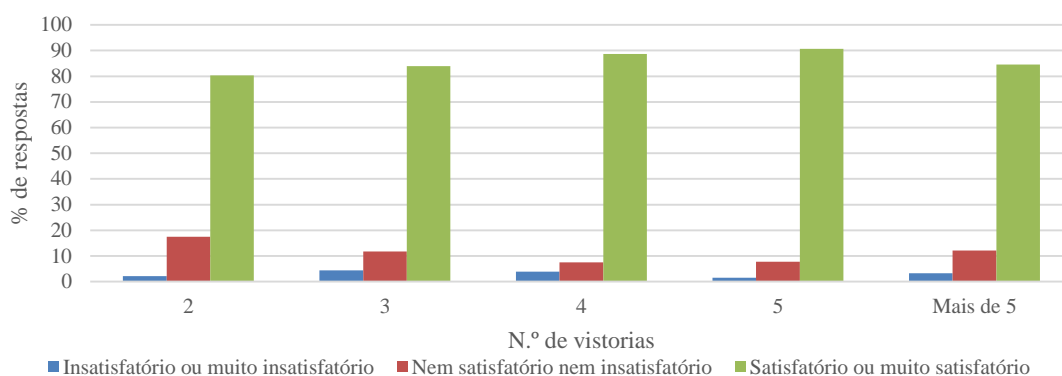
Fonte: Inquérito DGAV, 2018

Globalmente, os resultados foram muito positivos. Em 85% das respostas foi feita uma avaliação satisfatória ou muito satisfatória do trabalho desenvolvido pela DGAV e em apenas 3,2% das respostas foi feita uma avaliação insatisfatória ou muito insatisfatória. Os aspetos mais bem classificados foram a descrição dos factos e a identificação das normas infringidas e o aspeto que obteve pior classificação foi a informação sobre o direito de os operadores contestarem as medidas tomadas pela DGAV.

A perceção geral interna na DGAV, de que o intervalo de tempo entre a vistoria e a notificação dos operadores é excessivo, não parece encontrar correspondência na opinião geral dos operadores, pois apenas 3% consideram insatisfatória ou muito insatisfatória a celeridade com que a DGAV comunica os resultados.

Procurou verificar-se se a opinião dos operadores diferia em função do número de vistorias efetuadas, mas os resultados ilustrados na figura 4.1 não sugerem uma relação.

Figura 4.1 Satisfação dos estabelecimentos com o trabalho desenvolvido pela DGAV (%), em função do n.º de vistorias realizadas

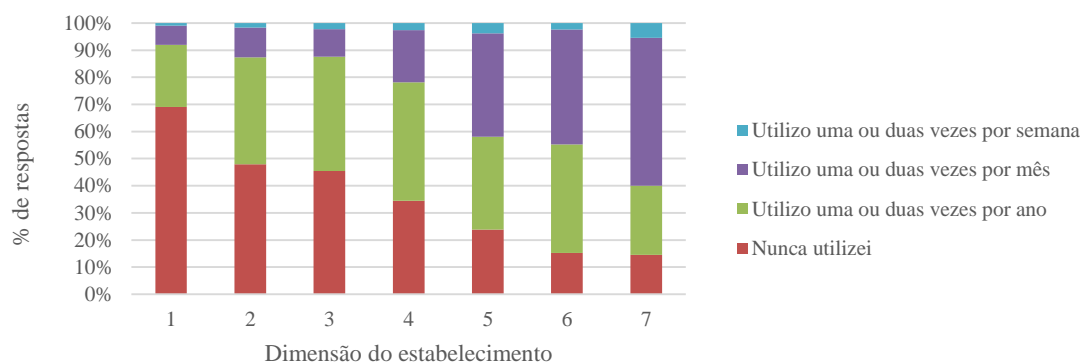


Fonte: Inquérito DGAV, 2018

4.5.2. SIPACE

75% dos estabelecimentos conhece o SIPACE, mas desses apenas 62% são utilizadores. 47% dos utilizadores usam o sistema para consultar o resultado das vistorias feitas pela DGAV, sendo esse o 3.º motivo que mais motiva a utilização do sistema pelos operadores (depois de consultar os dados do estabelecimento e obter o PDF do estabelecimento³⁸). A figura 4.1 demonstra que a frequência de utilização do SIPACE é superior entre os estabelecimentos de maior dimensão.

Figura 4.2 Frequência de utilização do SIPACE em função da dimensão



Fonte: Inquérito DGAV, 2018

Os operadores tiveram a possibilidade de identificar outras funcionalidades de que gostariam de dispor no SIPACE. As cinco funcionalidades ou melhorias mais vezes referidas foram as seguintes:

- Informação e alertas sobre nova legislação ou outra informação técnica relevante, códigos de boas práticas ou estudos científicos (38 operadores);

³⁸ O SIPACE permite extrair um ficheiro PDF com as informações gerais sobre o estabelecimento, usado pelos operadores para evidenciarem a legitimidade de exercerem atividades no setor alimentar.

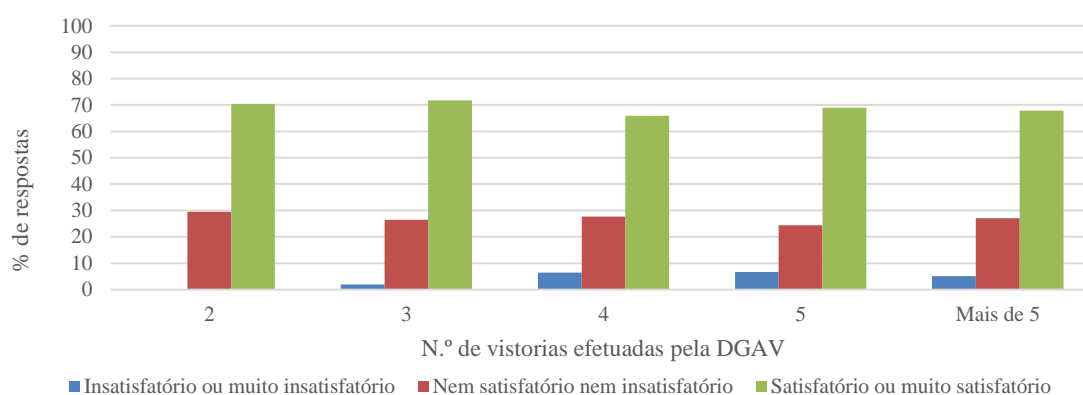
- Sistemas de alertas para os prazos de resposta aos autos de vistoria e informação específica para uma determinada atividade (23 operadores);
- Um acesso para vários estabelecimentos da mesma empresa (20 operadores);
- Registo de comunicações/respostas entre os operadores e a DGAV, relativamente aos resultados das vistorias, ou possibilidade de contestar o relatório *online* (8 operadores);
- Pedido e emissão de certificados sanitários de exportação (6 operadores).

É interessante constatar que a funcionalidade mais vezes referida será mais facilmente conseguida pelo recurso a outras tecnologias, como RSS³⁹ e redes sociais, do que com o SIPACE, que é uma base de dados relacional na qual foram integradas algumas funcionalidades de comunicação.

Relativamente à satisfação com o SIPACE, 76,1% dos operadores manifestaram-se satisfeitos ou muito satisfeitos e 5% manifestaram-se insatisfeitos ou muito insatisfeitos. O aspeto melhor classificado foi a relevância da informação e o pior foi o suporte da DGAV.

Tal como aconteceu com a satisfação relativa ao trabalho efetuado pela DGAV atualmente, também a satisfação relativamente ao SIPACE não parece ser influenciada pelo n.º de vistorias efetuadas pela DGAV.

Figura 4.3 Satisfação dos estabelecimentos com o SIPACE (em %), em função do n.º de vistorias realizadas



Fonte: Inquérito DGAV, 2018

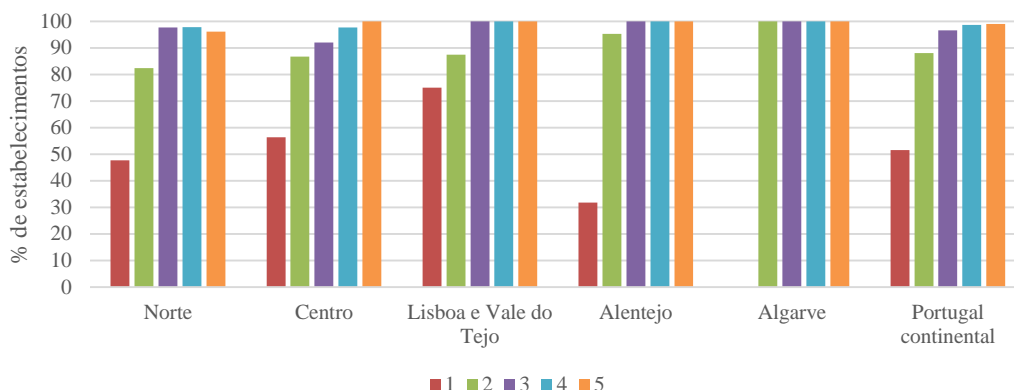
4.5.3. Projeto *Vistoria na hora*

Nesta secção do inquérito, a DGAV introduziu questões que pretenderam obter informação sobre a reação dos operadores à implementação do projeto, uma vez que a forma de relacionamento será diferente. Aproximadamente 91% dos estabelecimentos dispõe de internet. A maior

³⁹ A tecnologia RSS permite aos utilizadores registarem-se em portais *web* que fornecem *feeds* RSS (habitualmente portais que atualizam o conteúdo com regularidade), o que permite aos utilizadores permanecerem informados sobre atualizações em diversos portais *web* sem precisarem de os visitar.

percentagem de estabelecimentos sem internet ocorre na classe de estabelecimentos de menor dimensão e, em termos de localização, no Alentejo.

Figura 4.4 N.º e % de estabelecimentos com internet, por região e por dimensão



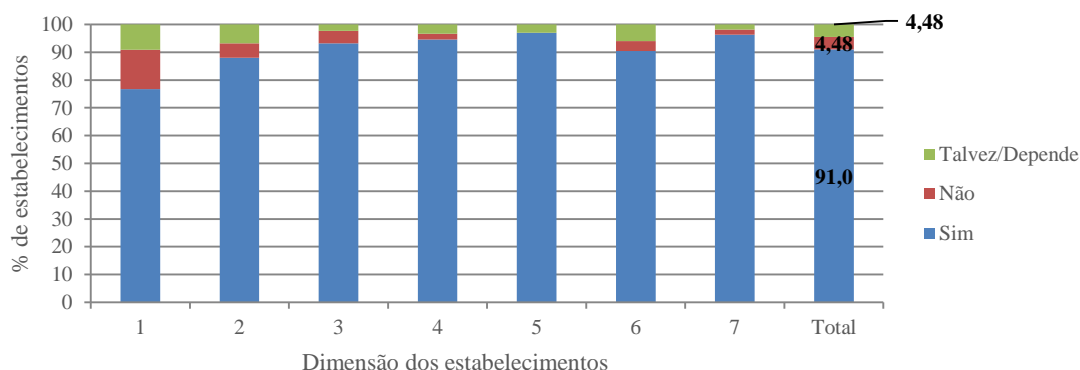
Fonte: Inquérito DGAV, 2018

Nota: Todos os estabelecimentos de dimensão 6 e 7 têm internet, pelo que não se incluíram na figura 4.2.

91% dos operadores concordaram com a possibilidade de a comunicação do resultado das vistorias ser efetuada por correio eletrónico. Cerca de 5% manifestou discordância e 5% respondeu “Talvez/depende”. A discordância e as dúvidas sobre esta possibilidade foram sobretudo manifestadas por estabelecimentos de menor dimensão. Os motivos de discordância ou dúvida que mais foram referidos foram os seguintes:

- Não utilização ou dificuldades com o correio eletrónico e a internet (9 operadores);
- Desconfiança em relação à validade jurídica da notificação eletrónica (5 operadores);
- Segurança e confidencialidade da comunicação eletrónica (4 operadores).

Figura 4.5 Concordância com a possibilidade de comunicação do resultado das vistorias por correio eletrónico, em função da dimensão dos estabelecimentos



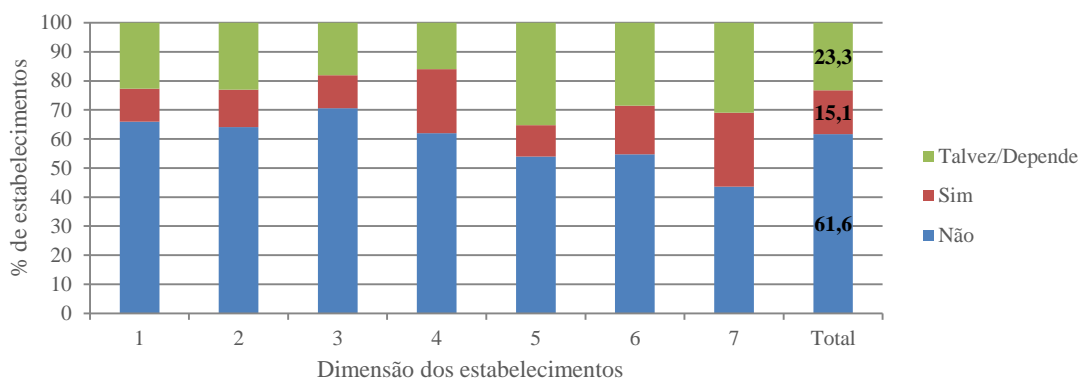
Fonte: Inquérito DGAV, 2018

62% dos operadores declararam não ter qualquer preocupação relativamente à recolha de imagens pela DGAV durante as vistorias. 15% manifestaram preocupações com esse facto e 23% respondeu “Talvez/depende”. É entre os estabelecimentos de maior dimensão que há mais

preocupação com este aspeto do projeto VH. Os motivos de discordância ou preocupação mais frequentes foram os seguintes:

- Proteção de dados e/ou direitos de imagem (26 operadores);
- Forma como as imagens são recolhidas, tratadas e interpretadas (17 operadores);
- Apenas mediante autorização prévia da empresa (16 operadores).

Figura 4.6 Respostas à pergunta “Tem alguma preocupação com a recolha de imagens durante a vistoria?”



Fonte: Inquérito DGAV, 2018

4.6. Promover a confiança dos operadores

Como exposto por Lips (2011: 255), a introdução de TI na Administração Pública provoca duas perceções de sentido oposto, no que diz respeito à confiança dos cidadãos na Administração: a perceção de um *Estado servidor*, que utiliza as TI para melhorar e transformar os serviços que presta e a perceção de um *Estado vigilante*, que as usa para controlar e vigiar os particulares. A primeira perceção está associada a um reforço da confiança; a segunda, a uma erosão.

Bélanger e Carter (2008) demonstram que a predisposição dos particulares para a utilização da administração eletrónica depende da confiança na Administração e na internet e do risco percecionado. Mais estruturalmente, a confiança na Administração e na internet dependem da disposição para a confiança.

Paralelamente ao trabalho de desenvolvimento e implementação do projeto VH, é importante desenvolver ações que reforcem a confiança dos operadores, bem como dos técnicos executores e dos restantes intervenientes da DGAV. Alguns passos já foram dados nesse sentido, nomeadamente a realização do inquérito, no qual se divulgou o projeto VH e se permitiu aos operadores expressarem a sua opinião e as suas preocupações, bem como os *focus group* realizados com os técnicos executores e coordenadores regionais.

Relativamente ao inquérito, a divulgação pública dos resultados será importante para o reforço da confiança dos operadores, pois demonstrará transparência e interesse efetivo, por parte da DGAV. Relembrando McNutt (2014: 54-67), quando os cidadãos são convocados para participar criam a expectativa de que a Administração irá incorporar os seus contributos no

processo de decisão. Se isso não acontecer, a confiança dos cidadãos na Administração e a legitimidade da Administração perante aqueles serão prejudicadas. Também será importante que as propostas efetuadas pelos operadores sobre funcionalidades de que gostariam de dispor no SIPACE tenham alguma consequência efetiva, o que não será difícil, visto que pelo menos algumas são coincidentes com desenvolvimentos que a DGAV pretende implementar.

Por outro lado, as preocupações elencadas pelos operadores, tais como as relacionadas com a notificação por correio eletrónico e com a recolha de imagens durante as vistorias, deverão merecer esclarecimento ou demonstração de garantias, por parte da DGAV. Será importante, por exemplo:

- Esclarecer que a correspondência transmitida por via eletrónica tem o mesmo valor da trocada em suporte de papel, devendo ser-lhe conferida, pela Administração e pelos particulares, idêntico tratamento;
- Esclarecer que é possível obter uma evidência da notificação por via eletrónica;
- Esclarecer que a captação de imagens em estabelecimentos sujeitos a controlo da DGAV é lícita e que esse ato não depende da autorização prévia dos operadores, porque não colide com os direitos fundamentais das pessoas coletivas (direito à reserva da vida privada e direito à imagem) e porque se encontra inserido no âmbito do exercício das competências de autoridade;
- Dar garantias da existência de regras sobre a recolha e o uso de imagens. Neste sentido, será conveniente elaborar um código de boas práticas para a recolha de imagens durante as vistorias, código que deverá ser conhecido pelos operadores.

Atendendo às conclusões do estudo de Gracia e Ariño (2015) sobre a relação entre a perceção da qualidade dos serviços digitais e a confiança na Administração Pública, é importante assegurar que a implementação do projeto VH só ocorra depois de uma intensa fase de testes, complementada, se necessário, com uma experiência piloto. O mesmo estudo demonstra que a comunicação sobre este projeto deve ser dirigida de modo distinto aos operadores, consoante a sua atitude em relação à administração eletrónica. Os resultados do inquérito permitiram evidenciar que há um grupo de operadores que dispõe de internet, que utiliza o SIPACE e que concorda com a comunicação do resultado por correio eletrónico. Entretanto, há, simultaneamente, um grupo de operadores (porventura de maior dimensão) que não tem, não usa, ou tem dificuldades em aceder e usar as tecnologias, que não conhece e/ou não usa o SIPACE ou que manifesta discordância ou desconfiança em relação à comunicação eletrónica. Será importante desenvolver ações que promovam a integração desses operadores e a sua confiança nas TI e no projeto VH. Essas ações poderão ser eventos onde se estabeleçam contactos personalizados entre os operadores e os representantes da DGAV. Sendo uma tarefa bastante “pesada” para a DGAV, há que considerar que a relação da DGAV com os operadores é bastante alargada, pois é estabelecida em vários âmbitos (produção pecuária, movimentação animal, abate

e inspeção sanitária, fabrico e comercialização de géneros alimentícios, encaminhamento de subprodutos animais, entre outros). Por isso, o trabalho efetuado junto desses operadores, refletir-se-á positivamente em vários domínios de intervenção da DGAV. Este facto convoca a DGAV para uma estratégia de comunicação articulada, no que diz respeito às suas distintas unidades orgânicas. Porque a capacidade de utilização das TI por parte dos cidadãos e das empresas é um assunto de importância estratégica para o desenvolvimento do país, poderão ser encontradas parcerias com outras organizações que permitam dar maior expressão a essa atuação.

4.7. Monitorização de desempenho

Como referido anteriormente, a DGAV implementou, em 2014, uma metodologia de monitorização de desempenho no âmbito do PACE. Os indicadores utilizados foram a % de vistorias efetuadas dentro do prazo e o número médio de dias de atraso. Essa iniciativa não produziu os resultados esperados e foi descontinuada. No entanto, o seu aperfeiçoamento poderá permitir a sua reutilização, o que poderá contribuir para a gestão da implementação do projeto VH e para a avaliação do seu impacto no aumento da capacidade de execução de vistorias, bem como na celeridade com que os operadores são notificados. Paralelamente, poderão ser introduzidos outros indicadores que complementem os usados em 2014. Por essa razão, procedeu-se a uma revisão bibliográfica sobre o tema e, em seguida, a uma análise crítica da metodologia implementada no passado. Naturalmente, dada a enorme complexidade da problemática da avaliação de resultados no setor público, este é, conscientemente, um contributo modesto.

4.7.1. Reflexão sobre o sistema implementado em 2014

Em primeiro lugar, no que diz respeito ao processo que levou à implementação do sistema de monitorização de desempenho, foram definidas metas a atingir no final do ano, não tendo sido criadas condições que permitissem o seu alcance. Caso tivessem sido, os dados monitorizados traduziriam o resultado de uma estratégia e não apenas o retrato repetido de uma situação já conhecida. A proposta foi elaborada e implementada com base na convicção de que o mero estabelecimento de metas, a monitorização regular do desempenho e a sua divulgação resultariam, por si só, numa melhoria do desempenho. Como veio a verificar-se, isso não aconteceu, as metas não foram atingidas e o sistema não alcançou os seus objetivos de obtenção de melhorias no desempenho. Outra razão que justifica o insucesso foi o facto de os objetivos não terem sido considerados, internamente e coletivamente, prioritários ou pelo menos relevantes. Por outro lado, o sistema e os objetivos não resultaram de um trabalho conjunto das unidades orgânicas envolvidas, antes tendo sido concebidos e propostos por uma unidade orgânica central, decididos (formalmente) pelo Diretor-Geral da DGAV e comunicados às unidades orgânicas monitorizadas (DSAVR). Com o passar do tempo e com a ausência de resultados, o sistema revelou-se inútil.

Relativamente à metodologia de monitorização, houve questões que não foram devidamente consideradas. Os indicadores usados exprimiam bem uma dimensão do desempenho

– o cumprimento dos prazos determinados, mas deixavam de fora outras dimensões importantes, como a qualidade dos controlos e a eficácia das medidas tomadas após os controlos. Assim, deveriam ter sido estabelecidos outros indicadores relativos a essas outras dimensões ou a interpretação dos resultados deveria ter sido complementada com informação relativa a essas dimensões. Outro aspeto importante é que não houve preocupação em avaliar se a evolução verificada no desempenho se deveu a fatores de natureza extraordinária, como por exemplo, a redução do número de pessoas encarregadas de efetuar os controlos, ou a definição de prioridades durante o ano que tenham relegado para segundo plano a execução das vistorias.

Houve também aspetos na construção dos indicadores que deveriam ter sido acautelados. O método de cálculo consistia em verificar, em relação a cada vistoria efetuada, se a mesma foi efetuada dentro do prazo (resposta sim/não) e, para aquelas efetuadas fora do prazo, com quantos dias de atraso foram efetuadas. Este método não considerou as vistorias que não eram efetuadas, o que poderia permitir que as DSAVR tivessem dado prioridade à execução de vistorias que estavam dentro do prazo, em detrimento de vistorias atrasadas, pois isso resultaria em melhores desempenhos. Este comportamento, se tiver ocorrido, é contrário aos objetivos do sistema de controlo, porque as vistorias em atraso são prioritárias em relação às outras. Conclui-se assim que os indicadores eram vulneráveis à prática de *gaming*.

O elenco de qualidades dos indicadores proposto por Poister (2010: 107-109), permite-nos fazer a seguinte apreciação crítica dos indicadores usados em 2014:

Quadro 4.2 – Apreciação crítica dos indicadores usados em 2014

Características	Apreciação crítica dos indicadores usados em 2014 (% de vistorias dentro do prazo e n.º médio de dias de atraso)
Válidos	Inadequados. Apesar de os indicadores representarem o que se pretendia medir - em que medida estava a DGAV a cumprir a frequência de controlo definida no plano de controlo - o sistema era vulnerável ao <i>gaming</i> .
Fiáveis	Adequados. Os dados são provenientes de um sistema de informação fiável. No processo de registo dos controlos participam vários intervenientes, incluindo um coordenador responsável pela validação do registo efetuado.
Significativos	Inadequados. Os indicadores refletem uma dimensão do desempenho que não foi considerada prioritária pelos decisores.
Compreensíveis	Adequados. O significado dos indicadores é perceptível. O método de cálculo foi divulgado em todos os relatórios de monitorização.
Equilibrados/ completos	Inadequados. Os indicadores apenas exprimem uma dimensão do desempenho, não sendo avaliadas dimensões como a qualidade dos controlos e a eficácia das medidas tomadas perante os incumprimentos.
Atempados	Adequados. O sistema permite obter e avaliar os dados a qualquer momento.
Frequentes	Adequados. Os dados estão permanentemente disponíveis no sistema de informação. Os resultados foram divulgados trimestralmente.

Reativos	Adequados. Os indicadores teriam permitido a tomada de ações, caso os objetivos tivessem sido considerados prioritários.
Consistentes no tempo	Adequados. As medições efetuadas ao longo do tempo são comparáveis.
Facilidade de recolha e análise	Adequados. A metodologia de recolha e análise de dados é acessível a um profissional não especializado em análise de dados.

Fonte: Elaboração própria

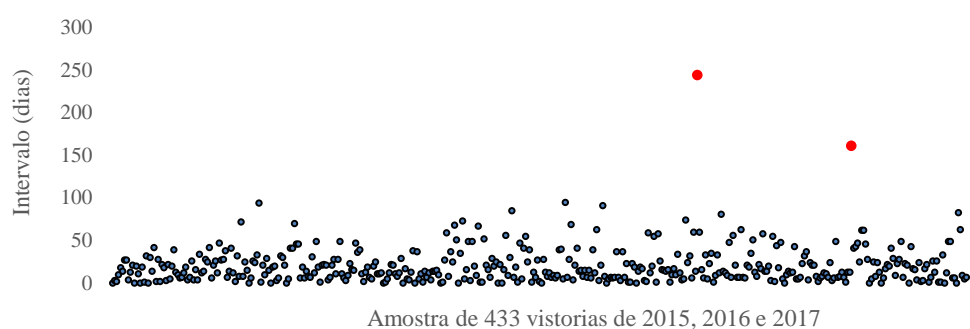
4.7.2. Outros indicadores de desempenho

Os indicadores utilizados para monitorizar o desempenho, em 2014, apenas traduziam uma das quatro capacidades envolvidas na eficácia do sistema de controlo oficial – a capacidade de efetuar vistorias com a frequência adequada, nada refletindo sobre as outras capacidades envolvidas na eficácia dos controlos oficiais: detetar os incumprimentos, tomar as medidas adequadas em tempo útil e assegurar que os operadores cumprem as determinações da DGAV.

A capacidade de tomar as medidas em tempo útil poderá ser avaliada pela monitorização do intervalo de tempo entre as vistorias e a notificação dos operadores. Atualmente, a DGAV não tem forma de conhecer, com exatidão, este intervalo, uma vez que a data em que o operador é notificado não é registada. Com o projeto VH, esse dado passará a ser registado, mas apenas para as notificações efetuadas por via eletrónica. Poderá proceder-se ao registo das datas em que as notificações são efetuadas por via postal, mas isso tem um custo associado que poderá não se justificar. Dada a impossibilidade de ter informação exata sobre a data de notificação, procedeu-se à análise dos dados sobre as datas registadas nos ofícios-notificação⁴⁰ de uma amostra de vistorias. A partir de um universo de 4330 vistorias efetuadas em 2015, 2016 e 2017, registou-se a data dos ofícios-notificação de uma amostra de 433 vistorias (10%), selecionadas aleatoriamente. Foram excluídas da análise duas amostras, cujos valores foram considerados extremos. A figura 4.7 ilustra a distribuição dos valores das 433 amostras, incluindo os dois valores extremos (a vermelho). O quadro 4.3 contém as médias e os valores máximos verificados em cada ano (excluindo os dois valores extremos). Em média, decorrem vinte dias entre a vistoria e o dia em que o ofício-notificação é enviado ao operador. Esse intervalo tem-se mantido estável nos últimos três anos. Estes valores poderão ser usados, no futuro, para avaliar o impacto do projeto VH sobre este aspeto, desde que devidamente considerado o facto de dizerem respeito às datas constantes nos ofícios-notificação e não, exatamente, à data da notificação.

⁴⁰ Não corresponde à data em que os operadores são notificados porque ainda tem de considerar-se o tempo do correio.

Figura 4.7 – Dias decorridos entre a vistoria e a data do ofício-notificação



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIPACE

Quadro 4.3 – Dias decorridos entre a vistoria e a data do ofício-notificação

Ano	N.º de vistorias	Média (em dias)	Valor máximo (em dias)
2015	142	19,1	94
2016	144	20,1	95
2017	145	20,2	81
Total	431	19,8	95

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIPACE

A capacidade de detetar os incumprimentos é significativamente mais difícil de medir e monitorizar, não sendo possível implementar uma metodologia baseada em indicadores tão objetivos como os anteriormente referidos. No entanto, após a implementação do projeto VH, a análise de dados poderá levar a concluir que os resultados das vistorias dependem de fatores conhecidos e disponíveis no sistema (p. ex., o histórico do operador). Se isso acontecer, poder-se-á estabelecer um modelo de previsão de resultados, ou pelo menos, estabelecer um padrão de normalidade, e assim identificar resultados inesperados ou desvios relevantes, cuja análise técnica detalhada (p. ex., através de supervisão) resulte em valores passíveis de serem integrados num indicador de desempenho. Além disso, a forma de expressão do resultado das supervisões⁴¹ que são efetuadas atualmente poderá ser alterada para tornar possível a sua integração num indicador de desempenho relativo a esta capacidade.

Com a implementação do projeto VH passarão a ser registados os dados relativos aos incumprimentos (data e identificação do incumprimento), os prazos determinados para a sua correção e o resultado da verificação efetuada. A análise destes dados permitirá calcular uma taxa de correção (correspondente à relação entre o número de incumprimentos cuja correção foi comprovada e o número total de incumprimentos cuja correção foi inspecionada), que poderá ser

⁴¹ As supervisões consistem no acompanhamento dos técnicos executores, durante a vistoria, por um supervisor, cujo trabalho consiste em verificar se os procedimentos estabelecidos são cumpridos pelos técnicos e se estes demonstram capacidade de detetar incumprimentos.

usada como indicador. Claro que a correção dos incumprimentos, isoladamente considerados, não depende da DGAV. No entanto, a eficácia dos mecanismos de penalização dos incumprimentos e de persuasão da sua ocorrência têm reflexo na forma como os operadores encaram as determinações da DGAV e, conseqüentemente, na frequência com que as cumprem. A taxa de correção referida poderá, por isso, refletir a eficácia da atuação da DGAV, a nível macro, e permitir medir e monitorizar a capacidade da DGAV em assegurar que os operadores cumprem as suas determinações.

4.8. Contributo dos técnicos e coordenadores regionais

O resultado dos *focus group* ultrapassou os objetivos que motivaram a sua realização, por terem sido identificados outros aspetos relacionados com o desempenho na execução das vistorias, que importa ter em consideração na implementação do projeto. Destacam-se os seguintes resultados, onde se incluem alguns testemunhos (em itálico).

- Genericamente, existe uma expectativa positiva em relação ao projeto VH, sobretudo naquilo em que ele poderá contribuir para a simplificação da lista de verificação (“...quanto melhor as conheço mais me atrapalham”) na elaboração do relatório de controlo (“...a forma como estamos a trabalhar é arcaica”) e no procedimento administrativo posterior (“...provavelmente vamos sair mais tarde dos estabelecimentos, mas com o processo muito mais adiantado”);
- A existência de problemas relativamente aos quais o projeto não incide limitam o efeito que este poderá ter no reforço da capacidade de execução de vistorias. Para que o projeto possa resultar num aumento significativo dessa capacidade, é necessário intervir sobre esses problemas, nomeadamente:
 - Insuficiente número de técnicos (“...alguém tem de levar os tablets aos estabelecimentos”);
 - Insuficiente preparação e especialização dos técnicos executores (“...é impossível termos tantas matérias com que lidar, tendo tido tão pouca formação”);
 - Insuficiente número de carros (problema mais relevante numa região);
 - A gestão dos recursos humanos deve considerar o tempo necessário para preparar a vistoria e elaborar o relatório, além do tempo para a vistoria propriamente dita (“...muitas vezes fazemos a vistoria num dia e só passadas duas semanas voltamos a ter um dia disponível para fazermos o relatório”);
 - Não devia ser necessário verificar todos os requisitos legais em todas as vistorias. Poder-se-ia adotar um método de segmentação, baseado no risco. As matérias mais complexas deviam ser verificadas apenas por técnicos com mais formação e experiência (“...passamos alguns dias, depois da vistoria, a analisar a informação recolhida na

vistoria, a solicitar mais informação aos operadores, a estudar a legislação e a colocar esclarecimentos aos serviços centrais, que por vezes tardam a chegar ou não chegam”).

- Globalmente, as características do programa informático agradaram aos participantes, mas a recolha de imagens provoca algumas preocupações.
- A alteração na classificação dos indicadores poderá contribuir para uma maior uniformização dos critérios de classificação, desde que sejam cuidadosamente elaborados e disponibilizados exemplos demonstrativos daquilo que são os diferentes graus de cumprimento, para cada item. Houve quem considerasse que o novo método pode vir a ser muito fechado e com isso dificultar a aplicação do princípio da flexibilidade (“...há coisas que não podem estar escritas na pedra porque depois há pessoas que não saem dali”).
- Será conveniente reforçar a discussão e a comunicação interna sobre a delegação de poderes de decisão nos técnicos, face ao desagrado manifestado por alguns participantes (“...ou me põem numa carreira inspetiva e me reconhecem as capacidades para ir para o terreno e decidir sozinha e tudo o mais que daí advém – deveres e direitos – ou enquanto estiver na carreira de técnico superior não quero essa delegação”).
- Relativamente à utilização e distribuição de equipamentos, tudo indica que o número de computadores adquiridos permitirá assegurar que a totalidade ou quase totalidade das vistorias passe a ser feita recorrendo ao uso do equipamento e do programa informático. No entanto, é necessário resolver o problema do acesso à internet, dada a inexistência de comunicação sem fios nos serviços regionais e a ausência de entrada para cabo de rede nos equipamentos.

CONCLUSÃO

O projeto *Vistoria na hora* representa uma oportunidade de melhorar o desempenho da DGAV no controlo oficial do setor alimentar. O recurso às tecnologias de informação e a reformulação de algumas disposições organizacionais poderão resultar num sistema mais ágil, eficiente e flexível, capaz de adequar atuações às circunstâncias. As funcionalidades do programa informático poderão melhorar a qualidade dos controlos e a gestão do plano, permitindo alcançar maior eficácia. Esta poderá também advir do reforço dos controlos, se os recursos poupados pelo aumento da eficiência forem usados nesse sentido.

O projeto *Vistoria na hora* poderá ter efeitos que ultrapassem os objetivos gerenciais que o fundamentam desde a sua génese, em 2014. As potencialidades das novas tecnologias de informação são imensas e a sociedade deposita grande expectativa no uso que a Administração Pública faz delas. Como a literatura refere, estas tecnologias habilitam as organizações para processos de transformação, mas, por si só, não são sequer elemento catalisador de melhoria, quanto mais de transformação, que requer tantas outras condições. Tendo disso consciência, será possível dirigir a implementação do projeto para a prossecução de outros valores - envolvimento, confiança, excelência, coesão social – bem como de objetivos transformacionais.

O presente trabalho encontrou sete questões de natureza variada e a todas deu resposta, graças ao estudo dos temas, ao trabalho desenvolvido internamente na DGAV e à análise da informação resultante do inquérito e dos *focus group*. O resultado permite apresentar uma proposta que se estrutura em cinco dimensões:

Uma aplicação web: a melhor solução tecnológica para o programa informático será uma aplicação *web*, que não seja necessário instalar nos equipamentos e que se relacione diretamente com a base de dados SIPACE, permitindo uma gestão única dos utilizadores. A DGAV deve ser proprietária da aplicação, para poder gerir com flexibilidade os desenvolvimentos futuros. Além de registar a informação recolhida na vistoria, a aplicação deverá funcionar como instrumento de apoio técnico, pela disponibilização de informação e instruções úteis para a realização da vistoria. A aplicação deve permitir que os administradores sejam capazes de gerir a informação disponibilizada no sistema com total independência de programadores. A definição de um modelo de gestão desta informação é necessária para garantir a sua qualidade. Igualmente deverá ser assegurada a manutenção do histórico dos conteúdos, para ser possível apurar responsabilidades. Apesar de se ter excluído, no arranque do projeto, a utilização da aplicação pelos operadores, será importante não esquecer esta possibilidade. Sem custos acrescidos, a DGAV poderá disponibilizar um serviço muito útil aos operadores para a realização de autocontrolos. Cereja em cima do bolo: a avaliação da fiabilidade dos sistemas de autocontrolo e dos seus resultados, elemento que deve integrar o sistema de gestão de risco, ganhará espessura.

Um computador híbrido: os computadores híbridos são o tipo de equipamento mais adequado, dada a sua versatilidade e portabilidade. O equipamento deve poder ser usado pelos

técnicos durante a inspeção das instalações, para registar as constatações, e posteriormente, com maior estabilidade e ergonomia, para concluir o preenchimento do formulário de vistoria.

Uma alteração organizacional de desconcentração administrativa: A decisão sobre as medidas a tomar face aos incumprimentos é uma competência originária do Diretor-Geral da DGAV, que pode ser sujeita a delegação e subdelegação, em cadeia, até aos técnicos executores. Para serem válidos, todos os atos de delegação e subdelegação têm de cumprir as disposições do CPA, entre elas a publicação em DR e no portal da DGAV. A desconcentração administrativa decorrente da delegação de poderes, desde que efetuada sob condições que assegurem a qualidade dos atos praticados, permitirá obter ganhos de eficiência, produtividade e flexibilidade. O reforço da autonomia e da responsabilidade dos técnicos executores poderá também valorizar as suas funções. A bibliografia consultada enaltece a importância da desconcentração do poder nas organizações cuja atividade se centra na gestão da informação e do conhecimento. No entanto, esta possibilidade desagrada a alguns técnicos, por considerarem que a tomada de decisões está fora das suas atribuições. Assim, a concretização desta alteração deve ser precedida de reforço de discussão e comunicação internas. Além disso, dois aspetos jurídicos devem ser mais bem avaliados, antes de uma eventual decisão. O primeiro aspeto diz respeito ao carácter impositivo da delegação, que torna o exercício da decisão, por parte dos técnicos, uma obrigação e não uma opção. Este atributo, a confirmar-se, retira flexibilidade ao sistema, o que é indesejável. O segundo aspeto prende-se com os recursos hierárquicos das decisões tomadas pelos técnicos. Se a figura do recurso para o delegante efetivamente desapareceu do CPA (conforme exposto no n.º 4.3), resultando na necessidade de os operadores recorrerem das decisões tomadas pelos técnicos junto do superior hierárquico do Diretor-Geral da DGAV, isto é, do Secretário de Estado da Agricultura e da Alimentação, será conveniente avaliar os efeitos da delegação de poderes, nesse aspeto. De modo a garantir a qualidade das decisões tomadas pelos técnicos, a delegação de poderes pode ser limitada aos técnicos que tenham demonstrado competência, bem como às medidas de menor impacto para os operadores. O reforço da formação dos técnicos nos quais sejam delegados poderes será conveniente, incluindo em matéria de procedimento administrativo. Os mecanismos de supervisão hoje vigentes podem ser aperfeiçoados, graças à informação acrescida sobre as vistorias que o projeto VH permitirá utilizar. A análise dos metadados também poderá acrescentar valor à qualidade da supervisão.

Uma metodologia de monitorização de desempenho: Ultrapassados os desafios identificados neste trabalho, será possível implementar um sistema de monitorização de desempenho que integre indicadores das quatro capacidades envolvidas na eficácia dos controlos oficiais: executar vistorias com a frequência adequada, detetar incumprimentos, tomar medidas adequadas em tempo útil e fazer cumprir as decisões. As falhas do método implementado em 2014 estão identificadas e podem ser corrigidas. A ausência de estratégia para melhorar o desempenho, então ocorrida, está ultrapassada, correspondendo o projeto VH à estratégia definida

para alcançar aquele objetivo. Resta, agora, avaliá-la. Os defeitos técnicos dos indicadores usados são corrigíveis. A vulnerabilidade ao *gaming* desaparece com o controlo do número de vitorias em atraso e do grau desse atraso. Há assim conveniência em construir um indicador composto que resulte dos dados sobre as vitorias efetuadas e as não efetuadas (em atraso). Este indicador refletirá, com assinalável precisão, a capacidade de efetuar as vitorias nos prazos estabelecidos no PACE. O projeto VH vai permitir monitorizar o intervalo entre a vistoria e a notificação, valor que refletirá a capacidade de tomar medidas em tempo útil. Também se antevê a possibilidade de avaliar a capacidade de fazer cumprir as medidas determinadas pela DGAV, uma vez que serão registados os dados relativos aos incumprimentos (data, normas infringidas e prazos concedidos) e às vitorias de verificação (data, incumprimentos verificados e resultado). Entretanto, para que o sistema resulte equilibrado e completo, será conveniente introduzir indicadores de qualidade, nomeadamente relativos à capacidade de identificar incumprimentos, sendo essa a maior dificuldade. No número 4.7.2 foram lançadas pistas.

Uma estratégia de comunicação: É possível perceber, pela taxa de participação no inquérito e pela análise das respostas, que há um número significativo de operadores digitalmente integrados – têm internet, usam correio eletrónico, conhecem e usam o SIPACE e estão interessados em explorar as vantagens das tecnologias de informação, nomeadamente para receberem alertas sobre legislação, informação técnica e notícias relevantes para as atividades que desenvolvem. A DGAV pode responder a este desafio recorrendo a tecnologias RSS ou redes sociais. Não obstante a maioria de opiniões positivas em relação ao projeto VH, foram transmitidas preocupações com a notificação eletrónica (10% dos operadores, sobretudo de menor dimensão) e com a recolha de imagens nas vistorias (38% dos operadores, principalmente de maior dimensão). A DGAV deve esclarecer e dar garantias aos operadores sobre estas matérias, o que poderá fazer aquando da divulgação dos resultados do inquérito. Centenas de operadores responderam à convocatória da DGAV para participarem no inquérito, sendo agora hora de lhes devolver o que resultou dessa participação. Paralelamente, muitos operadores não utilizam novas tecnologias, não têm qualquer informação sobre o projeto VH ou manifestaram desagrado ou preocupações com o mesmo. É necessário um grande esforço, por parte da DGAV, na *conquista* destes operadores, que passa necessariamente pela realização de eventos em que haja contacto pessoal direto entre os operadores e os representantes da DGAV, dada a ineficácia da comunicação baseada em novas tecnologias de informação, junto desses destinatários. O testemunho de outros operadores, com uma atitude mais positiva em relação à administração pública eletrónica, poderá ser um contributo importante. Este esforço poderá ser partilhado com outras entidades, através de parcerias, dada a relevância da confiança na administração pública eletrónica para o desenvolvimento social e económico, nas sociedades contemporâneas.

Para finalizar, interessa relevar os contributos dos técnicos executores e coordenadores, que apesar de não estarem diretamente relacionados com o projeto VH, podem influenciar os seus

resultados, em termos de melhoria do desempenho e de qualidade do serviço prestado. Sendo certo que a possibilidade de reforçar os recursos disponíveis (pessoas, carros, equipamentos) é muito condicionada por fatores externos à DGAV, há aspetos sobre os quais é possível atuar de imediato (p. ex., formação dos técnicos e segmentação das matérias a controlar, segundo metodologia baseada no risco). A confluência dos esforços desenvolvidos na conceção do projeto *Vistoria na hora* e na melhoria destas questões organizacionais resultará, certamente, na melhoria do serviço prestado a operadores e consumidores, na gestão mais eficiente dos recursos públicos, no reforço da autoridade e da competência da DGAV e, quem sabe, na sua transformação.

BIBLIOGRAFIA

- Amaral, D. F. (2003), *Curso de Direito Administrativo - Vol. I*. Coimbra, Almedina.
- Andersen, K. N., H. Z. Henriksen & R. Medaglia (2012), “Maturity Models in the Age of Digital Diversity: Beyond the Layne & Lee Legacy”, em I. Snellen, M. Thaens & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press.
- Bannister, F. (2012), “Plus Ça Change? ICT and Structural Change in Government”, em I. Snellen, M. Thaens & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press.
- Bannister, F. & R. Connolly (2014), “ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research”, *Government Information Quarterly*, 31.
- Bekkers, V. (2012), “ICT, Innovation and Governance Capacity. Looking beyond the Explanatory Emptiness of the E-government Concept”, em I. Snellen, M. Thaens & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press.
- Bélanger, F. & L. Carter (2008), “Trust and risk in e-government adoption”, *Journal of Strategic Information Systems*, 17(2).
- Bevan, G. & C. Hood (2006), “What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System”, *Public Administration*, 84, 3.
- Bonina, C. M., & A. Cordella (2009), “Public sector reforms and the notion of 'public value': implications for e-government deployment”, comunicação apresentada em *15th Americas Conference on Information Systems*, 6 a 9 de agosto de 2009, São Francisco, Califórnia.
- Brown, A. W., J. Fishenden & M. Thompson (2014), “Revolutionising digital public service delivery: A UK government perspective”, *ComputerWeekly*.
- Bryman, A. & E. Bell (2015), *Business Research Methods*, Oxford, Oxford University Press.
- Brynjolfsson, E., & A. McAfee (2014), *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, New York, WW Norton & Company citado por Schneider, M. (2018), “Digitalization of Production, Human Capital and Organizational Capital”, em C. Harteis (org.), *The Impact of Digitalization in the Workplace - An Educational View*, Springer.
- Caiden, G. E., & N. J. Caiden (2009), “Measuring Performance in Public Sector Programs”, em K. K. Tummala (org.), *Public Administration and Public Policy*, Vol II, em Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS), Developed under the Auspices of the UNESCO, Eolss Publishers, Paris, France, [<http://www.eolss.net>].
- Carapeto, C. & F. Fonseca (2014). *Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo (3.ª Edição).
- Cardoso, G. et.al (2015), *A Sociedade em Rede em Portugal. Uma década de transição*, Coimbra, Almedina.
- Castells, M. (2010), *The Rise of the Network Society*, Chichester, Wiley-Blackwell (2.ª Edição) (Edição original 1996)
- Cordella, A. (2007), “E-government: towards the e-bureaucratic form?”, *Journal of Information Technology*, 22
- Danziger, J. N. (1998), “Managing Public Administration Personnel in the Era of Information and Computare Technologies”, em I. Snellen & W. van de Donk (cords.), *Public Administration in an Information Age - A Handbook*, Amsterdam, IOS Press.

- Dawes, S. (2008), "An Explanatory Framework for Future E-government Research Investments", comunicação apresentada na conferência *41st Hawaii International Conference on System Sciences*, 7 a 10 de janeiro de 2008, Waikoloa Village.
- Dawes, S. (2009), "Governance in the digital age: A research and action framework for an uncertain future", *Government Information Quarterly*, 26
- Dias, G. P. (2016), "A decade of Portuguese research in e-government: evolution, current standing, and ways forward", *Electronic Government, An International Journal*, 12.
- Dunleavy, P. *et.al* (2005), "New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16
- Dunleavy, P. *et.al* (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Fath-Allah, A. *et.al* (2014), "E-Government Maturity Models: A Comparative Study", *International Journal of Software Engineering & Applications*, 5, 3.
- Fedotova, O., L. Teixeira, & H. Alvelos (2013), "E-participation in Portuguese local governments: evaluation of deployment and adherence of Web 2.0 technologies", *Electronic Government, An International Journal*, 10, 3/4.
- Fonseca, F. & C. Carapeto (2009), *Governança, Inovação e Tecnologias. O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa, Edições Sílabo.
- Fountain, J. (2001), *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Washington DC, Brookings Institution Press, citada por Yildiz, M. (2007), "E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward", *Government Information Quarterly*, 24.
- Frissen, P. H. (1998), "Public Administration in Cyberspace. A postmodern Perspective", em I. T. Snellen & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in an Information Age - A Handbook*, Amsterdam, IOS Press.
- Gonçalves, F. *et.al* (2016), *Novo Código do Procedimento Administrativo*, Coimbra, Almedina.
- Gracia, D. B. & L. C. Ariño (2015), "Rebuilding public trust in government administrations through e-government actions", *Revista Española de Investigación de Marketing ESIC*, 19
- Harteis, C. (2018), "Machines, Change and Work: An Educational View on the Digitalization of Work", em C. Harteis (org.), *The Impact of Digitalization in the Workplace - An Educational View*, Springer.
- Heeks, R. (2003), "Most e-Government-for Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced?", iGovernment working paper series, n.º 14, University of Manchester.
- Jaeger, P. (2003), "The endless wire: E-Government as a global phenomenon", *Government Information Quarterly*, 19.
- Janowski, T. (2015), "Digital government evolution: From transformation to contextualization", *Government Information Quarterly*, 32.
- King, J. L. & K. L. Kraemer (2012), "Too Early To Say", em I. Snellen, M. Thaens & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press.
- Kraemer, K. L. & J. L. King (2003), "Information Technology and Administrative Reform: Will the Time After E-Government Be Different?", comunicação apresentada no Simpósio Heinrich Reiner mann Schrift fest, Post Graduate School of Administration, 29 de setembro de 2003, Speyer, Germany.

- Layne, K. & J. Lee (2001), “Developing fully functional E-government: A four stage model”, *Government Information Quarterly*, 18.
- Lenk, K. (1998), “Policy Execution in an Age of Telecooperation”, em I. Snellen & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in an Information Age - A Handbook*, Amsterdam, IOS Press.
- Lenk, K. (2012), “The Nuts and Bolts of Administrative Action in an Information Age”, em I. Snellen, M. Thaens & W. van de Donk (orgs.), *Public Information in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press.
- Lips, M. (2008), “Before, After or During the Reforms? Towards Information-Age Government in New Zealand”, *Policy Quarterly*, 4.
- Lips, M. (2011), “E-government is dead - Long Live Networked Governance: fixing system errors in the New Zealand public management system”, em B. Ryan, & D. Gill (orgs.), *Future State: Directions for Public Management in New Zealand*, Wellington, Victoria University Press.
- Lips, M. B. & T. Schuppan (2009), “Transforming E-Government Knowledge through Public Management Research”, *Public Management Review*, 11:6.
- Liu, S. M. & Y. Kim (2018), “Special issue on internet plus government: New opportunities to solve public problems?”, *Government Information Quarterly*, 35.
- Lofgren, K. (2012), “Political Parties in the Information Age: Any Signs of Re-Intermediation?”, em I. Snellen, M. Thaens & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press.
- Margetts, H. (2012), “Electronic Government: A Revolution in Public Administration?”, em B. G. Peters, & J. Pierre (orgs.), *The SAGE Handbook of Public Administration. Concise Second Edition*, London, SAGE reference.
- Margetts, H. & P. Duleavy (2013), “The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for governance on the Web”, *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 371.
- Marques, M. L. & M. Domingues (2015), “Reforma da Administração e Inovação no Setor Público: um balanço das medidas no Memorando de Entendimento com a Troika” em M. d. Rodrigues & P. A. Silva (orgs.), *Governar com a Troika. Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*, Coimbra, Almedina.
- Matos, A. S. (2018), “A delegação de poderes”, em C. A. Gomes, A. F. Neves, & T. Serrão (orgs.), *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo Volume I*, Lisboa, AAFDL (4.^a Edição).
- McNutt, K. (2014), “Public engagement in the Web 2.0 era: Social collaborative technologies in a public sector context”, *Canadian Public Administration*, 57, n.º 1.
- Means, G., & D. Schneider (2000), *Meta-capitalism: The e-business revolution and the design of 21st century companies and markets*, New York, John Wiley & Sons Inc.
- O'Neill, R. R. (2009), *E-Government: Transformation of Public Governance in New Zealand?*, tese de doutoramento, Victoria University of Wellington.
- Peeters, R. & A. Widlak (2018), “The digital cage: Administrative exclusion through information architecture - The case of the Dutch civil registry's master data management system”, *Government Information Quarterly*, 35.

- Pereira, L. (2003), “A Administração Pública e a Sociedade da informação”, em J. Mozzicafredo, J. S. Gomes & J. S. Batista (orgs.), *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta.
- Poister, T. H. (2010), “Performance Measurement - Monitoring Program Outcomes”, em J. S. Wholey, H. P. Hatry, & K. E. Newcomer (orgs.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass (3.ª Edição).
- Pollitt, C. (2005), “Decentralization, a Central Concept in Contemporary Public Management”, em E. Ferlie, L. E. Lynn Jr, & C. Pollitt (orgs.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York, Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2010), “Technological Change: A Central yet Neglected Feature of Public Administration”, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 3(2), III.
- Raab, C. D. (1998), “Electronic Confidence: Trust, Information and Public Administration”, em I. Snellen & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in an Information Age - A Handbook*, Amsterdam, IOS Press.
- Rodrigues, M. d. & P. A. Silva (2015), “A Execução do Memorando de Entendimento”, em M. d. Rodrigues & P. A. Silva (orgs.), *Governar com a Troika. Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*, Coimbra, Almedina.
- Schneider, M. (2018), “Digitalization of Production, Human Capital and Organizational Capital”, em C. Harteis (org.), *The Impact of Digitalization in the Workplace - An Educational View*, Springer.
- Schumann, A. (2016), “Using Outcomes Indicators to Improve Policies: Methods, Design Strategies and Implementation”, *OECD Regional Development Working Papers*, OECD Publishing, Paris.
- Snellen, I. (1998), “Street Level Bureaucracy in an Information Age”, em I. Snellen & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in an Information Age - A Handbook*, Amsterdam: IOS Press.
- Snellen, I. (2005), “E-Government. A Challenge for Public Management”, em E. Ferlie, L. E. Lynn Jr, & C. Pollitt (orgs.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York, Oxford University Press.
- Snellen, I. (2012), “Street Level Bureaucrats”, em I. Snellen, M. Thaens & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press.
- Snellen, I. & M. Thaens (2008), “From e-government to m-government: Towards a New Paradigm in Public Administration?”, comunicação apresentada no seminário *Administrative innovation, International context and growth*, 15 de janeiro de 2008, Bolonha.
- Snellen, I. & M. Thaens (2012), “Constructive Phases of Theory Since 1998”, em I. Snellen, M. Thaens & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press.
- Sousa, M. R., & A. S. Matos (2008), *Direito Administrativo Geral, Tomo I. Introdução e princípios fundamentais*, Alfragide, Dom Quixote.
- Steijn, B. & M. Van Den Muyzenberg (2012), “Human Resource Management in the Information Age”, em I. Snellen, M. Thaens, & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press.

- Talbot, C. (2005), "Performance Management", em E. Ferlie, L. E. Lynn Jr. & C. Pollitt (orgs.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York, Oxford University Press.
- Tavares, J. F. (2014), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Coimbra, Almedina.
- Taylor, J. (1998), "Informatization as X-ray: What is Public Administration for the Information Age", em I. Snellen, & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in an Information Age - A Handbook*, Amsterdam, IOS Press.
- van de Donk, W. B. & I. T. Snellen (1998), "Towards A Theory Of Public Administration In An Information Age", em I. Snellen & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in an Information Age - A Handbook*, Amsterdam, IOS Press.
- van Dijk, J. A. (2012), "Digital Democracy: Vision and Reality", em I. Snellen, M. Thaens & W. van de Donk (orgs.), *Public Information in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press.
- Yildiz, M. (2007), "E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward", *Government Information Quarterly*, 24.
- Zuurmond, A. (1998), "From Bureaucracy to Infocracy: Are Democratic Institutions Lagging Behind", em I. T. Snellen & W. B. van de Donk (orgs.), *Public Administration in an Information Age*, Amsterdam, IOS Press.
- Zuurmond, A. (2012), "Understanding Infocracies: Trends in the Transformation of Organizations", em I. Snellen, M. Thaens, & W. van de Donk (orgs.), *Public Administration in the Information Age: Revisited*, Amsterdam, IOS Press.

FONTES

Legislação

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro, que aprova o regime de acesso e de exercício de diversas atividades de comércio, serviços e restauração e estabelece o regime contraordenacional respetivo.

Decreto-Lei n.º 113/2006, de 12 de junho, que estabelece as regras de execução, na ordem jurídica nacional, dos Regulamentos (CE) n.ºs 852/2004 e 853/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril, relativos à higiene dos géneros alimentícios e à higiene dos géneros alimentícios de origem animal, respetivamente.

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que estabelece medida de modernização, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão.

Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, que cria o Sistema da Indústria Responsável, que regula o exercício da atividade industrial, a instalação e exploração de zonas empresariais responsáveis, bem como o processo de acreditação de entidades no âmbito deste Sistema.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo

Decreto-Lei n.º 18/2014, de 4 de fevereiro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura e do Mar.

Decreto-Lei n.º 33/2017, de 23 de março, que assegura a execução e garante o cumprimento das disposições do Regulamento (CE) n.º 1069/2009, que define as regras sanitárias relativas a subprodutos animais e produtos derivados não destinados ao consumo humano.

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprova Código do Procedimento Administrativo

Decreto-Lei n.º 73/2015, de 11 de maio, que procede à primeira alteração ao Sistema da Indústria Responsável, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto.

Despachos n.º 12602/2016 publicado na 2.ª série dos Diário da República de 19 de outubro de 2016, relativo a delegação de competências nos dirigentes intermédios.

Despacho n.º 9919/2017, publicado na 2.ª série dos Diário da República de 16 de novembro de 2017, relativo a delegação de competências nos dirigentes de 1.º grau das Direções de Serviço de Alimentação e Veterinária do Norte e do Centro.

Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Regulamento (CE) n.º 1069/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que define regras sanitárias relativas a subprodutos animais e produtos derivados não destinados ao consumo humano.

Regulamento (UE) n.º 142/2011, da Comissão, de 25 de fevereiro de 2011 que aplica o Regulamento (CE) n.º 1069/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, que define regras sanitárias relativas a

subprodutos animais e produtos derivados não destinados ao consumo humano e que aplica a Diretiva 97/78/CE do Conselho no que se refere a certas amostras e certos artigos isentos de controlos veterinários nas fronteiras ao abrigo da referida diretiva.

Regulamento (UE) n.º 2017/625, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativo aos controlos oficiais e outras atividades oficiais que visam assegurar a aplicação da legislação em matéria de géneros alimentícios e alimentos para animais e das regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade e produtos fitofarmacêuticos.

Regulamento (CE) n.º 852/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à higiene dos géneros alimentícios.

Regulamento (CE) n.º 853/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal.

Regulamento (CE) n.º 882/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais.

Portaria n.º 282/2012, de 17 de setembro, que fixa a estrutura nuclear da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária.

Outras fontes

CE (2002). *eEurope 2002 Benchmarking Report*, consultado em 19/10/2018 em <http://aei.pitt.edu/45674/>

CE (2009). *Relatório sobre a competitividade da Europa em matéria digital. Principais resultados da estratégia i2010 entre 2005 e 2009*, obtido em 19/10/2018 em [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0390_/com_com\(2009\)0390_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0390_/com_com(2009)0390_pt.pdf)

CE (2010). *The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government*, consultado em 19/10/2018 em <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>

CE (2016). *Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha. Acelerar a transformação digital da administração pública*, consultado em 19/10/2018 em <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>

Digital Scoreboard, The Digital Economy and Society Index (DESI), European Commission, consultado em 19/10/2018 em <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>,

Glossário da Sociedade da Informação, versão 2011, da Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, obtido em 12/09/2018 em <http://apdsi.pt/grupo/glossario-si/>

Inquérito DGAV 2018

OECD (2005), *Background paper: Implementing E-government in OECD Countries: Experiences and Challenges*, obtido em 12/09/2018 em <http://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf>

Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos, consultado em 22/08/2018 em <http://www.dgv.min-agricultura.pt/portal/page/portal/DGV>

Silveira, L. L. (1998). *Código do Procedimento Administrativo*, consultado em 19/10/2018, em https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjF17LV05TeAhVhwosKHRPyD8cQFjABegQICBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.isa.ulisboa.pt%2Ffiles%2Fdaf%2Fnrh%2Fpub%2Fdocs%2Fenquadramento-legal%2Fcod_proc_admin.pdf&usg=AOvVaw2dz

SIPACE - Sistema de Informação do Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimento, consultado em 22/08/2018 em <http://www.dgv.min-agricultura.pt/portal/page/portal/DGV>

Sistema de Apoio à Modernização e Capacitação da Administração Pública, consultado em 13/06/2018 em <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/sama-2020>

The Digital Government Reference Library, consultado em 17/06/2018 em <http://faculty.washington.edu/jscholl/dgrl/index.php>

United Nations, *United Nations E-Government Survey 2018 - Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies*, consultado em 19/10/2018, em <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>

United Nations & American Society for Public Administration (ASPA). (2002). *Benchmarking e-government: A global perspective*, obtido em 19/10/2018 em <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/english.pdf>

Wikipedia, RSS, obtido de Wikipedia <https://pt.wikipedia.org/wiki/RSS> em 21/10/2018.

ANEXO A – Guião para os *focus group*

1. Introdução

Informar sobre o que se vai fazer e sobre a gravação e transcrição. Informar sobre o propósito para a DGAV e para o mestrado. Transmitir os objetivos: recolher as opiniões e sugestões do grupo e envolver o grupo no processo. Transmitir as boas práticas a adotar durante a sessão: estar à vontade e dizer o que se pensa sem problemas, dialogar sem interromper os outros, evitar conversas paralelas e evitar ruídos de fundo.

2. Relato sobre o contexto que levou ao projeto

2.1. Necessidade de melhorar a execução do plano e acelerar a notificação dos operadores

Algumas vistorias efetuadas depois dos prazos. Atrasos na execução por vezes significativos. A falta de pessoal é identificada, habitualmente, como a causa principal. A complexidade dos procedimentos, de que a execução do relatório é o exemplo maior, é outro fator. O tempo ocupado a produzir o relatório é muito, retirando muito tempo de trabalho aos executores do PACE. O tempo decorrido entre a vistoria e a notificação (tomada de medidas) é excessivo, o que prejudica a eficácia da atuação da DGAV. A falta de pessoal, o tempo necessário à elaboração do relatório e o procedimento administrativo (entre outros aspetos, a validação) são as causas habitualmente apontadas para esta demora.

Concordam com a existência destes problemas e com este diagnóstico?

2.2. Necessidade de aproximar os critérios de atribuição do Grau de Cumprimento

A aproximação dos critérios de atribuição do grau de cumprimento, com vista à uniformidade de atuação é uma necessidade constante. As medidas tomadas não têm sido suficientes que promover suficientemente a aproximação de critérios.

Concordam com esta descrição?

2.3. Insuficiente informação registada no SIPACE

Por último, um problema bastante sentido a nível central diz respeito à escassez de informação registada no SIPACE relativamente às vistorias. Os dados registados na base de dados, relativos ao resultado da vistoria são apenas as classificações dos indicadores, o que é manifestamente insuficiente, pois nada exprimem, em detalhe, sobre os incumprimentos verificados.

O que acham sobre este aspeto?

3. Projeto Vistoria na hora como possibilidade de atuação

Uma possibilidade que foi identificada e na qual a DGAV investiu foi na mudança de procedimentos e na adoção de uma solução tecnológica que permita melhorar a eficiência. As mudanças passam por usar um tablet/híbrido durante a vistoria, para registar imediatamente, durante a vistoria, uma parte da informação.

Têm algum problema com a utilização deste tipo de equipamentos? Acham que irá haver resistência por parte dos Técnicos? O que acham que se poderá fazer para promover a utilização?

3.1. Características gerais

O programa terá de funcionar sem rede. O formulário deve ser constituído pelos itens aplicáveis às atividades aprovadas no estabelecimento. Deve ser possível imprimir o formulário, para poder fazer vistorias sem o equipamento. Os utilizadores devem poder eliminar itens do formulário. No formulário devem estar sempre visíveis botões de ação para as seguintes funcionalidades: máquina fotográfica, novo apontamento, imagens tiradas, apontamento tomados.

Concordam com estas características? Acham que há mais algum aspeto que deva ser definido?

3.2. Disponibilização da informação por camadas

A quantidade de informação apresentada ao utilizador, relativamente a cada item, será apresentada em função da sua necessidade, em diferentes níveis sucessivos. Estará sempre disponível para consulta o texto da lei. Em alguns casos haverá também notas e documentos, que complementam o texto da lei.

Concordam com esta forma de disponibilização da informação? Alguma sugestão?

3.3. Procedimentos específicos

Em alguns itens haverá procedimentos de controlo específicos, que deverão ser executados de acordo com uma instrução de trabalho que constará do sistema. Os resultados serão registados no sistema (por exemplo: a medição de temperatura ou o resultado de um teste de rastreabilidade).

Acham útil este aspeto? Que procedimentos, além dos mencionados, poderiam ser definidos?

3.4. Recolha de imagens

Além da possibilidade de registar notas, será possível recolher imagens como forma de documentação dos incumprimentos e de outros aspetos relevantes. Consoante o ponto do formulário a partir do qual se acede à câmara fotográfica, a imagem poderá ficar associada à vistoria, ao item, ao procedimento específico ou ao incumprimento. Deverá haver uma forma de, posteriormente, alterar a associação da imagem (por exemplo, associar a um incumprimento uma imagem que foi associada à vistoria).

Consideram útil? Que cuidados acham necessários? Antevêm dificuldades?

3.5. Classificação do GC dos incumprimentos

Os indicadores deixarão de ser classificados pelos Técnicos. Em vez disso, cada incumprimento verificado será classificado, quanto à sua gravidade, numa escala de 2 a 4, podendo em alguns itens apenas ser possível a classificação com 2 e 3. Os indicadores serão classificados com o GC do item pior classificado.

Concordam com esta alteração? Acham que contribui para uma maior uniformização?

3.6. Elaboração automática do relatório de controlo

Será produzido um relatório automático, uniforme no país, de formato mais esquematizado, contendo a informação que foi recolhida na vistoria e registada posteriormente. O relatório deverá poder ser impresso, para enviar aos operadores que não seja possível notificar por correio eletrónico.

Preocupa-vos esta alteração, em algum aspeto? Acham que esta alteração tornará mais clara a identificação dos incumprimentos, das normas contrariadas, da gravidade dos incumprimentos e das medidas tomadas pela DGAV?

4. Decisão sobre as medidas a tomar pelos Técnicos Executores

Com vista ao aumento da celeridade na comunicação do resultado das vistorias aos operadores, poder-se-ia permitir que os Técnicos Executores, autonomamente, sem a intervenção de qualquer coordenador e dirigente, decidissem sobre as medidas a tomar. Para isso, seria necessário proceder a uma delegação de competências, já que os Técnicos Superiores não têm essa competência originária, bem como criar algumas regras e definir as situações em que a decisão pudesse ser tomada dessa forma. Essas situações poderiam ser as vistorias, efetuadas por 2 Técnicos, em que não são identificados incumprimentos e aquelas em que as medidas a tomar não têm impacto significativo sobre o operador (não colocam restrições à atividade e à comercialização de géneros alimentícios e não impõem custos significativos aos operadores).

Concordam? Que aspetos devem ser considerados para implementar esta alteração?

5. Impacto do projeto Vistoria na hora

Conhecer a expectativa dos participantes quanto ao impacto da implementação deste projeto nos seguintes aspetos: cumprimento do plano, notificação mais rápida dos operadores, maior uniformização de critérios, melhor qualidade da informação registada na base de dados.

Acham que, globalmente, este projeto permitirá alcançar melhores resultados, nos aspetos antes identificados? Acham que este projeto pode abrir portas para a introdução de novas metodologias de controlo ou a adoção de novos procedimentos? Por exemplo, concordam com a possibilidade de os operadores terem acesso à ferramenta, para efetuarem autocontrolos? E concordam com a utilização dos resultados desses autocontrolos pela DGAV?

6. Questões relacionadas com os equipamentos

Será necessário acautelar a melhor forma de distribuir os equipamentos e gerir a sua utilização. Nesta fase foi exposta a análise de dados efetuada, com base nas vistorias efetuadas nos anos de 2015 a 2017. Por outro lado, será necessário que antes do controlo os formulários sejam carregados, num local com rede. Depois do controlo será necessário passar a informação recolhida para o SIPACE. Outro aspeto a considerar é a gestão da bateria. O uso do equipamento durante a vistoria apenas será possível se a bateria estiver bem carregada, se estiver a funcionar em boas condições e se o uso do equipamento for otimizado.

Qual será a melhor forma de gerir o uso dos equipamentos? Será melhor uma distribuição pelos Técnicos, por equipas ou por serviços? Pode ser implementado o sistema sem que os equipamentos disponham de internet móvel? Como Poderão os Técnicos utilizar a sua internet pessoal para estas tarefas? Poderão os Técnicos carregar os computadores nas suas casas? Que preocupações se levantam a este respeito?

7. Agradecimento e finalização

ANEXO B – Inquérito

Com este inquérito, a DGAV pretende obter informação que permita melhorar o serviço prestado aos operadores do setor alimentar e aos consumidores, reforçando a qualidade do controlo oficial. O inquérito diz especificamente respeito às vistorias de controlo oficial efetuadas aos estabelecimentos aprovados do setor alimentar e aos que laboram subprodutos animais ou produtos derivados. O preenchimento do inquérito diz respeito a um estabelecimento. Se um operador desenvolver atividade em mais do que um estabelecimento, deve responder uma vez por estabelecimento. O inquérito é de resposta anónima e a informação será tratada de forma confidencial. A resposta ao inquérito demorará entre 15 a 20 minutos.

Caracterização do estabelecimento

1. O estabelecimento situa-se em que região? Norte Centro Lisboa e Vale do Tejo Alentejo Algarve

2. Desenvolve atividades em que setores? (assinale todas as opções aplicáveis) Carne e produtos cárneos Produtos da pesca e moluscos bivalves vivos Leite e produtos lácteos Ovos ou ovoprodutos Mel e outros produtos apícolas Comércio por grosso e/ou armazenagem frigorífica Subprodutos animais e produtos derivados Outro

Se foi selecionada a opção “Outro” Por favor, identifique o setor _____

3. Qual o número de trabalhadores do estabelecimento? 1 ou 2 3, 4 ou 5 Entre 6 e 10 Entre 11 e 20 Entre 21 e 50 Entre 51 e 100 Entre 101 e 200 Mais de 200

4. Qual a potência elétrica contratada do estabelecimento, em kVA (ver nas faturas da eletricidade)?

Até 10 kVA Entre 11 e 20 kVA Entre 21 e 40 kVA Entre 41 e 100kVA Entre 101 e 200 kVA Entre 201 e 500 kVA Mais de 500 kVA

5. Desde que ano está a operar no estabelecimento? _____

6. Quantas vistorias da DGAV já ocorreram no estabelecimento, desde que iniciou a laboração?

1 2 3 4 5 Mais de 5

7. Por favor classifique o trabalho desenvolvido pela DGAV, em relação à comunicação do resultado das vistorias, nos seguintes aspetos: a) Celeridade com que é comunicado o resultado; b) Descrição dos factos que constituem incumprimentos; c) Identificação das normas infringidas; d) Informação sobre a gravidade dos incumprimentos; e) Informação sobre as medidas tomadas pela DGAV, quando há incumprimentos; f) Informação sobre o direito de contestarem as medidas tomadas pela DGAV; g) Contacto posterior com a DGAV para esclarecimento de dúvidas.

Escala: Muito satisfatório; Satisfatório; Nem satisfatório nem insatisfatório; Insatisfatório; Muito insatisfatório.

Se desejar, comente a sua opinião relativa ao trabalho desenvolvido pela DGAV, nos aspetos a seguir enunciados:

7.1 Celeridade com que é comunicado o resultado da vistoria: _____

7.2 Descrição dos factos que constituem incumprimentos: _____

7.3 Identificação das normas infringidas: _____

7.4 Informação sobre a gravidade dos incumprimentos: _____

7.5 Informação sobre as medidas tomadas pela DGAV, quando há incumprimentos: _____

7.6 Informação sobre o direito dos operadores contestarem as medidas tomadas pela DGAV: _____

7.7 Contacto posterior com a DGAV, para esclarecimento de dúvidas: _____

7.8 Outros aspetos da atuação da DGAV: _____

SIPACE: O SIPACE é o sistema de informação que a DGAV utiliza, desde 2010, para registar os operadores e os estabelecimentos do setor alimentar e dos subprodutos animais, bem como para registar os controlos oficiais que efetua. Os operadores também podem ser utilizadores do SIPACE.

8. Conhece o SIPACE? Sim Não

9. No que diz respeito à frequência com que utiliza o SIPACE, que resposta descreve melhor a sua experiência?

Nunca utilizei Utilizo uma ou duas vezes por ano Utilizo uma ou duas vezes por mês Utilizo uma ou duas vezes por semana

A próxima questão apenas foi colocada se na questão anterior não foi respondido “Nunca utilizei”

10. Se já utilizou o SIPACE, fê-lo para (pode assinalar várias opções): Consultar os dados do estabelecimento Obter o PDF que contém a informação resumida sobre o estabelecimento e as atividades aprovadas Consultar e/ou extrair o resultado das inspeções sanitárias (aplicável apenas aos matadouros) Consultar o resultado de vistorias

feitas pela DGAV Consultar o resultado de análises feitas pela DGAV Efetuar declaração de taxas de controlo oficial (aplicável apenas aos matadouros e salas de desmancha) Consultar a conta corrente do estabelecimento Com outros objetivos

A próxima questão apenas foi colocada se na questão anterior foi respondido “Com outros objetivos”

10.1 Por favor, descreva os outros objetivos: _____

Após as vistorias, a DGAV classifica o Grau de Cumprimento das normas de higiene e segurança dos alimentos, numa escala de 1 a 4, em que 1 é o melhor resultado possível (significa que não foram identificados incumprimentos) e 4 o pior resultado possível (significa que foram identificados incumprimentos graves). O Grau de Cumprimento é, assim, um indicador geral do resultado das vistorias. O Grau de Cumprimento é registado no SIPACE.

11. Sabe qual foi o Grau de Cumprimento da última vistoria? Sim Não

Atualmente, para a maioria dos operadores, o SIPACE permite consultar a informação sobre o seu estabelecimentos e os respetivos controlos oficiais.

12. De que outras funcionalidades gostaria de dispor no SIPACE no futuro? _____

13. Por favor classifique o seu grau de satisfação relativamente ao SIPACE, nos seguintes aspetos: a) Satisfação geral; b) Facilidade de acesso; c) Facilidade de utilização; d) Fiabilidade da informação; e) Relevância da informação disponibilizada; f) serviços disponibilizados pelo sistema; g) Suporte da DGAV para esclarecimento, ajuda ou resolução de problemas.

Escala: Muito satisfatório; Satisfatório; Nem satisfatório nem insatisfatório; Insatisfatório; Muito insatisfatório.

13.1 Se desejar, comente as suas respostas anteriores: _____

Vistoria na hora: O projeto *Vistoria na hora* é um projeto de modernização administrativa que a DGAV está a desenvolver, no âmbito das vistorias aos estabelecimentos. Através do uso de equipamentos informáticos e do recurso às tecnologias de informação e comunicação, a DGAV irá proceder a uma alteração da forma como leva a cabo as vistorias, nomeadamente:

- Substituindo o papel por formulários eletrónicos, preenchidos pelos Técnicos num tablet, durante ou após a vistoria
- Recolhendo imagens, como método complementar de registo dos factos relevantes observados durante a vistoria;
- Substituindo os atuais autos de vistoria por relatórios de controlo oficial, com informação estruturada de modo mais esquematizado;
- Comunicando aos operadores o resultado da vistoria por correio eletrónico, sempre que possível.

Poderá consultar mais informação sobre o projeto *Vistoria na hora* no portal da DGAV, aqui.

Responda, por favor, às seguintes questões, sobre aspetos relacionados com o projeto *Vistoria na hora*.

14. Dispõe de internet no estabelecimento? Sim Não

15. Concorda com a possibilidade de a DGAV comunicar o resultado das vistorias por correio eletrónico? Sim Não Talvez/Depende

A próxima questão apenas foi colocada se na questão anterior foi respondido “Não” ou “Talvez/Depende”

15.1 Por favor, comente a sua resposta anterior: _____

16. Tem alguma preocupação com a recolha de imagens durante o controlo oficial? (A DGAV assegura que as imagens são usadas exclusivamente no âmbito dos controlos oficiais) Sim Não Talvez/Depende

A próxima questão apenas foi colocada se na questão anterior foi respondido “Não” ou “Talvez/Depende”

16.1 Por favor, comente a sua resposta anterior: _____

17. Se desejar, expresse outras opiniões e sugestões relativas ao projeto *Vistoria na hora*: _____

A DGAV agradece a sua participação neste inquérito.

Se pretender obter mais informação acerca do projeto *Vistoria na hora*, escreva-nos para seguranca.alimentar@dgav.pt.

ANEXO C – Resultados do inquérito

1. Comunicação do resultado das vistorias

Os resultados expressos neste número dizem respeito às questões colocados no n.º 7 do inquérito, sobre o trabalho desenvolvido pela DGAV, no que diz respeito à comunicação do resultado das vistorias. O quadro C.1 contém os resultados relativos ao grau de satisfação dos estabelecimentos quanto ao trabalho desenvolvido pela DGAV, no que diz respeito à comunicação do resultado das vistorias.

Quadro C.1 Grau de satisfação dos estabelecimentos com o trabalho desenvolvido pela DGAV, em relação à comunicação do resultado das vistorias (em %)

Aspeto avaliado	MI	I	NS/NI	S	MS
Celeridade com que é comunicado o resultado	1,1	1,9	8,3	62,7	26,0
Descrição dos factos que constituem incumprimentos	0,8	2,4	7,2	57,6	32,0
Identificação das normas infringidas	0,5	2,0	7,8	58,5	31,1
Informação sobre a gravidade dos incumprimentos	0,5	2,4	10,1	61,5	25,5
Informação sobre as medidas tomadas pela DGAV, quando há incumprimentos	0,6	2,6	15,9	58,0	22,8
Informação sobre o direito de contestarem as medidas tomadas pela DGAV	1,0	3,2	17,8	57,8	20,3
Contacto posterior com a DGAV, para esclarecimento de dúvidas	1,0	2,1	15,4	47,2	34,3
Total	0,8	2,4	11,8	57,6	27,4

MI: Muito insatisfatório; I: Insatisfatório; NS/NI: Nem satisfatório, nem insatisfatório; S: Satisfatório; MS: Muito satisfatório

Para se poder comparar o resultado obtido em cada aspeto da comunicação dos resultados, procedeu-se a uma transformação dos dados, tendo sido atribuído o valor 1, 2, 3, 4 ou 5 às classificações muito insatisfatório, insatisfatório, nem satisfatório nem insatisfatório, satisfatório e muito satisfatório, respetivamente. O quadro C.2 contém a classificação média e a variabilidade de cada um dos aspetos da comunicação.

Quadro C.2 Classificação média e variabilidade do grau de satisfação, em relação a cada aspeto da comunicação

Aspeto da comunicação	Grau de satisfação	
	Média	Variabilidade
Celeridade	4,10	0,51
Descrição dos factos	4,18	0,53
Identificação das normas	4,18	0,49
Gravidade dos incumprimentos	4,10	0,49
Medidas tomadas pela DGAV	3,99	0,55
Direito de contestação	3,93	0,60
Contacto posterior	4,11	0,66

2. Apreciação do SIPACE

Os resultados expressos neste número dizem respeito ao SIPACE (Sistema de Informação do Plano de Aprovação e Controlo de Estabelecimentos), correspondentes aos números 8 a 13 do inquérito. 75% dos inquiridos declararam conhecer o SIPACE. A figura C.1 diz respeito à frequência com que os estabelecimentos, que conhecem o SIPACE, o utilizam. A figuras C.2 diz respeito ao propósito de utilização do SIPACE, por parte dos estabelecimentos que declararam utilizar o SIPACE.

Figura C.1 Frequência de utilização do SIPACE

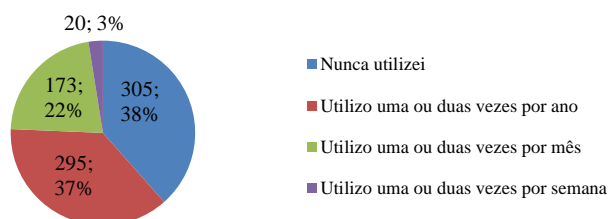
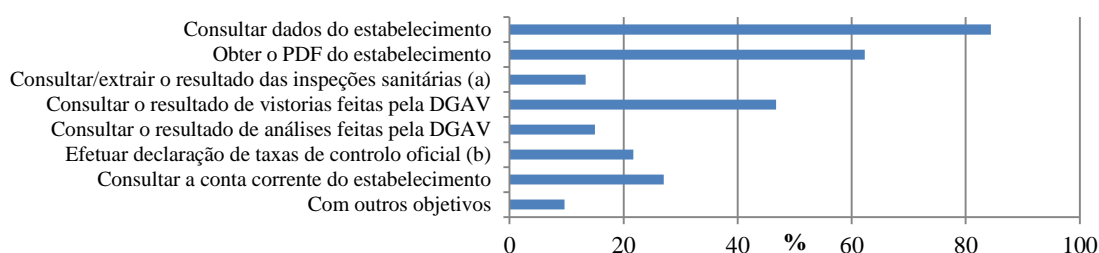


Figura C.2 Objetivos da utilização do SIPACE pelos estabelecimentos utilizadores



- a) Esta funcionalidade do SIPACE apenas é aplicável a matadouros
 b) Esta funcionalidade do SIPACE apenas é aplicável a matadouros, salas de desmancha e estabelecimentos de preparação de caça.

77% dos estabelecimentos declarou saber o Grau de Cumprimento da última vistoria.

Relativamente a outras funcionalidades que os estabelecimentos gostariam de poder dispor no SIPACE, foram referidas as seguintes:

Quadro C.3 Outras funcionalidades das quais os estabelecimentos gostariam de dispor no SIPACE

Propostas	N.º de referências
Informação e alertas sobre nova legislação ou outra informação técnica relevante, códigos de boas práticas ou estudos científicos.	38
Sistemas de alertas para os prazos de resposta aos autos de vistoria e informação específica para uma determinada atividade.	23
Um acesso para vários estabelecimentos da mesma empresa.	20
Registo de comunicações/respostas entre os operadores e a DGAV, relativamente aos resultados das vistorias, ou possibilidade de contestar o relatório <i>online</i> .	8
Pedido e emissão de certificados sanitários de exportação.	6
Acesso efetivo e rápido aos resultados de análises.	3
Possibilidade de propor retificação/atualização de dados.	2
Outras:	14

Os resultados relativos ao grau de satisfação dos estabelecimentos com o SIPACE, com o SIPACE, em cada um dos aspetos avaliados, constam do quadro C.4. Estes resultados apenas expressam as respostas dos estabelecimentos que declararam conhecer o SIPACE.

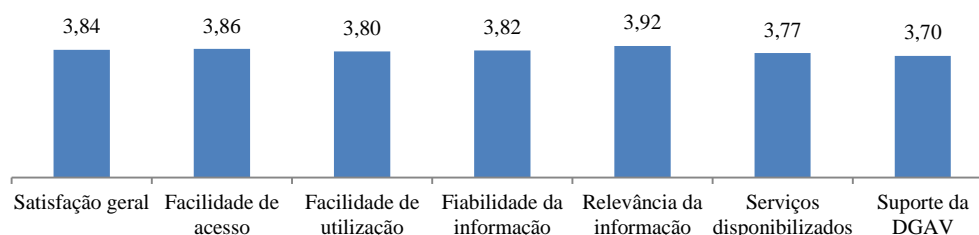
Quadro C.4 Grau de satisfação dos estabelecimentos com o SIPACE (em %)

Aspetto do SIPACE avaliado	MI	I	NS/NI	S	MS
Satisfação geral	0,0	5	18,9	63,3	12,8
Facilidade de acesso	0,2	6,1	18	59,3	16,4
Facilidade de utilização	0,0	7,4	19,6	58,5	14,5
Fiabilidade da informação	0,5	5,4	20,8	57,9	15,3
Relevância da informação disponibilizada	0,0	2,3	18,5	63,5	15,6
Serviços disponibilizados pelo sistema	0,0	2,9	27,7	59,3	10,1
Suporte da DGAV, para esclarecimento, ajuda ou resolução de problemas	1,1	4,1	30	53	11,8

MI: Muito insatisfatório; I: Insatisfatório; NS/NI: Nem satisfatório, nem insatisfatório; S: Satisfatório; MS: Muito satisfatório

Para se poder comparar o resultado obtido em relação a cada aspeto da comunicação dos resultados, procedeu-se a uma transformação dos dados em que foi atribuído um valor de 1, 2, 3, 4 ou 5 às classificações muito insatisfatório, insatisfatório, nem satisfatório nem insatisfatório, satisfatório e muito satisfatório, respetivamente. A figura C.3 contém a classificação média obtida em cada um dos aspetos do SIPACE avaliados pelos estabelecimentos.

Figura C.3 Classificação média do grau de satisfação, em relação a cada aspeto do SIPACE



3. Projeto Vistoria na hora

Os resultados expressos neste número dizem respeito às seguintes questões colocadas aos inquiridos, correspondentes aos números 14 a 17 do inquérito. Os dados constantes das figuras C.4 e C.5 dizem respeito ao número e percentagem de estabelecimentos com internet, por região e por dimensão.

Figura C.4 N.º e % de estabelecimentos com internet, por região.

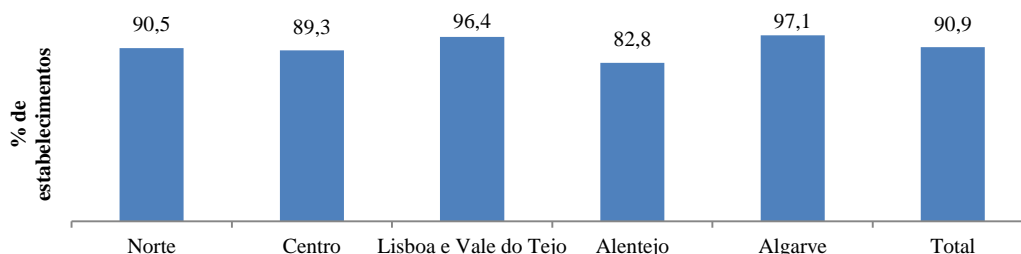
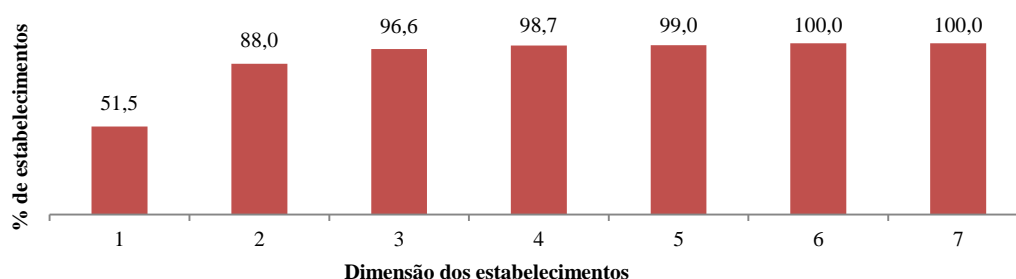
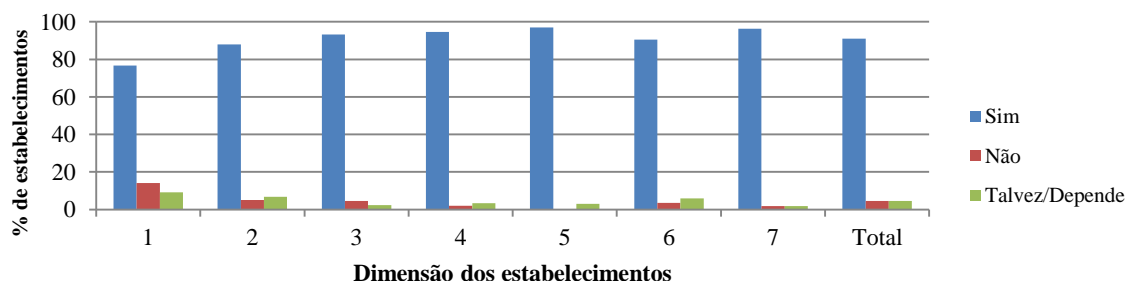


Figura C.5 N.º e % de estabelecimentos com internet, por dimensão.



Na figura C.6 são expressas as respostas à pergunta “Concorda com a possibilidade de a DGAV comunicar o resultado das vistorias por correio eletrónico?”, agrupadas em função da dimensão dos estabelecimentos.

Figura C.6 Concordância com a possibilidade de comunicação do resultado das vistorias por correio eletrónico, em função da dimensão dos estabelecimentos

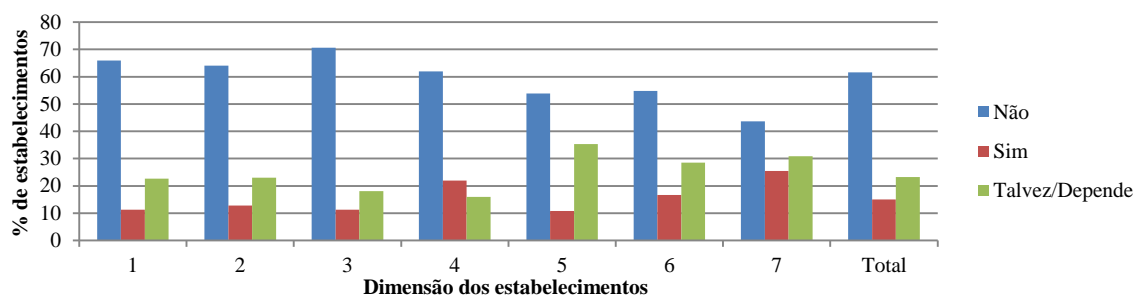


Quadro C.5 Motivos de discordância ou dúvida, relativamente à possibilidade de comunicação do resultado das vistorias por correio eletrónico

Justificação	N.º de respostas
Não utilização habitual ou dificuldades na utilização do correio eletrónico e da internet.	9
A comunicação em papel permite a prova de notificação.	5
Desconfiança em relação à segurança e confidencialidade da comunicação eletrónica.	4
Concordo, se tiver validade jurídica.	3
Desconfiança em relação à fiabilidade da comunicação eletrónica.	2
Falta de atenção à caixa de correio.	2
Outras.	12

A figura C.7 diz respeito às respostas à pergunta “Tem alguma preocupação com a recolha de imagens durante o controlo oficial?”, agrupadas em função da dimensão dos estabelecimentos.

Figura C.7 Respostas à pergunta “Tem alguma preocupação com a recolha de imagens durante o controlo oficial?”, por dimensão



Os motivos mais frequentes pelos quais os estabelecimentos justificam as preocupações nesta matéria são os seguintes:

Quadro C.6 Motivos que justificam a preocupação dos estabelecimentos com a recolha de imagens durante o controlo oficial

Justificação	N.º de respostas
Proteção de dados e/ou direitos de imagem (colaboradores).	26
Preocupação com a forma como a fotografia é tirada, tratada e/ou interpretada.	17
Apenas mediante autorização prévia da empresa.	16
Apenas quando importantes para fundamentar uma não conformidade.	13
Política da empresa.	12
As imagens devem ser vistas pelo operador no local.	5
Desnecessário.	4
Receio de que sejam usadas para outros fins.	3
Desde que sejam estabelecidas regras de controlo dessas imagens.	2
Outras:	26

ANEXO D – Especificações do programa informático

1. Características gerais

Funcionar sem rede: atendendo à possibilidade de não ser possível dispor de internet nos estabelecimentos onde as vistorias ocorrem, o sistema deve funcionar sem rede. Assim, deve ser possível gerar o formulário de vistoria antecipadamente, num momento e local em que há rede. O sistema tem de permitir que o utilizador tenha acesso a todos os elementos do formulário, incluindo todos os elementos de suporte do utilizador, sem rede. O sistema deve permitir que a informação registada durante a vistoria seja carregada no SIPACE, posteriormente;

Versão para impressão: a possibilidade de efetuar vistorias aos estabelecimentos não pode estar dependente da existência e funcionalidade dos equipamentos. Assim, deve ser possível imprimir o formulário e todos os seus elementos anexos (leis, notas, documentos e procedimentos específicos), necessários à execução da vistoria. Na versão impressa, os campos do formulário relativos à caracterização das não-conformidades devem constar em todos os itens;

Informação a registar pelo sistema: atendendo à importância da gestão desta informação, sob o ponto de vista da eficiência dos procedimentos, o registo da vistoria no SIPACE deve passar a incluir o histórico do estado da vistoria, onde fiquem assinaladas as datas e horas relativas aos seguintes factos: geração do formulário, início da vistoria, final da vistoria, submissão da vistoria para validação (quando aplicável), validação da vistoria, notificação do operador;

Gestão do conteúdo: O conteúdo dos elementos nos quais se estruturam a informação disponibilizada no sistema deve ser gerido pelos administradores do sistema, sem intervenção ao nível da programação.

2. Estrutura da informação disponibilizada no sistema

A forma como a informação é disponibilizada aos utilizadores é um aspeto muito importante para a usabilidade e adesão dos utilizadores ao sistema. Ao contrário do papel, em que a informação constante em diferentes páginas pode ser consultada simultaneamente, em ambiente digital o ecrã limita o utilizador a uma vista parcial do conteúdo do formulário, sendo por isso indispensável que o utilizador interiorize facilmente a forma como a informação está organizada, para poder aceder rapidamente àquilo que quer consultar. Assim, considerou-se que a informação deve ser disponibilizada aos utilizadores por camadas, ou seja, o utilizador deve aceder à informação sobre os itens a verificar, em função da sua necessidade.

Os elementos que estruturam a informação são os itens (agrupados em indicadores), as leis, as notas, os documentos e os procedimentos específicos e estão organizados do seguinte modo:

Itens: representam a unidade básica do formulário, à volta da qual se organizam os outros elementos. Os itens estão agrupados em indicadores. Os itens que constituem o formulário de vistoria dependem das atividades aprovadas no estabelecimento. No momento da geração do formulário, o sistema deve questionar o utilizador sobre as atividades que serão vistoriadas. Para isso, deverão ser listadas todas as atividades do estabelecimento, com a indicação do estado da atividade. O utilizador seleciona as atividades que serão vistoriadas (podem incluir as atividades que estão inativas, suspensas ou canceladas) e será com base nessa seleção que o formulário é gerado, ou seja, que serão incluídos os itens aplicáveis às atividades selecionadas. A ordem pela qual os itens e os indicadores aparecem no formulário deve poder ser definida pelos administradores;

Leis: são os requisitos legais que devem ser verificados em cada item. São constituídos por duas componentes: a referência legal e o requisito técnico. As leis são elementos de consulta, durante a vistoria. O texto da Lei deve ser visualizado quando o utilizador necessita. Para o mesmo item pode haver mais do que uma Lei. Nesse caso, deve ser possível aos Administradores ordenar as Leis;

Notas: são textos complementares ao texto da lei. As notas, tal como as leis, são elementos de consulta do utilizador. Pode haver, para o mesmo item, mais do que uma nota. Nesse caso, deve ser possível aos Administradores ordenar as notas;

Documentos: são textos extensos, que complementam as leis e as notas e que abrem e fecham como uma página independente do formulário de vistoria, ao contrário das leis e das notas, que são partes do formulário que abrem e fecham de modo integrado no formulário;

Procedimentos específicos (PE): são atos de controlo associados a um item, que os Técnicos Executores devem executar e cujo resultado devem registar. Os PE contêm uma instrução de trabalho, que constitui um elemento de consulta e campos destinados ao registo do resultado da sua execução. Pode haver mais do que um PE para o mesmo item. Nesses casos, deve ser possível aos Administradores do sistema ordenar os PE. Deve ser possível registar o resultado de mais do que um PE, para cada tipo de PE existente.

3. Registo dos factos observados

O resultado da verificação de cada item traduz-se num dos seguintes resultados: Conforme, Não-conforme, Não aplicável e Não verificado. Quando o resultado é Não-Conforme, o utilizador deve caracterizar a não conformidade pela descrição dos factos, da classificação do grau de cumprimento, da identificação das medidas tomadas em relação a essa não-conformidade e da identificação das atividades a que essa não-conformidade diz respeito.

Factos: descrição do que é efetivamente observado na vistoria. Os factos podem corresponder a factos predefinidos, ou seja, a situações previamente registadas no sistema, de modo a ser disponibilizado ao utilizador como hipótese de escolha, ou corresponder a factos não previamente definidos, que é necessário descrever, em apontamento. A cada facto corresponde uma norma infringida. Quando se trata de um facto predefinido, a norma infringida é determinada de modo automática. Quando se trata de um facto não previamente definido, o utilizador tem de registar manualmente a norma infringida;

Grau de Cumprimento (GC): valor numérico, que pode ser 2, 3 ou 4 e que traduz a gravidade da não-conformidade. Em alguns itens, o GC pode ser 2, 3 ou 4, mas em outros apenas pode ser 2 ou 3. Os Administradores devem poder gerir os GC possíveis para cada item. Deve estar disponível, para consulta do utilizador, um texto exemplificativo daquilo que corresponde a uma GC de cada um dos valores previsto para o item em questão;

Medidas tomadas: Para cada não-conformidade, o utilizador deve descrever as medidas tomadas, que podem corresponder a medidas predefinidas ou a medidas não predefinidas (outras). Caso seja selecionada a opção “Outras”, é obrigatória a descrição da medida. No caso de ser selecionada a opção “Prazo para correção”, deve ser obrigatório o registo do prazo concedido, em dias;

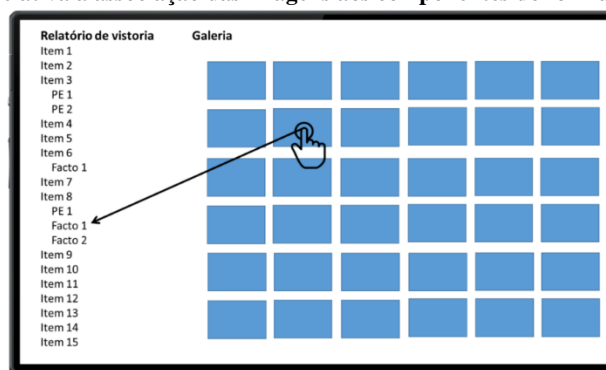
Atividades a que a NC diz respeito: quando os estabelecimentos exercem mais do que uma atividade às quais o item em que se verificou a não-conformidade é aplicável, o utilizador deve indicar a que atividades a não-conformidade⁴²;

Não-conformidades anteriores: atendendo à necessidade de verificar se as não-conformidades detetadas na vistoria anterior foram corrigidas, os itens relativamente aos quais se verificaram não-conformidades na vistoria anterior devem ser assinalados de modo distinto. O utilizador deve poder visualizar a informação relativa às não-conformidades registadas no formulário da vistoria anterior.

4. Recolha de imagens

Deve ser possível tirar fotografias durante a vistoria. Consoante o ponto a partir do qual o utilizador acede à câmara, a fotografia deve ficar associada a diferentes partes do formulário: a) acesso a partir do rodapé do formulário -fotografia associada à vistoria; b) acesso a partir do item - fotografia associada ao item; c) acesso a partir do procedimento específico - fotografia associada ao procedimento específico; d) acesso a partir do facto: fotografia associada ao facto. Em rodapé deve haver sempre acesso a todas as fotografias tiradas. Deve ser possível, posteriormente, associar as fotografias a elementos diferentes do formulário, ou seja, uma fotografia associada apenas à vistoria pode posteriormente ser associada a um item, a um procedimento específico ou a um facto. A figura D.1 ilustra a possibilidade de associar as imagens a diferentes componentes do formulário.

Figura D.1 – Ilustração relativa à associação das imagens aos componentes do formulário



Os utilizadores devem poder assinalar, para cada fotografia, se a mesma deve ser disponibilizada ao operador.

5. Navegação no formulário

Atendendo a que a forma como os utilizadores navegam no formulário é relevante na usabilidade e adesão ao sistema, foram definidas as seguintes funcionalidades:

Agrupamento dos itens: para facilitar a “navegação” do utilizador pelo formulário, o utilizador deve poder abrir e fechar as partes do formulário relativas a cada indicador;

Cores dos itens: Em função do estado de preenchimento do campo “Resultado” dos Itens, os mesmos devem assumir cores diferentes, que permitam ao utilizador facilmente perceber que itens já foram verificados e que Itens ainda estão por verificar;

⁴² Por vezes, os incumprimentos dizem respeito apenas a uma das atividades do estabelecimento. Como a DGAV diferencia e gere o risco ao nível das atividades dos estabelecimentos, as medidas a tomar podem ser dirigidas especificamente para as atividades implicadas nas não-conformidades, sem afetar outras.

Seleção de itens em função do resultado: a qualquer momento, o utilizador deve poder fazer uma seleção e visualizar apenas os itens que se encontram no mesmo estado, em relação ao campo Resultado.

6. Relatório de vistoria

Do preenchimento completo do formulário de vistoria deve resultar um relatório de vistoria, constituído por:

Introdução com um cabeçalho, cujo conteúdo é parcialmente fixo (âmbito legal, tipo de vistoria, procedimentos administrativos aplicáveis) e parcialmente variável (data, estabelecimento, operador, local, atividades vistoriadas, serviço que efetuou a vistoria e contactos consequentes à vistoria) e com uma lista de acrónimos, de significados de ícons e de instruções sobre o uso do relatório;

Corpo do relatório, com informação relativa às constatações, incumprimentos e medidas tomadas pela DGAV;

Conclusão com uma tabela com a classificação dos Indicadores por Atividade, com uma tabela de resumo dos incumprimentos e medidas tomadas, a indicação das datas em que a vistoria foi submetida e validada (se aplicável) e, no caso de se tratar de uma vistoria de verificação, um quadro com informação comparativa dos factos relativos às não-conformidades verificadas na vistoria em causa e na vistoria anterior. O relatório de vistoria consiste num relatório eletrónico que fica registado no SIPACE, mas que pode ser enviado por correio eletrónico. Também deve ser possível imprimir o relatório de vistoria.

7. Notificação imediata e notificação regular

Deve ser possível emitir uma notificação imediata, durante a própria vistoria e ainda mesmo que o formulário de vistoria ainda não tenha sido submetido. A notificação imediata é constituída por:

Introdução com cabeçalho, cujo conteúdo é parcialmente fixo (âmbito legal, tipo de vistoria, procedimentos administrativos aplicáveis) e parcialmente variável (data, estabelecimento, operador, local, atividades vistoriadas, serviço que efetuou a vistoria e contactos consequentes à vistoria) e uma lista de acrónimos, de significados de ícones e de instruções sobre o uso do relatório;

Corpo da notificação, com informação relativa aos Itens selecionados pelo utilizador, de entre os Itens que apresentam Não Conformidades e medidas tomadas pela DGAV.

A notificação imediata deve ficar associada à vistoria no SIPACE, deve poder ser enviada por correio eletrónico pelos utilizadores e deve poder ser impressa.

A notificação regular é gerada após a submissão da vistoria e da sua validação, quando aplicável. A notificação regular consiste na mensagem de correio eletrónico enviado ao operador, com um título e corpo predefinidos, com o relatório de vistoria em anexo e com a referência ao local do SIPACE onde o relatório pode ser consultado. A notificação deve poder ser impressa. Neste caso, a notificação deve ser emitida em formato de ofício.

8. Submissão da vistoria

Os Técnicos executores deverão poder Guardar o formulário de vistoria e submetê-la posteriormente. A submissão apenas deve ser possível quando se observarem as seguintes condições:

- O campo Resultado de todos os itens foi preenchido, se se tratar de uma vistoria de controlo regular;
- O campo Resultado de todos os itens em que foram verificadas não-conformidades na vistoria anterior foi preenchido, se se tratar de uma vistoria de verificação.

Aplicam-se ainda as seguintes regras de validação, necessárias para a submissão da vistoria, relativas aos itens cujo resultado foi não-conforme:

- Tem de estar assinalado pelo menos 1 facto;
- Se tiver sido assinalado o facto “Outros”, deve haver um apontamento ou uma fotografia associados ao facto e o campo “Normas infringidas” deve estar preenchido;
- Deve ter sido assinalado o grau de cumprimento;
- Deve ter sido registada pelo menos uma medida tomada;
- Caso a medida tomada tenha sido “Outra”, o campo Descritivo deve ter sido preenchido;
- Caso a medida tomada tenha sido “Prazo para correção”, o campo Prazo (Dias) deve ter sido preenchido;
- Devem ter sido assinaladas as atividades a que a não-conformidade diz respeito.

Se alguma regra de validação não for cumprida, o sistema deve indicar ao utilizador o erro em causa, de acordo com o descrito no quadro D.1.

Quadro D.1 Mensagens relativas a falhas nos mecanismos de validação

Falha na validação	Mensagem de erro
Itens sem resultado	“Erro! Itens sem resultado: Itens x, y, z”
Não conformidade sem Facto registado	“Erro! Não Conformidades sem Facto registado: Itens x, y, z.”
Facto “Outros” sem apontamento associado	“Erro! Não Conformidades com Facto registado sem descrição: Itens x, y, z.”
Sem GC	“Erro! Não Conformidades sem Grau de Cumprimento: Itens x, y, z.”

Sem medida tomada	“Erro! Não Conformidades sem Medida Tomada: Itens x, y, z.”
“Outra” medida tomada sem descrição	“Erro! Não Conformidades com Medidas Tomadas sem descrição: Itens x, y, z.”
Prazo para correção sem indicação do prazo	“Erro! Não Conformidades com Prazo para correção não definido: Itens x, y, z.”
Atividades não identificadas	“Erro! Não Conformidades sem identificação das atividades a que dizem respeito: Itens x, y, z.”

Após a submissão, existem dois passos subsequentes possíveis: Validação ou Notificação.

9. Validação da vistoria

Após a submissão, a validação é obrigatória sempre que for observada uma ou mais das seguintes situações:

- A vistoria for efetuada apenas por um Técnico executor;
- O GC de alguma atividade for 3 ou 4;
- For tomada uma medida distinta da atribuição de prazo para correção;
- Alguma atividade vistoriada se encontrar num estado diferente do ativo.

Nas outras situações, a validação da vistoria deve ser sempre uma possibilidade para o utilizador.

Após a submissão, caso a validação não seja obrigatória, o sistema deve questionar o utilizador se pretende validar a vistoria ou notificar o operador.

Se o utilizador decidir validar a vistoria e quando a validação for obrigatória, o sistema envia uma mensagem eletrónica ao responsável pela validação da vistoria. A mensagem deve incluir, em anexo, o relatório de vistoria.

A pessoa responsável pela validação da vistoria deve poder editar a vistoria em todos os seus componentes. Deve ser possível guardar a vistoria sem validar e validar a vistoria posteriormente.

Depois de a vistoria ser validada, o operador pode ser notificado.

10. Notificação do operador

A notificação consiste no envio ao operador da mensagem eletrónica ou do ofício, por carta registada.

11. Permissões de edição do formulário de vistoria

Após a notificação, nenhum utilizador poderá alterar o formulário de vistoria. Os Administradores do sistema poderão editar o formulário de vistoria em qualquer momento até à notificação. Até à fase de submissão, para além dos Administradores, apenas os Técnicos Presentes na vistoria podem editar o formulário de vistoria. Os Técnicos Presentes na vistoria poderão ainda editar até à fase de validação. Depois da submissão, o Responsável pela validação dos dados, bem como os utilizadores com perfil Chefe de Divisão ou Diretor de Serviços Regional, pertencentes ao mesmo departamento poderão também editar o formulário de vistoria,

O quadro D.2 representa as permissões de edição, em função da fase em que se encontra a vistoria.

Quadro D.2 Permissões de edição do formulário de vistoria

	Até submissão	Entre submissão e validação	Entre validação e notificação	Depois da notificação
Técnicos Presentes	X	X		
Responsável pela validação dos dados		X	X	
Chefe de Divisão do Departamento		X	X	
Diretor de Serviços Regional do Departamento		X	X	
Administradores	X	X	X	

12. Ilustrações das funcionalidades do programa

Figura D.2 – Organização geral do formulário



Os itens são organizados por indicadores (Instalações e equipamentos, Higiene, HACCP, Rastreabilidade). Em alguns indicadores, há agrupamento de itens a um nível secundário. Em relação a cada item, é indicada a existência de lei, notas e documentos pelo símbolo “?”. A existência de um procedimento específico é indicada pelo símbolo “▶”. A cor do símbolo indica se já foi registado o resultado da execução do procedimento específico. Podem ser tomados apontamentos e recolhidas imagens, relativos a cada item.

Figura D.3 Visualização da lei do item 1

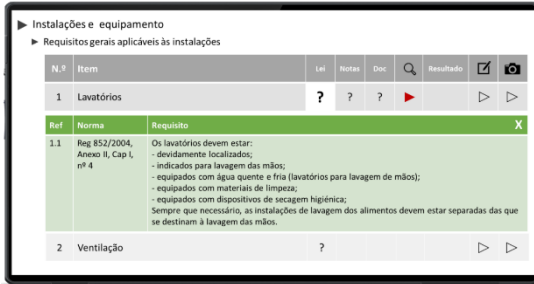


Figura D.4 Visualização da nota do item 1

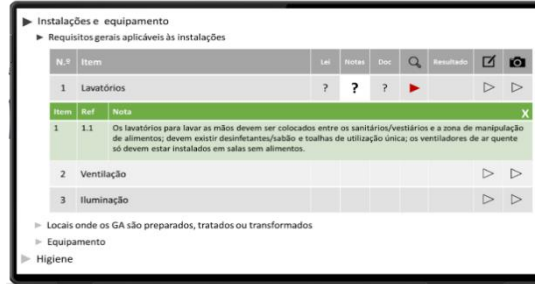


Figura D.5 – Visualização do documento do item 1 (2 imagens)

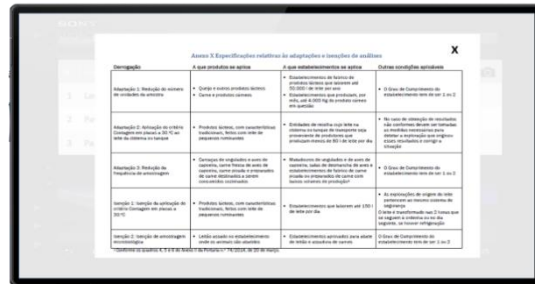


Figura D.6 – Procedimento específico do item 1 (2 imagens)

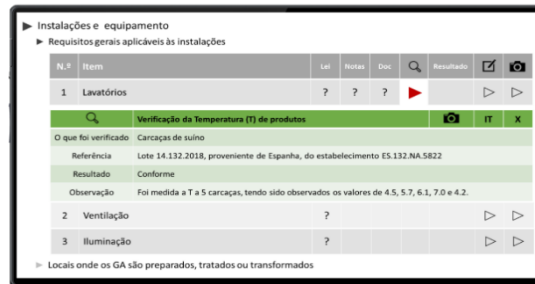
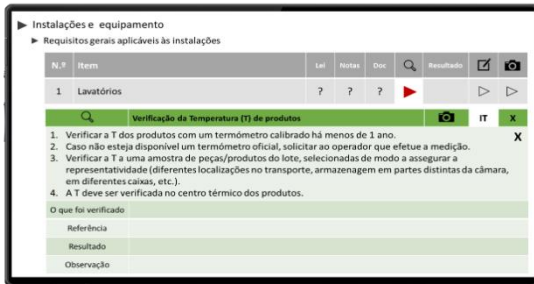


Figura D.7 – Recolha de imagem associada ao item 1 (2 imagens)

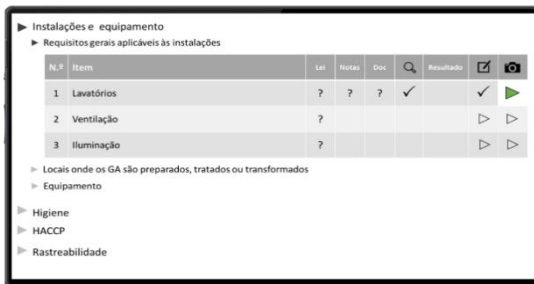


Figura D.8 – Registo de apontamento associado ao item 1

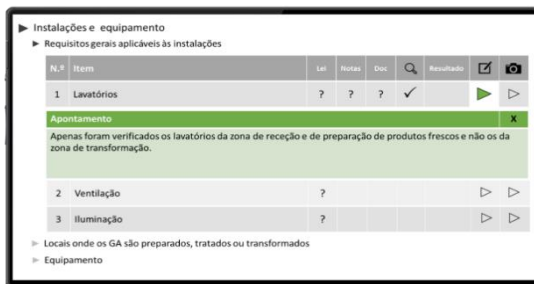


Figura D.9 Figura D.9 – Descrição dos factos relativos a uma não-conformidade (4 imagens)

Figura D.10 – Consulta de exemplos e registo do grau de cumprimento (2 imagens)

Figura D.11 – Registo da medida tomada

Figura D.12 – Vista geral e pormenorizada do relatório de controlo oficial (2 imagens)

► Instalações e equipamento

► Requisitos gerais aplicáveis às instalações

N.º	Item	Resultado	GC
1	Lavatórios	NC	2
2	Ventilação	C	
3	Iluminação	C	
4	Sistema de esgotos	C	
5	Vestiários	C	
6	Produtos de limpeza e desinfeção	C	

► Locais onde os GA são preparados, tratados ou transformados

N.º	Item	Resultado	GC
4	Pavimentos	C	
5	Paredes	C	
6	Tetos	C	
7	Janelas e outras aberturas	C	

► Equipamento

N.º	Item	Resultado	GC
8	Estado e conceção	C	

► Higiene

N.º	Item	Resultado	GC
9	Higiene das instalações	C	
10	Higiene dos equipamentos	C	
11	Higiene do pessoal	C	
12	Higiene dos alimentos	C	
13	Operações de acondicionamento e embalagem	C	

► Instalações e equipamento

► Requisitos gerais aplicáveis às instalações

N.º	Item	Resultado	GC
1	Lavatórios	NC	2

Apenas foram verificados os lavatórios da zona de receção e de preparação de produtos frescos e não os da zona de transformação. Na zona de transformação apenas há 1 lavatório.

 Img1.Itm1.Vist23952

Facto Normas infringidas

Sem água quente. Reg 852/2004, Cap I, nº 4

Apenas no balneário masculino foi verificada a ausência de água quente.

 Img1.Fct1.Item1.Vist26395

Facto Normas infringidas

Enferrujados e mal fixados ao pavimento. Reg 852/2004, Cap I, nº 1

 Img1.Fct2.Item1.Vist26395

GC Medidas tomadas pela DGAV **Prazo (dias)**

2 Prazo para correção 90

O incumprimento diz respeito à(s) seguinte(s) atividade(s)

Matadouro de ungulados domésticos

N.º	Item	Resultado	GC
2	Ventilação	C	
3	Iluminação	C	

► Locais onde os GA são preparados, tratados ou transformados

N.º	Item	Resultado	GC
4	Pavimentos	C	
5	Paredes	C	
6	Tetos	C	