

**Estratégias de Modernização Administrativa e Transformação Digital:
Interoperabilidade e Integração no Sector da Agricultura e Floresta.**

Maria Manuela R. R. Carneiro Cardoso

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de:

Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático (Jubilado)
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

outubro, 2018

**Estratégias de Modernização Administrativa e Transformação Digital:
Interoperabilidade e Integração no Sector da Agricultura e Floresta.**

Maria Manuela R. R. Carneiro Cardoso

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de:

Mestre em Administração Pública

Orientador:

**Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático (Jubilado)
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa**

outubro, 2018

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, cabe um especial agradecimento ao Professor Juan Mozzicafreddo não só por não ter hesitado aceitar orientar este trabalho, mas também por ter partilhado com naturalidade a sua paixão pela administração pública, todos os seus conhecimentos, toda a sua experiência e em especial pela inspiração, pela constante motivação, amizade, cuidado, preocupação, espírito de colaboração. Acima de tudo agradeço a sua postura sempre positiva, alegre e presente. Um muito obrigado pela sua amizade, pois sem a sua ajuda, certamente nada disto teria sido possível.

Cabe igualmente agradecer ao restante corpo docente do ISCTE-IUL pela entrega e dedicação a arte de ensinar. Também aos colegas de curso que muitos contribuíram para o espírito de grupo e partilha de experiências, em particular: Ana Lurdes, Laura Perdigão, Ana Buxo, Carolina, Maria Cordovil, Catarina Almeida, Pedro Rio, Hugo Pereira, Ricardo Spínola, Pedro Filipe, Marta Luz, pela companhia, amizade, motivação, e incansável apoio nesta jornada.

Em segundo lugar agradeço á minha amiga Rita Zina, pela sua amizade, pela ajuda e apoio constante.

Por ultimo á minha família, Luís, Carolina e Gonçalo, por estarem sempre presentes, pelo vosso amor e pela inspiração que são para mim. Este trabalho é dedicado a vocês.

SUMÁRIO

Na atual Sociedade da Informação, a utilização adequada das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) revela-se um fator de competitividade, modernização e qualificação das organizações. Em Portugal, a adoção de um governo eletrónico e o seu papel como construtor de confiança e agente catalisador da mudança, realça a necessidade de implementação de uma estratégia coerente de desenvolvimento do e-government (e-Gov), a nível nacional e sectorial, suportadas por plataformas digitais. Pretende-se estudar a estratégia de governação digital, salientando a criação de valor através da TIC, assente em valores de abertura e participação. O presente trabalho procura enquadrar e delinear desafios e estratégias do desenvolvimento da governação eletrónica e o seu impacto em Portugal. Em particular, a integração da informação e a interoperabilidade como um pilar da modernização administrativa, fundamental no princípio *only-once* do e-Gov, parte da estratégia global de gestão de informação na administração pública (AP), recorrendo a um conjunto de sistemas interoperáveis entre si e com outros sistemas externos.

A questão que se coloca é se o caminho que se tomou foi o melhor? O que pode ser melhorado? Temos de conseguir quantificar de forma ágil e uniforme os benefícios e poupanças decorrentes dos projetos de alinhamento estratégico TIC 2020. E principalmente assumir como princípio que sociedades e economias digitais requerem governos digitais, pelo que a transformação digital no sector público, tem de ser uma aposta, construída sobre sinergias e desenho de estratégias, concretizadas em objetivos operacionais, promovendo a inovação, as competências e um serviço público cada vez mais digital.

Palavras-chave:

Administração Pública; Modernização Administrativa; Governo Eletrónico, Interoperabilidade, Estratégia Digital

ABSTRACT

Today's society is information based, and adequately using Information and Communication Technologies (ICT) becomes competitive, modernization and qualification advantage for organizations. The implementation of an electronic government, in Portugal, and its role as a trust and change catalyst, highlights the need for a coherent strategy definition for the development of a nation and sectorial e-government (e-Gov), supported in digital platforms. The digital government strategy is studied, focusing value creation through (ICT), based on openness and participation values. This analysis will frame and define challenges and strategies for the e-Gov development and its impact in Portugal. In particular, the integration and interoperability of the information, as a pillar for the administrative modernization, fundamental in de e-Gov only-once principle, part of the information management global strategy for the public administration, and based on a set of interoperable systems, both internally and externally. The question is if the path taken is adequate and if it can be enhanced. The benefits and savings obtain through strategically aligned TIC 2020 projects need to be quantified in an agile and uniform way. Clearly, a digital society and economy require a digital government, making the public sector digital transformation a decisive factor, built on top of synergies and strategies definition, defined in operational objectives, promoting innovation, competencies and enhanced digital public services.

Keywords:

Public administration; Administrative modernization; e-Government; Interoperability; Digital transformation

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1. RELEVÂNCIA E ATUALIDADE DO TEMA	4
CAPÍTULO 1 – REFORMA ADMINISTRATIVA	7
1.1 RUMO Á GOVERNAÇÃO EM REDE.....	7
1.2 A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
1.3 OS MODELOS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
1.3.1 MODELO PROFISSIONAL WEBERIANO BUROCRÁTICO OU CLÁSSICO	15
1.3.2 MODELO NOVA GESTÃO PÚBLICA (NPM), EMPRESARIAL, MANAGERIAL	18
1.3.3 MODELO GOVERNANÇA PÚBLICA (NPM), ESTADO SERVIDOR (NPS), ESTADO NEO-WEBERIANO (NW)	23
CAPÍTULO 2 – MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL	27
2.1 GOVERNO ELETRÓNICO: <i>E-GOVERNMENT</i>	27
2.2 CONCEITO DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC)	30
2.3 DESENVOLVIMENTO DO <i>E-GOVERNMENT</i>	31
2.4 DESAFIOS PARA O <i>E-GOVERNMENT</i>	33
2.5 PONTO DE PARTIDA: POLÍTICAS PARA A SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO	34
2.6 INTEGRAÇÃO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	40
2.7 DESAFIOS DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL.....	46
CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIA DIGITAL	51
3.1 GESTÃO DA MUDANÇA:.....	54
3.2 INTEGRAÇÃO E INTEROPERABILIDADE	57
3.3 ESTRATÉGIA PARA A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ESTRATÉGIA TIC 2020)	62
3.4 PROJETO ESTRATÉGICO PARA A AGRICULTURA FLORESTA E DESENVOLVIMENTO RURAL (MAFDR) (ESTRATÉGIA TIC 2020). PLANO SECTORIAL TIC.....	65
3.5 RESULTADOS ESPERADOS COM A ESTRATÉGIA TIC 2020	67
3.5.1 METODOLOGIA	68
3.5.2 ANÁLISE	70
3.5.3 ANÁLISE GLOBAL	72
3.5.4 ANÁLISE SECTORIAL:.....	74
CONCLUSÃO	76
BIBLIOGRAFIA	78
FONTES	86
ANEXOS	88

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro A. 1 - Principais perspetivas teóricas de reforma da administração pública. Fonte: Cruz (2008)..	89
Quadro B. 1 - Comparação, esquemática, entre o New Public Management e a Organização profissional Weberiana ou Administração Pública. Fonte: Adaptado de Osborne, 2010 e 2013	90
Quadro D. 1 - Resumo das atividades a serem desenvolvidas na medida 3 (MADFR) Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Plano-Sectorial-TIC-MADFR	92
Quadro E. 1 - Totais globais e por medida (M€). Estratégia Global. Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Estratégia_TIC	93
Quadro F. 1 - Totais globais e por medida (M€). Estratégia Global. Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_Estratégia_TIC	94

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2. 1 - Relacionamento dinâmico entre os fatores críticos de sucesso e as forças impulsionadoras do Governo Eletrónico. Fonte: (UMIC, 2003).....	37
Figura 2. 2 - Novo modelo para a prestação de serviços do Governo Eletrónico. Fonte: (UMIC, 2003) ...	38
Figura 2. 3 - Alguns marcos do Governo Eletrónico em Portugal. Fonte: Fernades, 2015:21.....	39
Figura 2. 4 - Eixo Transformação Digital. Fonte AMA 2016	48
Figura 3. 1 - Arquitetura para a disponibilização de serviços. Fonte INA, 2016	58
Figura 3. 2 - Visão e princípios orientadores TIC 2020 -. Fonte https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC2020_Estratégia TIC , 2017:14	65
Figura 3. 3 - Modelo ACB. Fonte AMA,2016	70
Figura C. 1 - Metodologia - Modelo ACB. Fonte: AMA – Guia para a Operacionalização - Interoperabilidade de processos e sistemas, 2016.....	91
Figura C. 2 – Roadmap. Fonte: HM Treasury – cost benefit analysis guidance In AMA – Guia para a Operacionalização - Interoperabilidade de processos e sistemas, 2016.....	91
Figura E. 1 - Investimento por medida (Milhões de Euros/M€). Estratégia global. Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Estratégia_TIC	93
Figura F. 1- Investimento por medida (Milhões de Euros/M€). Estratégia global. Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_Estratégia_TIC	94
Figura G. 1 - Retorno do investimento no seguindo ano (M€). Resumo global, 2017. Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Estratégia_TIC	95
Figura H. 1 - Retorno do investimento no seguindo ano (M€). 2018 Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_Estratégia_TIC	96
Figura I. 1 - Resumo económico. Valores Totais. Área Governamental da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural.2017. Fonte: http://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Plano_Setorial_TIC-MADFR	97
Figura I. 2 - Resumo económico. Totais. Eixo I – Integração e interoperabilidade (Milhares de euros/K€). Área Governamental da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural. 2017. Fonte: http://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Plano_Setorial_TIC-MADFR	97
Figura J. 1 - Resumo económico. Valores Totais. Área Governamental da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural.2018. Fonte: http://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_PS-MADFR	98
Figura J. 2 - Resumo económico. Totais. Eixo I – Integração e interoperabilidade (Milhares de euros/K€). Área Governamental da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural. 2018. Fonte: http://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_PS-MADFR	98

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AMA - Agencia para a modernização administrativa, IP

ACM - ANÁLISE DE CUSTOS BENEFÍCIO

AP - Administração pública

APDSI - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento da Sociedade de Informação

CIRESP - Comissão Interministerial para a Reforma do Sector Público

CTIC - Conselho para as tecnologias de informação e comunicação na administração pública

CTIC_TIC 2020 - Estratégia TIC 2020 para a transformação digital na AP

e-Gov - Electronic Government; governo electronico; e-Gouvernement

ESTRATÉGIA TIC 2020 - Estratégia para a transformação digital na AP

GPTIC - Grupo de projecto para as tecnologias de informação e comunicação

iAP - Plataforma de interoperabilidade da administração pública

IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P

MADRF - Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e Florestas

NPG - New Public Governance

NPM - New Public Management

NPS - New Public Service

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE - Orçamento do Estado

ONU - Organização das Nações Unidas

PAS - Plano de ação sectorial

PS - Plano sectorial TIC por área governamental

PSTIC - Plano sectoriais TIC

PGETIC - Plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na AP

POSI - Programa Operacional Sociedade da Informação

RGPD - Regulamento Geral de Proteção de dados

RNID - Regulamento nacional de interoperabilidade digital

SAMA - Sistema de apoio a modernização e capacitação da AP

SCM - Standard cost model

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

TicAPP – Centro de competências digitais da administração pública

UE - União Europeia

UMIC - Unidade de missão inovação e conhecimento

INTRODUÇÃO

As novas tecnologias e os novos métodos de abordagem são elementos críticos para a reorganização do Estado. As novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) têm um papel fundamental na modernização, inovação, transparência, eficiência, eficácia, qualidade e participação dos cidadãos, nas várias áreas da Administração Pública. O desenvolvimento exponencial das TIC e da Internet têm sido elementos centrais para a modernização, funcionamento e simplificação da Administração Pública em Portugal, sendo, porventura, o elemento mais distintivo da sua evolução. Mas as tecnologias de informação não são apenas um instrumento tecnológico, uma vez que elas introduzem uma verdadeira mutação do modo de ação da Administração Pública.

A correta implementação dos projetos definidos requer um elevado nível de suporte político, articulação e colaboração organizacional e mobilização dos recursos financeiros e humanos adequados (UMIC, 2003:62).

Desde o final da década de 1970 que as diferentes administrações públicas iniciaram um processo de transformação, de reforma. Numa primeira fase, esta abrangeu os países de tradição anglo-saxónica e da OCDE, mas, posteriormente, o fenómeno generalizou-se, com maior ou menor intensidade, consoante o contexto. A ideia de reforma, aqui entendida como “mudanças intencionais nas estruturas e processos das organizações do setor público, com o objetivo de fazer com que funcionem melhor (em algum sentido)” (Pollitt e Bouckaert, 2004:8), foi, de modo geral, justificado pelo peso dos gastos sociais do Estado-providência, complexidade de funcionamento da estrutura administrativa, alteração e aumento das expectativas dos cidadãos e pelas novas tendências de transformação na estrutura do Estado (Mozzicafreddo, 2001a).

Até aos anos 90 os sistemas e tecnologias de informação (TIC) e a reorganização de processos e gestão estavam em níveis diferentes. A partir de 2009 passa a falar-se em Administração Eletrónica (e-Government, e-Gov), pela utilização das TIC em associação aos temas de reorganização de processos e gestão de informação. Desde 2016, com a estratégia TIC 2020, o que muda é que passamos a ter de gerir e delinear a implementação da transformação eletrónica na Administração Pública e a sua relação com reorganização de processos e gestão da informação. Passamos a ter de falar em governo digital, nas suas principais características, ou seja, em noções como: inovação, inteligência artificial, competências, interoperabilidade, segurança, autenticação, parceria, transparência, prestação de contas, colaboração entre Ministérios, partilha de dados transfronteiriços, conceitos como *Digital By Default, But Not Only*. Temos assim de trabalhar as competências digitais e de inovação para uma transformação sustentável dos sectores públicos. As principais características de um governo digital assentam em conceitos como: *Digital By Design; User-Driven Approach; Government as a Platform; Data-Driven Public Sector; Proactiveness e Open By Default*. (Vasconcelos, 2018)

Tais reformas têm vindo a causar alterações nos modelos de Administração Pública predominante, baseado no tipo ideal de burocracia racional/legal teorizado por Weber, tendo nas últimas três décadas vindo a ser valorizadas as correntes gestionárias que enfatizam a lógica do mercado, a introdução de técnicas de

gestão do setor privado e as iniciativas de desburocratização e de aproximação da Administração Pública ao cidadão. Mais recentemente, temos vindo também a assistir a uma crescente influência das correntes participativas que, ao contrário no modelo anterior, consideram que as entidades públicas funcionam num ambiente político e que respondem perante os cidadãos e não perante clientes. Qualquer que seja o modelo de reforma introduzido, a tendência é de uma transformação da lógica centrada no cumprimento estrito dos procedimentos, para uma lógica centrada no cidadão, este último tido como um importante *stakeholder* a quem o Estado presta contas e com quem deve dialogar (Carapeto e Fonseca, 2014).

No quadro da geração de melhorias, enquanto objeto do processo de reforma de qualquer Administração Pública (Pollitt e Bouckaert, 2004:8), tomamos como objetivo do presente trabalho de projeto analisar as medidas e ações propostas na estratégia TIC 2020, comum da AP, assim como o plano setorial TIC da Área Governamental da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural. Pretendemos expor a atual situação em termos de e-Gov, reconhecendo o que já foi feito, realçando a necessidade da implementação de uma estratégia corrente no seu desenvolvimento para o passo seguinte que se traduz no Governo Digital. Abordaremos a necessidade de introdução de novos mecanismos, novos processos e práticas de administração e governo a nível nacional, suportadas por plataformas digitais e tecnologias de informação e comunicação associadas. Pretende-se analisar e interpretar as estratégias para a transformação digital na Administração Pública (TIC 2020), em concreto o eixo nº 1 - Integração e Interoperabilidade (RCM nº 108/2017, de 26 de Julho), procurando enquadrar e delinear quais os desafios destas estratégias digitais, de forma a melhorar o seu impacto em Portugal, ajudando a potenciar a aposta feita há décadas neste caminho, assim como potenciar a interoperabilidade transfronteiriça (mundo digital sem fronteiras). A análise centra-se no conceito de interoperabilidade e integração, um pilar na estratégia da utilização das TIC para potenciar o e-Gov, a mudança digital e a modernização administrativa. Analisar-se-á a forma como está implementado de forma a podermos propor ou não melhorias nas estratégias operacionais, projetadas. Falar-se-á concretamente da interoperabilidade, integração e das plataformas de interoperabilidade, que se baseiam num conceito de disponibilização de serviços partilhados entre os diversos organismos, tendo em vista a partilha de informação e a interligação de sistemas e aplicações das entidades. Este conceito que não é mais que a arte de trocar dados, após autenticação digital, que ficam residentes nas entidades, sendo usados por todos de uma forma transparente eficiente e única. Esta análise parte da visão de governo eletrónico (e-Gov) para Portugal, que consiste em colocar o sector público entre os melhores prestadores de serviços do País. Esta visão deve ser traduzida em serviços públicos de qualidade, transparentes e eficientes, suportados por soluções tecnológicas racionalizadas (RCM 135/2002, de 20 de novembro), ou seja, uma governação inteligente para liderar o Futuro.

Com este trabalho pretende-se fazer uma reflexão sobre o percurso da modernização administrativa, sobre os desafios da transformação digital, ou seja, a resenha de uma aposta de sucesso. A modernização administrativa da Administração Pública implica muito mais do que tecnologia pois, para além desta, estão os processos e as pessoas. A modernização necessita da combinação destes três elementos, que têm que evoluir em conjunto, sob pena de termos menos custos, porventura mais tecnologia, mas estes não se refletirem em mais eficiência (Snellen, 2002:183-190).

As tecnologias de informação e comunicação, sobretudo a Internet, são hoje parte essencial das estratégias de modernização da Administração Pública (Carapeto e Fonseca, 2009). Ainda que a Governação Eletrónica (e-Gov) não seja um modelo de Administração Pública per si (Pollitt e Bouckaert, 2011:7) é tida como um importante motor que impulsiona as diferentes iniciativas de modernização, porquanto se considera que tem um potencial elevado para transformar as relações “cidadão-governo”, “governo-governo” e “governo-setor privado”, tornando-as mais fáceis, mais rápidas e mais baratas (União Europeia, 2015).

No Capítulo 1 abordamos os principais modelos de reforma que têm orientado as transformações ao nível da estrutura e funcionamento das diversas administrações públicas, onde se tenta traçar as principais ideias que contemplam cada uma das abordagens teóricas. Compreender de que forma os modelos de Estado e de Administração foram, ao longo das décadas, se transformando, por fatores internos e externos e sofrem, dia a dia, pequenas e regulares medidas, ações, inovações, derrotas e sucessos que contribuem para as alterações, como em qualquer instituição exposta aos desafios do meio ambiente (Madelino, Mozzicafreddo e Matos, 2015). Faremos uma revisão desta reforma, tentando evidenciar o contexto e principais marcos que caracterizaram o processo de reforma do Estado e da Administração Pública.

No Capítulo 2 começamos por falar no contexto em que surgem as políticas para a sociedade de informação, traduzindo-se no desenvolvimento do e-Government, assim como do impacto de diversas iniciativas, muitas delas europeias, para esta modernização. Faz-se assim referência ao conceito e à utilização do potencial transformador das TIC, para melhorar a prestação dos serviços, a eficiência operacional e financeira e o reforço da cidadania, sendo um catalisador das reformas do Estado: desenvolvimento da noção de administração eletrónica (e-Government). Nesta reflexão partimos dos princípios que as tecnologias são transversais e que as temáticas organizacionais são subjetivas. Pretende-se sistematizar as mudanças na Administração Pública decorrentes da disponibilidade das tecnologias de informação e do valor da informação.

Para falarmos em sistemas de informação, teremos obrigatoriamente de abordar a reorganização de processos assim como a gestão da informação, ou seja as melhorias em termos de processos e de desempenho organizacional, falando de gestão de mudança. A transformação digital implica pensar num novo modelo de prestação de serviços, num novo contexto tecnológico, onde existe um novo entendimento do conceito de público e privado, e onde questões como a confiança, segurança, privacidade, abertura, transparência, proteção e partilha de dados, ética, identidade e confidencialidade da informação e das virtualizações das relações se colocam. Partindo de uma administração que é mais ou menos eletrónica, surgem novas questões como, quais os benefícios e o que se pretende obter e como transformar o serviço prestado. Temos de abordar todo o processo de modernização administrativa, passando por conceitos como: Atendimento (interação da AP com os cidadãos e empresas), Simplificação (simplificação administrativa e regulatória), e o Governo Eletrónico (AP mais inteligente, racional e aberta). Analisar a governação das TIC, como uma abordagem transversal que promova a racionalização das TIC na AP. Temos assim o e-Gov que permite esta ligação da AP, através do conceito de Interoperabilidade (promover a interoperabilidade entre sistemas e informação) e Autenticação (Evolução do Cartão de Cidadão para o conceito de chave

digital como *enabler* do acesso aos serviços públicos). Trata-se assim de abordar os desafios da transformação digital, nomeadamente as diferenças subjacentes entre o modelo tradicional e as novas abordagens que se traduzem em modelos transversais, onde a desmaterialização de processos e a interoperabilidade se tornam um imperativo no funcionamento da Administração Pública, assim como os desafios que a esta se colocam em termos de gestão da matéria-prima ‘informação’, do ponto de vista de um recurso.

Faremos referência ao Programa do XXI Governo Constitucional que assumiu como um dos seus vetores renovar e estender o programa Simplex a todo o setor público, com a criação de medidas que requerem um suporte eficaz, através de infraestruturas tecnológicas, para a sua operacionalização, nomeadamente ao nível das TIC do setor público. O sucesso destas iniciativas implica a existência de uma governação e articulação transversais e setoriais de estratégias, ações e estruturas de TIC no âmbito do setor público, tendo em vista a eficaz e sustentada implementação tecnológica dos programas Simplex, e Simplex +, da evolução das TIC públicas e da partilha de recursos e competências públicas (RCM nº 108/2017, de 26 de julho).

No Capítulo 3 iremos analisar e interpretar as ideias elaboradas pelo Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública (CTIC), nomeadamente a Estratégia TIC 2020. Com este trabalho pretende-se analisar os desafios de transformação digital e da gestão da mudança, olhando apenas para o Eixo I: Integração e Interoperabilidade. Iremos assim definir os conceitos de integração, interoperabilidade e plataformas de interoperabilidade, como pilares do governo digital. A governação das TIC assenta numa estrutura que abrange os níveis político, estratégico e operacional, com uma visão transversal que se materializa em planos globais e setoriais TIC, adequados à realidade das diferentes áreas governamentais.

No final apresentamos os resultados da análise olhando para os valores estimados de custos e benefícios relativos aos anos de 2017 e 2018, apresentando propostas de melhoria dos serviços, através do recurso às ideias identificadas no diagnóstico feito, tendo em consideração que ainda estamos na fase de inicial destes projetos estratégicos, iniciados em 2017 e cuja data de conclusão é 2020.

1. Relevância e atualidade do tema

A utilização de tecnologias de informação e comunicação para uma melhor prestação de serviços, eficiência operacional e reforço de cidadania, bem como como catalisador de reformas na AP, de forma a corrigir as disfuncionalidades do mercado e induzir o consumo de bens e serviços no sector das TIC, são indicadores da relevância e atualidade do tema selecionado. Destaca-se ainda a ênfase que se colocará nos sistemas e tecnologias de informação – nomeadamente os de vertente transacional – uma vez que estes têm demonstrado um grande potencial inovador e constituem um veículo privilegiado de reestruturação, tendo vindo a ser empregues para melhorar a acessibilidade aos serviços da Administração Pública e permitir um incremento assinalável da produtividade e eficiência dos processos internos de trabalho.

Governar as TIC com uma estratégia comum, coordenar as iniciativas setoriais, promover a inovação e a racionalização dos investimentos, evitando replicações desnecessárias, são medidas que visam,

em primeiro lugar, garantir que os serviços digitais sejam mais simples, acessíveis e inclusivos, de forma a potenciar a sua utilização por todos os cidadãos. Procura-se igualmente obter eficiências que potenciem a redução de custos, nomeadamente, através de uma maior partilha de recursos, tornando sustentável a transformação digital da AP. Pretende-se saber de que forma estamos a conseguir atingir estes objetivos. Será esta a melhor estratégia? De que forma a sociedade e o mercado avaliam esta modernização administrativa? Como está a ser implementada, no sector da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (MADRF)? Analisar como melhorar a comunicação e a interação entre este sector estratégico e os seus *stakeholders* através da aposta na simplificação administrativa e inovação dos processos, que se traduz no objetivo de aumentar a qualidade do serviço prestado, acrescentando valor ao Mundo Rural e contribuindo para a sua sustentabilidade (Visão, IFAP.IP, 2017). Olharemos para a questão da proteção de dados pessoais, nomeadamente através da análise do Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais (RGPD) e das suas implicações ao nível da gestão e tratamento de dados pessoais nas organizações. Analisaremos ainda as consequências da implementação do RGPD no que respeita à otimização dos investimentos TIC, elaboração de planos anuais de projetos e investimentos TIC, massificação e utilização de plataformas de interoperabilidade (iAP) e iniciativas de simplificação e modernização administrativa, assim como de alargamento da interoperabilidade a soluções de gestão documental.

Pode-se assim falar da transformação digital no sector público, ou seja liderar a disrupção para uma melhor administração, enumerar a evolução de um governo analógico (operações fechadas, com um foco interno e procedimentos analógicos), para um governo eletrónico (maior transparência e abordagem centrada no usuário, procedimentos possibilitados pelos TIC) e deste para o modelo futuro que é o governo digital, pela criação de valor através das TIC. Todo este processo exigiu redesenhar os modelos de governação ao longo dos tempos.

Esta ênfase colocada nas TIC como veículo privilegiado de reestruturação da AP surgiu com os projetos de reforma da máquina estadual iniciados em meados dos anos noventa do século passado, em particular com a *National Performance Review* levada a cabo nos Estados Unidos da América (Gore, 1996). Deste modo, segundo esta e outras perspetivas reformistas, inerentes à *new public management*, a reestruturação da Administração Pública através das TIC conduzirá a uma melhor prestação de serviços por um preço inferior, resolvendo-se assim o velho dilema entre eficiência e qualidade nos serviços públicos (Bellamy, 2002: 214). Como tal, as questões de informação e comunicação são centrais para a Administração Pública, uma vez que, no geral, esta produz serviços e não produtos, cujo valor resulta sobretudo da agregação de informação e conhecimento (Carapeto e Fonseca, 2005: 309). Fornecer serviços públicos requer pouco mais do que uma troca de informação entre o fornecedor e o consumidor. Tal significa que a AP utiliza a informação intensivamente, recolhendo, processando, produzindo, armazenando, distribuindo e disseminando essa mesma informação (Zuurmond, 1998).

Neste seguimento, a introdução de sistemas e tecnologias de informação na Administração Pública, nomeadamente a Internet, veio revolucionar o funcionamento interno dos serviços e o seu relacionamento com o exterior (Snellen, 2002: 183; Pereira, 2005: 175; Holmes, 2001: 2), constituindo agentes cruciais para a mudança no modo de comunicação entre os serviços públicos e os cidadãos (Lips, 1998:325), criando

novas formas de prestação e fornecimento de serviços. Neste sentido, importa salientar que, por exemplo, com a introdução de TIC na Administração Pública, assistiu-se a uma passagem de serviços organizados de forma burocrática e assente em departamentos, para uma lógica organizacional de prestação de serviços, estruturada em função das ações a executar, de modo a poder fornecer uma resposta completa aos eventos da vida dos cidadãos e empresas (por exemplo, nascimento, casamento).

Daí a relevância de, no âmbito deste trabalho de projeto, se ter apostado na utilização das TIC como estratégia de agilização de processos e procedimentos dos serviços públicos, exigindo uma maior qualidade dos serviços prestados pelos vários organismos. Os exemplos de sucesso são não apenas facilmente identificáveis, mas claramente reconhecidos pelos cidadãos (por exemplo, o balcão do cidadão ou o portal das finanças para tratamento das declarações fiscais). Mas a prossecução deste caminho tem fragilidades e enfrenta desafios importantes, por exemplo, ao nível da interoperabilidade, da articulação intersectorial, da gestão aberta e estratégica da informação, da qualidade e usabilidade diversa dos serviços públicos digitais, da articulação em rede com a sociedade civil, entre outros.

Torna-se, assim, necessário priorizar os projetos e investimentos TIC centrados na qualidade, na racionalização e na eficiência de forma a otimizar os recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos e informacionais. É nestes objetivos que as estratégias TIC 2020 se contextualizam. Estes planos representam um trabalho em curso, devendo o mesmo ser considerado evolutivo e a sua análise contribuir para a consolidação da estruturação da Administração Pública.

As tecnologias de informação e comunicação, posicionam-se como mecanismos privilegiados de incremento da produtividade, eficiência e eficácia do serviço, bem como de indução de modernidade do mesmo para o exterior e de garante de integração e interoperabilidade entre vários processos e mecanismos (Cruz, 2008:49).

O presente trabalho visa contribuir para ajudar a desenhar a estratégia para a implementação da interoperabilidade no plano global e sectorial, concretizá-la num conjunto de objetivos operacionais, partindo de uma caracterização da situação atual, problemas e desafios da e-Gov em Portugal.

CAPÍTULO 1 – REFORMA ADMINISTRATIVA

1.1 Rumo à governação em rede

A evolução da complexidade e da democratização das sociedades nas últimas décadas e o papel que o Estado tem vindo a assumir na regulação política social e económica, bem como os constrangimentos fiscais manifestados dos últimos anos, põem em causa a Administração Pública. Acrescente-se a estes fatores a importância que adquire a mudança de expectativas dos cidadãos, nomeadamente em termos fiscais, e a alteração de valores no sentido de maior exigência nos seus direitos de cidadania (Mozzicafreddo, 2001c). Atualmente as administrações públicas estão imersas num contexto de complexidade social e de transformações dos estados. As diferentes avaliações evidenciaram, regularmente, disfuncionalidades do seu desempenho e uma relativa desadequação às funções de um serviço público (Mozzicafreddo, 2017). Este autor defende uma Administração Pública “Híbrida”, administração pública e serviço público no contexto de um Estado e uma sociedade complexa, referindo-se ao desafio de integrar instrumentos de modernização sem descaracterizar o que é básico na Administração Pública e que interessa preservar, para não deixar de lado o interesse público de uma instituição do Estado. Pollitt e Bouckaert (2011) referem a existência de várias camadas da reforma do Estado cuja espessura varia: uma primeira patrimonial, depois uma burocrática-weberiana, seguida por uma de nova gestão pública e terminando nos atuais modelos de governança pública e Estado Neo-weberiano.

David Giauque (2003) apresentou um texto que analisa as especificidades do modelo Weberiano, Administração Pública clássica e, ao mesmo tempo, as do modelo Managerial, evidenciadas as suas vantagens e desvantagens. Nomeadamente, o colocar a Administração Pública subordinada ao *staff* financeiro o que, de alguma maneira, retira flexibilidade, que já não tinha, em vez de a acrescentar, e outras particularidades. Quanto à administração clássica, o subtítulo “Liberal Bureaucracy” remete para uma administração rígida e hierarquizada (*bureaucracy*) e ao mesmo tempo liberal (flexível, heterógena).

A preocupação em equacionar as questões da AP no âmbito do Estado de direito, no sistema político democrático e nos modelos de estado subsequentes, assenta no entendimento do Estado como estrutura política de coordenação do conjunto da sociedade e de preservação da coesão das suas partes constituintes (Mozzicafreddo, 2007). A Administração Pública é a instância executora e reguladora das políticas do Estado, conforme vontade coletiva, regularmente manifestada no sistema político democrático. Em consequência, a especificidade da AP (Weber, 1964; Giauque, 2003; Pitschas, 2007) como característica que a define, é por um lado a subordinação à lei – Constituição, legislação, regulamentos, na medida em que está baseada no estado de direito. E por outro lado, ao Parlamento com base nas leis e regulamentos aprovados, atuando baseada num Orçamento de Estado, elaborado pelo executivo e aprovado pelo parlamento e ainda subordinada aos objetivos políticos sendo responsável pela implementação das políticas públicas, decididas pelo executivo com base na Constituição e nos programas dos governos. A execução envolve a totalidade dos cidadãos que por sua vez são contribuintes (Mozzicafreddo, 2017). Tem assim uma especificidade que tanto a protege como a constrange na sua ação, desta forma a sua reforma é um assunto político.

O papel do Estado tem atualmente uma tendência reguladora (Gonçalves e Martins, 2004), resultante também da esteira das transformações induzidas pelas inúmeras diretivas comunitárias (Majone, 1997), bem como influências indiretas das orientações da OCDE (1987, 1995, 1996, 2008) que acentuaram a perspetiva reguladora da instância política.

As medidas de reforma da Administração Pública em Portugal, com exceção da atualização democrática do sistema legal, o código de procedimentos administrativos, o estatuto regulamentar de carreiras, etc, que foram sendo implementados após a rutura institucional de 1974, acentuaram-se com a criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (1985) e a partir de meados da década de 90 evoluíram em vários sentidos de forma a introduzir maior racionalização e profissionalismo das estruturas. Nomeadamente com a introdução de medidas orientadas para a informação aos cidadãos, para a qualidade do serviço público e para a desburocratização (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011). Uma das reformas mais emblemáticas do serviço público em Portugal assentou, e ainda assenta, no programa de simplificação e desburocratização ou desmaterialização, de procedimentos administrativos: Simplex.

A Administração Pública deve aprofundar a sua função de serviço público, disponível e eficaz para servir o público, ou seja, utentes, clientes e cidadãos, ou seja os contribuintes. A Administração Pública já não é uma organização monopódica, fixa e fechada na estrutura hierárquica, mas está exposta às diferentes perspetivas teóricas de reforma (nomeadamente o New Public Management, o New Public Service, e New Public Governance, entre outras) e imersa nos desafios com que se defronta. Surge com uma estrutura híbrida, com diferentes níveis de funções e de competências, numa mistura de estrutura, ao mesmo tempo, padronizada e singular, ou seja, adaptada às diferentes organizações, tanto institucionais, como flexíveis e entre o informal e o formal. (Emery e Giauque 2014; Ongaro 2015). Esta situação, nomeadamente nas sociedades europeias, obriga a desenvolver funções e níveis de competências que, por um lado, preservem a matriz básica de uma AP de um Estado de direito e, por outro, que inovem e se adaptem às necessidades das sociedades complexas e de cidadãos exigentes no funcionamento de um serviço público. (Mozzicafreddo, 2017).

No processo de modernização da Administração Pública assiste-se a uma administração recetiva, que não encara os cidadãos apenas como votantes que elegem representantes e contribuintes que financiam o sistema, nem como consumidores, mas sim como cidadãos ativos com direitos e obrigações, a quem a administração se abre para que possam intervir no processo de formulação de políticas, através do fornecimento de meios de intervenção. A participação direta dos cidadãos na gestão pública é uma condição importante nas atuais sociedades democráticas, pois além de se participar na eleição dos representantes, é essencial cooperar também na gestão da vida económica, social, política e cultural. Para que essa participação se concretize terão que existir mecanismos de envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas. Neste contexto, as novas tecnologias da informação e da comunicação são um importante instrumento para o incremento da participação dos cidadãos na vida pública e para a modernização da Administração Pública (Mozzicafreddo, 2003).

As transformações nas relações da administração com os cidadãos podem ser vistas como um alargamento dos seus direitos numa democracia moderna. A globalização, sendo um fenómeno mundial que

aproxima os Estados, a cultura e principalmente a economia, o capital e o trabalho através das fronteiras, tem um papel de relevo na evolução da organização interna dos Estados e das suas administrações. A concorrência crescente entre economias nacionais, tem como resultado a procura de vantagens comparativas, evidenciando a necessidade de modernização dos Estados e das administrações públicas de quase todos os países do mundo. Esta implica uma orientação das políticas públicas para a obtenção da melhor eficácia possível da Administração Pública, subordinada a três paradigmas fundamentais: (i) um Estado eficiente; (ii) a redistribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade; (iii) um governo de legitimidade acrescida pela sociedade (Pitschas, 2007).

A evolução atual da Administração Pública rege-se por uma conceção teórico-social de desregulamentação, flexibilização do mercado, regulação e intermediação e articulação conflitual e compensatória. A sua forma institucional e política define-se pela existência de uma dimensão corporativa, de parcerias e redes de governação, de regulação e intermediação económica, pela existência de novos direitos de cidadania e por uma tensão latente entre benefícios e sistema (ou deveres) fiscais (Mozzicafreddo, 2001a). Um dos maiores desenvolvimentos atuais é a mudança na forma de desenvolvimento das políticas públicas, “houve uma reformulação dos mecanismos de governação da sociedade e hoje há muitos grupos e interesses, diretamente envolvidos no desenvolvimento e implementação de políticas públicas” (Denhardt e Denhardt, 2003).

O Estado-providência foi reconfigurado e a Administração Pública deixou de ser o principal fornecedor de serviços públicos, sendo que a maior fluidez entre o domínio público e privado contribuiu para a abertura de novas questões à intervenção dos cidadãos. O desenvolvimento tecnológico permitiu um crescente acesso do público ao procedimento decisório e hoje fala-se da transformação do Estado intervencionista num Estado regulador e de governação em rede, ou melhor, em redes diversas, mas sobrepostas e intercomunicantes, focadas cada uma na sua área de política pública, constituídas por empresas, sindicatos, organizações não-governamentais, grupos de interesse, Administração Pública, governo e cidadãos comuns. (Carapeto e Fonseca, 2005; Denhardt e Denhardt, 2003; Majone, 1997; Wright, 2000).

A reforma administrativa é uma das componentes do processo de transformação social (Araújo, 2000:39), que visa gerar mudanças nas estruturas e processos da Administração Pública com o objetivo último de “getting them (in some sense) to run better” (Pollitt e Bouckaert, 2004:8). Não se esgotando aqui o processo de mudança institucional e comportamental, vale a pena distinguir a reforma administrativa do processo de modernização (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011:5). A modernização resulta de um processo natural, distanciando do processo de decisão e de um contexto difuso, enquanto a reforma administrativa resulta de programas direcionados e indutivos (Araújo, 2000:39; Mozzicafreddo e Gouveia, 2011:5).

Deste modo, a reforma é, por norma, concebida como um meio para alcançar determinados fins. De entre os mais comuns podemos destacar a intenção de: (i) fazer poupanças nos gastos públicos; (ii) melhorar a qualidade dos serviços públicos; (iii) tornar as operações governamentais mais eficientes e melhorar a possibilidade de escolha e implementação eficaz das políticas públicas (Pollitt e Bouckaert, 2004:6). No entanto, os meios para se alcançarem tais fins, não se esgotam na reforma administrativa, como consideram

Pollitt e Bouckaert (2004:7) pois os processos de melhoria do desempenho governamental incluem, ainda, a reforma do sistema político e as mudanças das políticas públicas. Assim sendo, Mozzicafreddo e Gouveia (2011:5) sintetizam a ideia de transformação da Administração Pública do seguinte modo: (...) conceito e estrutura de gestão das sociedades, como uma instituição que se adapta, transforma e acompanha a evolução do conjunto da sociedade e das instituições, por um lado, e como uma entidade com uma estrita relação com o Estado e com o modelo de Estado com o qual coexiste, por outro.

Pitschas (2007:49) aborda esta temática, salientando a globalização como fator decisivo por detrás da emergência daquilo que denomina de “paradigma do Estado funcional”, onde a “imagem e a natureza do Estado é caracterizada pela ideia de uma redistribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade”. Castells (2005:23) relaciona o conceito de “globalização” com o de “sociedade em rede ¹” para explicar o aparecimento de uma nova forma de Estado que está a substituir o tradicional Estado-nação da era industrial. Segundo o autor supracitado esta sociedade em rede é hoje global, de modo que o Estado da sociedade em rede não pode funcionar apenas no contexto nacional, está comprometido com um processo de governação de vários níveis, onde a partilha de soberania é feita em vários graus, desde o global ao local (Castells, 2005:26).

A capacidade de o Estado ditar a elaboração de políticas públicas e de influenciar a economia e a sociedade é assim cada vez mais constringida pela diversidade dos atores presentes na rede e pela crescente incapacidade de isolar a sua economia das dinâmicas do mercado global (Peters e Pierre, 1998). Neste sentido, o Estado perde o monopólio da soberania e vê-se na eminência de partilhá-la com os múltiplos atores desta rede de redes, sendo assim obrigado a reavaliar o seu papel (Gomes, 2010:366), procurando, ao mesmo tempo, conciliar as conquistas históricas do Estado de direito e o imperativo de modernização da Administração Pública, através de novas abordagens baseadas no modelo de mercado e voltadas para os cidadãos enquanto clientes (Carapeto e Fonseca, 2014:27).

Deste modo, ao longo da década de 1970 o consenso à volta da validade do modelo de Estado-providência foi posto em causa, levando ao que Majone (1997:42-43) considerou ser o declínio do Estado positivo e a emergência do Estado regulador. O primeiro é entendido pela primazia dada às políticas redistributivas e pelo carácter interventivo do Estado no mercado, enquanto no segundo caso, o Estado distancia-se da produção de bens e serviços para focar-se nas políticas de regulação ou na produção de regras com vista a correção das “falhas do mercado”, da “ausência de mercado” ou em nome dos “direitos humanos” (Baldwin *et al*, 2012:15).

Porém, como refere Mozzicafreddo (2010) “isto não significa que as funções do Estado no desenvolvimento da sociedade tenham recuado, ou tenham sido reduzidas”. Trata-se mais de uma reorganização das suas funções, relativamente às quais o autor sugere que tendem a estar mais orientadas para as funções de apoio, monitorização e regulação das atividades económicas (inovação, competitividade,

¹ “A sociedade em rede, em termos simples, é uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microeletrónica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes.” (Castells, 2005:20)

nichos com complexidade tecnológicas e exportações) e mais seletivas relativamente às funções sociais (saúde, ação social e segurança social) (Mozzicafreddo, 2007:88).

A penetração do liberalismo económico iniciado nos Estados Unidos e no Reino Unido e a consequente onda de privatizações e defesa da ideia de um Estado não interventivo na atividade económica, ao longo da década de 1980, levou à emergência de um novo tipo de Estado e, conseqüentemente, de um novo modelo de administração (Rocha,2013:82). De facto, os governos passaram a depender do setor privado e da sociedade civil para prestar serviços públicos. O termo governança (governance), entre outros usos, é frequentemente empregado para descrever, em termos empíricos, a mudança que ocorreu no seio das organizações públicas (Bevir, 2012:2)

A criação de autoridades administrativas independentes é um testemunho da passagem gradual do Estado produtor, empresário e prestador de serviços, para o Estado regulador. A adoção do modelo de regulação independente está relacionada com a ideia de que deve haver uma “(...) separação entre as funções de regulação (estabelecimento de regras para o mercado) e as funções de participação pública na própria atividade regulada (intervir no mercado como sujeito económico), nos casos em que esta se permaneceu” (Carapeto, 2003:148). As funções de regulação e fiscalização são atribuídas a entidades com capacidades técnicas e independência perante os interesses envolvidos, incluindo os do próprio Estado. O propósito desta atribuição é assegurar a livre concorrência e, ao mesmo tempo, proteger o interesse público, que nem sempre é coincidente com o interesse do Estado; trata-se de uma solução, adaptada ao novo contexto, que visa uma combinação entre a eficiência e legitimidade (Mozzicafreddo, 2007: 23-37; Carapeto, 2003:148). A grande problemática em volta das autoridades administrativas independentes tem a ver com a legitimidade. O estatuto de independência destas entidades confere-lhes um grau de liberdade que dificulta a compreensão de “a quem se têm de prestar contas?”. Para além disso é difícil perceber os limites do uso dos poderes destas entidades. Assim, o desafio consiste em “desenvolver métodos de accountability democrática compatíveis com o princípio da sua independência” (Carapeto, 2003)

No caso particular de Portugal, o papel do Estado e das suas funções tem tido uma resposta descontínua e fragmentada, para além das correntes ideológicas e partidárias em jogo, às necessidades de coesão e de estabilização da sociedade e do mercado, desde meados da década de 1980 e meados da década do 90, onde a equação Keynesiana, que falamos acima, teve o seu auge. (Madelino, Mozzicafreddo e Matos, 2015). O caso Português parece ilustrar bem os princípios que sustentam o papel do Estado na sociedade, como acima referimos, onde o legado nem sempre é abundante, onde o sector económico e o mercado têm sido frágeis e onde o capital económico e tecnológico não têm tido um desenvolvimento que sustente as necessidades de uma sociedade em mudança. (Madelino, Mozzicafreddo e Matos, 2015)

A expansão das atividades do Estado e o crescente aumento da complexidade do aparato administrativo, foi um resultado da gradual passagem do Estado liberal para o Estado de providência, Welfare State, iniciado com a crise dos anos 20, mas mais evidente no período logo após a II Guerra Mundial. Enquanto modelo de Estado providência, a sua política é equilibrar a redistribuição social com a regulação e intervenção estatal no mercado. O modelo de Welfare State acentua principalmente a política social do modelo (Beveridge) sem intervir demasiado no mercado, além de outras diferenças culturais, de

sociedade civil e de mercado mais forte que no sul de Europa, onde a intervenção e o investimento público são foram imprescindíveis numa economia frágil e subordinada. Ao longo deste processo, para se cumprirem as crescentes demandas funcionais do Estado, foram erguidas estruturas burocráticas racionais, com requisitos administrativos e procedimentos detalhados, baseados em leis, no sentido de regular organização e as atividades das autoridades (Pitschas, 1993:643). Assim, não obstante o modelo burocrático já fosse algo evidente desde o séc. XVI na Europa, nas diferentes administrações públicas, religiosas e militares (Secchi, 2009:350), foi, de facto, no século XX, que passou a dominar as diferentes administrações, públicas ou privadas.

Max Weber (1964:171-182), ao descrever e analisar os modelos ideais típicos de dominação, identificou a autoridade racional-legal como fonte do poder dentro das organizações burocráticas. Segundo este modelo o poder é originário das normas, das instituições formais, e não do carisma ou da tradição (Secchi, 2009:351; Rocha, 2013:77). É a partir dessa base que emergem as características básicas do modelo burocrático: a hierarquia, a continuidade, a impessoalidade e a expertise (Rocha, 2013:76).

Desde a crise do Estado-providência, evidenciada a partir da década de 1980, na Europa, pois em Portugal só ocorre em finais de 90, tem-se assistido a transformações administrativas nas burocracias europeias, assim como em outros países da *Organization for Economic Cooperation and Development* (OCDE) (Hood, 1991). Mozzicafreddo e Gouveia (2011:10-11) consideram que o peso dos encargos financeiros e das despesas públicas, as disfuncionalidades da Administração Pública, a alteração das expectativas dos cidadãos, o processo de modernização das formas de Estado e as expectativas de organização da AP, são as principais razões estruturais que estão por detrás de tais iniciativas de reforma.

O termo New Public Management (NPM) ficou marcado como o modelo que caracteriza a onda de reformas que deu início ao conjunto de transformações (Hood, 1991:3) marcadas pela introdução da orientação gestionária das organizações privadas no setor público. Peters (1997:73-74) classificou as iniciativas de reforma gestionárias em três tipos essenciais: reformas baseadas na lógica do mercado; reformas *participacionistas*; reformas de desregulamentação e desburocratização. O contínuo processo de complexificação das sociedades e de introdução de reformas na AP tiveram efeitos na estrutura do Estado e da Administração Pública (Mozzicafreddo, 2001a:18). Em síntese, temos como efeitos, a fragmentação da responsabilidade na realização e implementação das políticas públicas, que tornaram os mecanismos de controlo hierárquico pouco operacionais (Denhardt e Denhardt, 2003:3). A importância do ambiente internacional e a capacidade reduzida dos Estados em isolarem as suas economias e sociedades das pressões globais, assim como a mudança da relação entre o setor público e o privado, encaminham-nos para um contexto de governação em rede, em que diferentes atores sociais tornam-se influentes face às políticas públicas e à administração (Peters e Pierre, 1998:224).

É importante destacar o contributo das tecnologias de comunicação e informação (TIC's) no processo de reforma (implementação de serviços virtuais on-line dirigidos à disponibilização de informação e à prestação de serviços), mas também de adaptação às consequências desse próprio processo, na medida em que as "alterações das estruturas de governação, pressupõe a alteração dos sistemas de informação,

controle e supervisão e das relações de poder e autoridade entre chefias e subordinados” (Carapeto e Fonseca, 2014:31).

Para entendermos esta transformação é útil recorrermos ao conceito de *governance*, desta vez entendido no sentido estrutural (Rodrigues, 2013:105). Esta conceção fornece um quadro teórico útil para discutir questões relacionadas com a coordenação social onde o Estado é ou não uma peça central no processo de coordenação. Geralmente são descritos e explicados três “tipos ideias” de coordenação: a hierarquia, o mercado e as redes. Cada um destes “tipos ideias” depende de um modelo de *governance* para coordenar as ações. A hierarquia depende da autoridade e do controle centralizado, sendo o modelo burocrático weberiano o exemplo paradigmático. Não obstante as críticas, a configuração político-administrativa daí resultante tende a persistir e é tida como base de referência na análise da emergência e evolução das novas formas de *governance* (Rodrigues, 2013:105). Os mercados sublinham os preços e os mecanismos de competição. O modelo de governança baseado nas redes, enfatiza a confiança ao longo dos múltiplos atores que compõem as redes. Esta tendência parece ser duradora na medida em que as organizações modernas dependem do saber especializado e da transmissão da informação, pelo que o aumento do uso das tecnologias, aliado à profissionalização, está a conduzir a uma flexibilidade organizacional cada vez maior (Carapeto e Fonseca, 2014:32).

O contexto e a gestão de redes podem de facto trazer-nos melhores resultados, ou seja, reformas que se complementam ou que são complementares. Como os processos de redes podem ser complexos em termos de processos colaborativos e não competitivos, em termos de reformas e modernização administrativa que combatam a fragmentação, garantindo a integração e interoperabilidade, existindo um processo transparente, multifacetado, com interação e não separação, entre os poderes políticos e administrativos no processo governativo (Lecy, Mergel Schmitz, 2014). A governação em contexto de rede deve garantir a conciliação da competição com a cooperação, combater a fragmentação e assim garantir a partilha, olhando a rede em termos de intraorganização e vez da interorganização, garantindo a transparência e potencializando e simplificando os processos de troca de informação na AP, garantido que a interoperabilidade da rede é multifacetada e transparente.

A conceção de política pertence ao poder político e não à gestão, para não existirem influências, tentativa de racionalização política que não é desejável que exista na AP, pois esta tem de legitimar a ação política e tem de ouvir o cidadão, garantindo um carácter de satisfação social, de diálogo com todos os intervenientes. A governança deve assim gerir todos os aspetos, fases e etapas, das políticas públicas, tais como agendamento, formulação, implementação e avaliação, atendendo sempre à sua legitimação. Não se nega a necessidade de sistemas de gestão, mas estes não são suficientes. Tem de se gerir as redes, coordenar, cooperar, mesmo em concorrência, criar mecanismos de gestão em rede. Temos de garantir a conciliação da competição com a cooperação e combater a fragmentação, evoluir do pensamento interorganizacional para intraorganizacional para criar valor público, valor para a sociedade. Tem de se preocupar com os *input's* e não só com os *outputs*, tem de se apelar à rede em termos de alinhamento estratégico. Desempenho institucional através de ganhos mútuos, criar confiança, conseguir a comunicação entre os diferentes atores. Conseguir uma governação em rede para garantir uma coordenação integrada e transversal. Para isso tem

de se redesenhar os processos na AP, olhar para a modernização administrativa como um catalisador de mudança, de reformas de administração.

Segundo Carvalho (2016), na Ciência Política, governança indica uma preocupação com o contexto político no qual decorre a governação (regimes políticos, partidos políticos, grupos de interesse, cultura política, etc.) e sua influência nas políticas advogadas (saber, por exemplo, em que medida um estado federal e um estado unitário acabam por desenvolver de modo diferente uma política fiscal). Nas relações internacionais, governança traduz um reequacionar da soberania dos Estados, que veem a sua ação condicionada, quando não cooptada, por organizações internacionais ou por grupos económicos multinacionais. Na Administração e Políticas Públicas governança reporta à inovação administrativa, implicando a passagem de um modelo weberiano para um modelo gestor e em rede.

Em termos de relações internas importa optar por uma perspetiva mais realista sobre a complexa interação entre os poderes político e administrativo no processo governativo.

Os valores públicos da democracia, devem cada vez mais ter em conta o interesse público, diferente do interesse do Estado tais como, a participação, o consenso, a legalidade, equidade, igualdade, transparência, profissionalismo e lealdade. O modelo dominante, num dado momento, influencia a hierarquia e relevância dadas aos valores públicos. Esse mesmo modelo sofre diferentes matizes na sua concretização, variando de país para país e ao longo do tempo (o contexto condiciona a aplicação das ideias).

Segundo Carvalho (2013), para além da admissão da utilidade da análise do discurso e das vantagens decorrentes da ambiguidade, estudar as diferentes racionalidades presentes na Administração Pública, mormente a racionalidade política e a racionalidade gestora que se visa consolidar, poderá ajudar a compreender melhor o que nelas está em jogo e, conseqüentemente, conceber sistemas mais aptos à prossecução de melhorias na governação através de projetos de transformação administrativa bem-sucedidos.

1.2 A evolução dos modelos de gestão na Administração Pública

A evolução do Estado moderno, nas sociedades europeias, tem como marco constitutivo a formação do Estado de Direito, assente no primado da lei, ou seja, na supremacia da lei sobre os indivíduos, na separação de poderes de governação e, portanto, da pluralidade de concepções organizacionais e jurídicas e na legitimação racional do sistema de poder – critérios de legitimidade e da universalidade da escolha política - e dos seus efeitos na sociedade (Madelino, Mozzicafreddo e Matos, 2015).

Podem considerar-se os diferentes e seguintes modelos de Estado, desde o estabelecimento organizado e institucionalizado do Estado de Direito, no século XIX: Estado liberal de organização seletiva do acesso ao poder; Estado de organização social (Welfare State); sistema de organização interventora dos poderes públicos na sociedade (Estado-providência); sistemas de organização de uma governança plural e indireta na sociedade (Estado regulador).

O que difere nestes modelos de Estado, todos dentro do paradigma do Estado de Direito, é a modalidade do seu papel na Sociedade, em função de dois grandes compromissos que moldam as suas diferentes capacidades e competências. O primeiro compromisso, surgido do Estado de Direito, é entre os

direitos fundamentais (liberdade individual e mercantil) e a legitimidade da representação proporcional da vontade geral. O modelo de Democracia do Estado liberal tem, por exemplo, a competência para regular a liberdade individual na Sociedade, mas não necessariamente a Sociedade (Madelino, Mozzicafreddo e Matos, 2015).

A expansão e a instabilidade das indústrias no espaço europeu (1870-1880) e os conflitos sociais e políticos da evolução complexa da sociedade consubstanciaram a mudança de modelo dentro do paradigma do Estado de Direito. A Sociedade, ela própria (e não apenas o indivíduo), passa a ser objeto do direito e é da competência do Estado intervir, jurídica, política e institucionalmente, nos desequilíbrios dos subsistemas dela (no início, basicamente trabalho e capital). Assim, o compromisso é entre a liberdade individual e o direito de regulação da Sociedade, ou seja, passa-se da legitimidade individual de limitação do poder para a legitimidade coletiva de limitação da sociedade liberal (Chevallier, 1999; Novais, 2006).

A Administração Pública do último século é marcada por dois grandes modelos. Desde o início do século XX até ao final da década de 70, foi adotado um modelo de administração racional e burocrática, caracterizada pela hierarquização, estratificação, impessoalidade e pela dicotomia política-administração. Este modelo, essencialmente baseado nos ideais de Weber e Wilson, pretendia constituir-se como o tipo mais puro de organização administrativa, capaz de atingir o mais alto grau de eficiência (Weber, 1971) e, nesse sentido, assumia-se como racional, formalista, imparcial, neutral e hierarquizado.

Já a partir do final dos anos 70, as reformas administrativas nos países ocidentais procuraram ultrapassar o modelo burocrático (Araújo, 2000), numa resposta às dificuldades financeiras e económicas provocadas pela dimensão do *Welfare State*. A nova tendência caracterizou-se pela privatização de funções públicas, pela introdução de métodos privados e comerciais na administração e pelo foco colocado nos mecanismos de produtividade, eficiência e autonomia. Esse modelo, que foi genericamente denominado *New Public Management* (NPM), “foge dos modelos tradicionais de legitimação da política burocrática, como a discricção administrativa, em favor da confiança nos mercados e nos métodos do negócio privado, ideias obtidas a partir do racionalismo económico” (Denhardt & Denhardt, 2003).

A partir do início dos anos 90 a vertente meramente económica das teses manageriais foi temperada com um novo conceito de serviço público, concebido numa lógica de cooperação, participação, proximidade da administração aos cidadãos-utentes-clientes, consagrando os valores da democracia na prática administrativa. (Martins, 2012).

1.3 Os modelos de reforma da administração Pública

Depois da análise dos principais fatores que estão na origem das transformações do Estado e das próprias administrações públicas, olhamos agora em concreto para os principais modelos administrativos resultantes desses processos.

1.3.1 Modelo Profissional Weberiano burocrático ou clássico

O início do século XX marcou a evolução do modelo da administração Pública pelo facto de ter surgido uma nova conceção de organização administrativa, marcada pela racionalidade, neutralidade, continuidade,

impessoalidade, expertise, centralização, normatividade e hierarquização de funções (Rocha, 2013:76). Esta conceção coloca em prática novos valores como o profissionalismo, a separação entre a vertente pública e privada, a organização metódica e racional de uma administração pública destinada a servir um conjunto massificado de cidadãos.

Devido ao facto de o poder emanar das normas e das instituições formais, e não do carisma ou da tradição, Max Weber, principal teórico do modelo burocrático, designou também o modelo como de autoridade racional legal (Secchi, 2009). Weber considerava que as entidades que se orientassem segundo os princípios burocráticos seriam superiores às outras em precisão, estabilidade, rigor disciplinar e confiança (Weber, 1971; Rocha, 2000), já que o quadro de limitações legais que enformava a sua atuação asseguraria a imparcialidade, a neutralidade e a prossecução do interesse da organização. Este tipo de estruturação da administração é também designado como modelo de organização racional ou de administração legal burocrática já que assenta no entendimento de que é possível introduzir mais eficiência na administração pública, nomeadamente através da racionalização dos processos, da especialização das operações e da profissionalização dos funcionários.

Na conceção do modelo burocrático, Weber não fez uma reprodução do tipo de administração que já conhecia mas, pelo contrário, criou um modelo ideal destinado a contrastar com as deficiências na prática administrativa que ele próprio havia experimentado (Pitschas, 1993). Weber também não criou um modelo exclusivo para a administração pública, mas antes um modelo que pode ser aplicado a associações de vários tipos, quer de âmbito público quer de âmbito privado. Este modelo acompanhou a construção do Estado de Providência.

A vantagem deste modelo em relação aos existentes (estado Patrimonial) é que a burocracia consiste num tipo organizacional onde a precisão, velocidade, clareza, fiabilidade, estabilidade e eficiência assumem valores primordiais, através divisão do trabalho, pela hierarquia de poderes e por regras e regulamentos detalhados.

O modelo clássico de organização administrativa, formalizado por Max Weber na sua ‘Teoria da Organização Económica e Social’ e apelidado de modelo burocrático, constituía para o autor o modo de organizar e racionalizar legal, económica e tecnicamente a civilização moderna. A autoridade deriva da lei, ou de regulamentos feitos de acordo com a lei, criando um modelo profissional que acompanhou a construção e a consolidação do Estado de providência. O modelo burocrático é um modelo racional de decretos e normas escritas. Apesar de ser um tipo ideal, este modelo foi fortemente influenciado por elementos tradicionais da administração europeia continental e em especial pela administração alemã (Pitschas, 2003). Os atributos da administração burocrática para Weber são precisão, velocidade, conhecimento, continuidade, unidade, subordinação e poupança de recursos humanos e materiais, tendo enunciado como princípios dos “modernos sistemas burocráticos” os seguintes (Pitschas, 1993, 2007; Rocha, 2001):

- Existência de áreas de jurisdição, fixadas por leis e regulamentos administrativos;
- Hierarquia de posições, com supervisão dos níveis superiores sobre os inferiores;

- Gestão baseada em documentos escritos, que devem ser conservados, exigindo um *staff* de funcionários subalternos e escriturários;
- Especialização das unidades e dos funcionários;
- Relação impessoal com o exterior da administração pública;
- Atividade dos funcionários a tempo inteiro, como regra;
- Gestão subjacente a regras gerais, que são mais ou menos exaustivas e podem ser aprendidas. O seu conhecimento supõe aprendizagem em jurisprudência, direito administrativo e gestão.

Denhardt e Denhardt (2000) referem ainda diferentes valores da administração pública clássica: o primado da lei a neutralidade política; o enfoque na provisão de serviços; a preferência pela centralização; mecanismos de supervisão, com limitação da capacidade discricionária do subordinado; organização fechada, com limitação do envolvimento dos cidadãos; eficiência e racionalidade do procedimento. Finalmente, mas não menos importante, é a forma de prestação de contas ou de responsabilização (*accountability*) da administração, que é feita meramente ao governo eleito, portador da legitimidade democrática e incumbido de definir as diretrizes e os objetivos, ficando a cargo da administração pública a formalização e execução das políticas públicas necessárias (Denhardt e Denhardt, 2003).

Para além de assegurar a continuidade das funções do Estado, existem outros aspetos que constituem uma referência positiva no modelo burocrático, como o facto de a hierarquização permitir uma maior coordenação das atividades da organização e o controlo legal dos funcionários, o facto de a obediência estrita a normas permitir uma uniformidade de atuação, o facto de a impessoalidade de tratamento promover um tratamento imparcial e objetivo, sem atenção por questões pessoais, e o facto de a especialização funcional fomentar a produtividade e eficiência na administração quando estamos em presença de tarefas de rotina (Pitschas, 1993). No entanto, apesar destas vantagens, o modelo burocrático pode gerar várias disfunções: (i) a elevada especialização dos agentes da administração pode conduzir ao exercício de poderes fácticos, não legitimados democraticamente, que se sobrepõem ao poder político eleito. Essa situação é caricaturada na série “*Yes, Minister*”, com Sir Humphrey Appleby, representante de uma administração que coloca obstáculos ao desenvolvimento dos projetos políticos e que domina o poder político através do seu conhecimento técnico” Essa consequência era parcialmente prevista por Max Weber que afirmava que os funcionários, através da atividade no cargo, ganham um conhecimento especial dos factos e passam a deter um conjunto de informações só deles conhecidos (Weber, 1971); (ii) a centralização das decisões bloqueia a iniciativa e pró-atividade dos agentes da administração, que dificilmente se sentem responsáveis já que a maior parte deles se encontra afastado dos centros de tomada de decisão, e cria dificuldades à participação dos cidadãos nas decisões administrativas (Pitschas, 1993); (iii) a especialização estrita de cada elemento da organização e a delimitação de tarefas gera problemas de cooperação, aumenta os custos de coordenação e resulta no crescimento de autoridades paralelas; (iv) o sistema de normas, circulares, regras e regulamentos cria procedimentos inúteis (Pitschas, 1993); (v) a inexistência de correlação entre a eficiência e a especialização (Rocha, 2000); (vi) a arrogância institucional em relação aos destinatários dos serviços, fomentada pelo facto de o Estado deter o monopólio na prestação de serviços.

A burocracia é vulgarmente identificada com a ineficiência, morosidade e afastamento das necessidades dos cidadãos (Secchi, 2009). No entanto, ainda que as tendências da reforma administrativa tenham encaminhado o sistema para as perspetivas gerenciais, nenhum sistema funciona sem o mínimo de carga burocrática já que as características como legalidade, normatividade, formalização, estão sempre presentes, ainda que possam ser simplificadas. Isso é assumido por autores como Pitschas ao referirem que “o modelo burocrático da administração pública e da governança é também uma ferramenta indispensável do Estado moderno” (Pitschas, 1993: 646).

O modelo burocrático inibe a iniciativa dos funcionários públicos, bem como a participação dos cidadãos, na tomada de decisão, particularmente devido à centralização preconizada, levando a um divórcio entre os funcionários subalternos e a própria organização (Pitschas, 1993, 2007). Acresce ainda, que o procedimento administrativo burocratizado promove um sistema de regras e regulamentos, tendentes ao crescimento de procedimentos e requisitos desnecessários. A especialização de funções inibe a comunicação entre unidades, induzindo o crescimento de autoridades paralelas e do custo de coordenação. A impessoalidade do relacionamento com o administrado resulta numa atenção insuficiente aos direitos e necessidades dos cidadãos, evitando a inovação e privilegiando as próprias necessidades da administração pública (Denhardt e Denhardt, 2000; Pitschas, 1993, 2007).

A eficácia deste modelo está ligada à natureza das tarefas públicas e das funções administrativas. Foi muito importante durante o séc. XX, numa época em que foi relevante a manutenção da lei e da ordem pública e, da paz, tendo este modelo sido essencial na agregação de recursos dos Estados para a construção de infraestruturas, para o desenvolvimento tecnológico e económico e da segurança social. No entanto, com o desenvolvimento do Estado-Providência, cresceu igualmente a alienação dos administrados, devido ao poder crescente da burocracia. Requisitos de maior flexibilidade na utilização de recursos públicos basearam a procura de novos modelos de organização da administração pública. Contudo, o primado da lei e da obediência a regras e a uma hierarquia, continua a ser um elemento fundamental na administração pública atual. (Pitschas, 1993, 2007).

Surge a necessidade do aparecimento de uma administração profissional, distante do processo político, a necessidade de distinguir responsabilidade técnica de responsabilidade política.

1.3.2 Modelo Nova Gestão Pública (NPM), Empresarial, Managerial

Os críticos do modelo burocrático de Weber aproveitaram determinadas circunstâncias políticas, económicas e financeiras que se verificaram no final dos anos 70 para concretizar um novo modelo de administração: o *New Public Management* (NPM). Este novo modelo vem afastar-se das ideias principais da antiga administração pública, que focavam o papel do Estado na prestação direta de serviços, que impunham um papel limitado aos agentes da administração na definição de políticas públicas, responsáveis apenas pela sua execução, que mantinham a administração como um sistema hierarquizado e fechado ao envolvimento dos cidadãos a pretexto de uma maior eficiência e racionalidade (Denhardt & Denhardt, 2003).

Durante cerca de duas décadas, contando do final dos anos 70 do século passado, dominou a abordagem gestonária da administração pública. Na raiz desta abordagem dois conjuntos de ideias abrangentes se destacam, o primeiro proveniente do movimento *new institutional economics*, que tem na sua fundação as teorias da *public choice*, *transaction cost* e *principal-agent*. O segundo é baseado nas ideias teóricas do *generic management approach* que, basicamente, rejeita o modelo burocrático de administração e propõe uma receita composta por técnicas de gestão empresarial (privada), com ênfase na descentralização e desregulação, e no aumento da autonomia de gestão financeira e de recursos humanos dos gestores públicos (Hood, 1991:5; Rocha, 2013:83-84).

O crescimento da administração pública do Estado-providência Keynesiano, intervencionista, destinado a criar o bem-estar social, teve como efeito o aumento insustentável da despesa pública, a suscitação de uma crise fiscal e a discussão pública sobre o papel do Estado e as suas responsabilidades sociais. Tornou-se óbvio, que numa economia em concorrência à escala global, a prestação de bens e serviços pelo Estado e a cobertura da segurança social não podia continuar a ser financiada nos moldes correntes. Os mercados tornaram-se mais importantes que os governos a definir as regras económicas e estes viram-se a braços com novas responsabilidades, sem a capacidade de as gerir eficientemente (Carapeto e Fonseca, 2005; Majone, 1997; Pitschas, 2007). Surge a necessidade de um modelo que represente o triunfo gestonário e a procura do Estado Mínimo. Composto por um conjunto de medidas que são o produto de escolhas intencionais por parte de políticos e dirigentes da administração pública, medidas essas que variam entre países.

New Public Management (NPM) é uma expressão dada a um modelo, resultante de um movimento que conheceu diversos nomes, como “managerialismo”, “racionalismo económico”, “reinvenção do governo” ou mesmo “movimento de reinvenção”, que reflete um conjunto de tendências de reforma da administração pública que literalmente abraçou o mundo. Tendo nascido de teorias do *public choice* (Tavares, 2003), em termos latos, o fundamento deste modelo é o de dotar a administração pública de um novo conjunto de valores, derivados do sector privado, com prioridade absoluta para a eficiência, para os resultados (“governar como um negócio”) e para o mercado e para o cidadão, interventor nesse mercado como um cliente, com livre arbítrio na escolha do prestador de serviços da sua preferência. Apesar de não existir uma definição universalmente aceite de NPM, é possível identificar um conjunto de princípios, vantagens e traços comuns atribuídos a este modelo de administração, (Hood, 1991; Denhardt e Denhardt, 2000, 2003; Giauque, 2003), que correspondem ao triunfo gestonário e à procura do estado mínimo: (i) Estado Regulador, com separação entre garantir o serviço e a sua provisão, pela emergência de entidades reguladoras independentes; (ii) Transferência de propriedade de bens e serviços públicos para entidades privadas; contratualização com entidades privadas; Adoção de técnicas de gestão oriundas do sector empresarial privado; Convergência de regimes legais entre público/privado (privatização); (iii) Reforço da administração indireta; Incrementos da autonomia de decisão dos dirigentes (agencificação); (iv) Orientação para o cliente (desburocratização e qualidade); (v) Eficácia, eficiência e economia (controlo da boa gestão); (vi) Avaliação de desempenho em função dos resultados (organismos, dirigentes, trabalhadores); (vii) Os gestores devem ter poderes suficientes para uma gestão profissional, porque a *accountability* requer a

atribuição de responsabilidade, não difusão de poder: (viii) Estabelecimento explícito de padrões e medidas de desempenho, porque a *accountability* requer objetivos claramente definidos e a eficiência requer atenção aos objetivos; (ix) Os controlos devem mudar dos inputs para os outputs, de forma a enfatizar os resultados em detrimento dos procedimentos; (x) Desagregação e descentralização do setor público de forma a tornar as unidades mais “gerenciáveis” e aumentar a competição entre elas; (xii) Aumento da competição no setor público (através de contratos a prazo e de concursos), no sentido em que a rivalidade é um elemento-chave para baixar os custos e melhorar os padrões de qualidade; (xiii) A aplicação de práticas de gestão ao estilo do setor privado, de forma a aumentar a flexibilidade e o processo de tomada de decisão; (xiv) Os custos públicos diretos devem ser cortados e a disciplina laboral reforçada de forma a melhorar o uso dos recursos.

Sistematizando a NPM reflete uma conceção de gestão universal, em que os princípios de boa gestão e os métodos e técnicas que os irão converter em ação podem e devem ser transpostos acriticamente do sector privado para o público, para que este último possa ser mais eficaz, eficiente e económico. O reforço da autonomia dos organismos públicos, mediante a transformação de organismos da administração direta do Estado em institutos públicos ou outras entidades com autonomia administrativa e financeira (teoricamente mais eficazes e libertas dos condicionalismos e pressões do poder político). O expoente desta tendência resulta na criação de entidades administrativas independentes (Agências e IP) e no reforço das competências de gestão e da autonomia dos dirigentes dos organismos públicos. A procura da qualidade nos serviços públicos, orientando os seus processos e procedimentos para a satisfação das necessidades dos cidadãos e agentes económicos, encarados como “clientes” e minimizando custos de contexto (desburocratização). Estado que deve condicionar minimamente a atividade económica dos agentes, limitando-se, tanto quanto possível, a regular e a assegurar o cumprimento das suas emanações legais. Aqui as tecnologias de informação e comunicação são encaradas como um instrumento indispensável à metamorfose do edifício burocrático num ente mais amigável para a economia e para os cidadãos

Ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos da América, o interesse pela gestão pública na Europa foi uma invenção mais política do que académica. Inspirada pela crise económica da década de 1970, assim como pelos desafios do Estado Providência do pós-guerra (Lynn Jr., 2007:42), sobretudo pelo contexto de crise ao nível da dimensão e do funcionamento do Estado e da administração pública (Pollitt e Bouckaert, 2004:8). Mozzicafreddo e Gouveia (2011:10-11) consideram que o peso dos encargos financeiros das despesas públicas, as disfuncionalidades da administração pública, a alteração das expectativas dos cidadãos, o processo de modernização das formas de Estado e as expectativas de organização da AP, são as principais razões estruturais que estão, em termos globais, por detrás de tais iniciativas de reforma na generalidade dos países europeus e de Portugal em particular.

Esse contexto justificou a introdução de reformas orientadas pelo NPM, sistematizadas por Mozzicafreddo (2001:4-6) em iniciativas de dois níveis.

Num primeiro, nível macro, foi introduzida uma lógica gestionária no modo de governação. A este nível o objetivo era fazer face ao desafio do peso excessivo do setor público e aos encargos financeiros daí resultantes; ao mesmo tempo que se (re) valorizava o empreendedorismo e a lógica do mercado. Neste sentido foram introduzidas um conjunto de medidas sustentadas na liberalização e privatização de atividades

económicas e sociais do sector público, na redução do peso deste sector público e na flexibilização do regime de trabalho, na desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários (Mozzicafreddo, 2001:4).

Uma segunda linha de reformas, de nível micro, incidiu sobre o aparelho administrativo e relaciona-se especificamente com o funcionamento do sistema, no que diz respeito aos mecanismos organizativos e à sua relação com o exterior, através da aproximação com o cidadão ou numa lógica gestonária onde os utentes dos serviços públicos são entendidos como clientes dos serviços. Este último grupo de reformas é subdividido em três dimensões dominantes (Peters, 1997; Mozzicafreddo, 2001):

Introdução de técnicas inspiradas na gestão privada. Partindo do pressuposto que tudo que é do público é ineficiente, são introduzidas na administração pública técnicas de gestão profissional originais da gestão privada. É alterado o estatuto profissional dos funcionários públicos, desde a qualificação e reclassificação funcional e o aumento das margens de autonomia nas decisões administrativas, passando pelas técnicas de gestão orçamental com maior autonomia e flexibilidade na gestão dos projetos, até à introdução da diferenciação salarial ligada ao desempenho profissional. Introduzem-se ainda técnicas de gestão com o objetivo de aumentar a competição, quer interna entre os serviços e o exterior, como a introdução de uma lógica de mercado, visando um aumento da eficácia de execução e da responsabilidade pelas decisões, relativamente ao cliente ou utente e às entidades com as quais a administração pública se relaciona.

Iniciativas de desburocratização da administração, focadas na racionalização e simplificação das normas e procedimentos administrativos, tais como a coordenação de subsistemas, a introdução das novas tecnologias de informação, a limitação da sobreposição de serviços, a eliminação de circuitos burocráticos e a adaptação da linguagem administrativa e jurídica à compreensão comum, para que a administração cumpra com maior eficiência e como menos despesas as suas tarefas. Para estes fins recorreu-se a medidas como a contratação de serviços privados e a criação de institutos ou associações com alguma autonomia de gestão nas redes e parcerias público-privadas; iniciativas de descentralização e de delegação de competências em níveis intermédios; e iniciativas de qualidade.

Aumento da proximidade da administração para com o cidadão e o desenvolvimento de uma relação mais aberta e orientada para com as pessoas. Parte-se do pressuposto que uma administração deve estar ao serviço das pessoas.

Uma das principais críticas apontadas ao NPM, que se transforma em desvantagem, é o entendimento de que o interesse público deriva da agregação da procura individual de serviços públicos pelos cidadãos, sendo estes contemplados como clientes consumidores, dotados de livre escolha sobre o que e onde consumir, fomentando-se assim a eficiência pela atuação das leis da concorrência e do mercado livre. Os críticos deste modelo advogam, que o interesse público não se resume a uma mercantilização de serviços, alegando que os mesmos cidadãos, que realizam uma dada escolha em benefício próprio, poderão tomar uma opção diametralmente oposta, se inquiridos sobre a melhor escolha para a sociedade como um todo. Defendem que o interesse público deve ser o objetivo e não somente um produto secundário, referindo que o NPM é totalmente omisso de valores públicos, o que também se transforma numa desvantagem, como

justiça, equidade, participação, cidadãos ou cidadania e que causou uma perda dos valores éticos na administração pública (Denhardt e Denhardt, 2000, 2003; Pitschas, 2003).

Surgem efeitos colaterais ligados à fragmentação do sistema, ao aumento de “administrações paralelas”, à partidarização do sistema; à erosão da cultura de serviço público, à autonomia sem controle, que gera enfraquecimento da *accountability* e aumento da desconfiança no sistema, logo transformando-se em desvantagens do modelo. Segundo autores como Oliveira Rocha (2000), apesar de continuarem a existir diferenças substanciais entre a gestão pública e a gestão privada, porque os cidadãos não podem ser reduzidos a meros consumidores, os benefícios que derivam da adoção do NPM são indiscutíveis, nomeadamente devido à maior flexibilidade e responsabilidade perante os cidadãos. Já outros autores (Pollitt & Bouckaert, 2004; Giaque, 2003) referem que o NPM também traz desvantagens como os movimentos de resistência aos esquemas de monitorização e medição de desempenho, as dificuldades de coordenação das estruturas horizontalizadas e as barreiras ao estabelecimento de uma cultura organizacional e coletiva. Temos ainda uma outra desvantagem: a subordinação da administração pública ao staff financeiro (Giaque, 2003).

As ideias do NPM, em momentos e em ritmos diferentes, foram tomadas como “padrões de ouro” para a orientação da reforma administrativa tendo, neste sentido, contribuído para a introdução de medidas de reformas, tendencialmente convergentes, baseadas na aderência à lógica de mercado e às técnicas de gestão managerial no setor público; medidas de desburocratização e desregulamentação; e de participação e regulação organizacional (Peters, 1997:71-75; Mozzicafreddo e Gouveia, 2011:8-9).

A orientação para o mercado, proposta pelo NPM, viria a revelar alguns desafios para as organizações de carácter público. Desde logo podemos destacar duas questões importantes (Bevir, 2012:26). Em primeiro, a ideia de mercado implica uma centralidade na questão dos preços e da competição, dado que na maioria das organizações públicas tais questões são inexistentes e assim dificilmente os preços poderão refletir o valor de determinados bens sociais como a saúde, educação e a degradação ambiental. Mas também os monopólios e carteis, como acontece com os serviços públicos em rede (e.g. a distribuição elétrica, de gás, telecomunicação e correios). Em segundo lugar, os mercados tendem a falhar na distribuição de bens e serviços sobre os quais incidem questões morais, não há nenhuma razão para assumirmos que as trocas que ocorrem no mercado estarão de acordo com o senso social de justiça. Resumindo, vantagens do modelo, em custos e despesas da administração *clássica*, assim como a vantagem da concorrência sem monopólios públicos.

Pollitt (2009:204-209) enquadrando as administrações públicas que foram alvo de reformas baseadas no NPM num conjunto mais abrangente, a que denomina de Organizações Pós-burocráticas, considera que apresentam um desempenho mais fraco em relação às “burocracias clássicas”, no que diz respeito à memória organizacional e aprendizagem através da experiência. Para tal contribuem os seguintes mecanismos: (i) o declínio da carreira “burocrática”; (ii) as rápidas mudanças e a diversidade de meios de transferência e arquivamento e memória; (iii) as doutrinas de mudanças radicais; (iv) a dispersada tendência de compressão do tempo. Bovaird (2005) considera que um conjunto de mudanças, em termos de interesses,

contribuíram para que os modelos de NPM se tornassem cada vez menos apropriados para explicar, de forma satisfatória, a crescente complexificação e dinamismo do processo de tomada de decisão pública.

A solução apontada para completar este modelo é optar por modelos Governança Pública / Estado Neo-Weberiano. A Governança do Estado Servidor e em Rede, servindo a sociedade e reforçando a qualidade democrática

1.3.3 Modelo Governança Pública (NPM), Estado Servidor (NPS), Estado Neo-Weberiano (NW)

Com estes modelos pretende-se servir a sociedade e reforçar a qualidade democrática. Pretende-se o governo do Estado servidor e em rede, onde a gestão pública está sob o pano de fundo da política. Temos cidadãos 3D que não se interessam, logo é imperativo melhorar a qualidade das políticas, legitimar a ação política através do diálogo com o cidadão, garantir uma governança com eficiência, eficácia e qualidade, mas que seja mais transparente, mais cooperante, mais inclusiva, criando mais confiança, equidade e responsabilização para o cidadão, com caráter de satisfação social (Carvalho, 2016).

Ao longo da década de 1990 começam a ganhar relevo as ideias de Denhardt e Denhardt (2007), tendo em conta as questões acima referidas que viriam a refletir sobre a necessidade de uma nova abordagem a qual denominaram de *New Public Service* (NPS). Aqui, o foco é determinado por critérios sociais e democráticos, que vêm complementar as abordagens dos modelos anteriores, nomeadamente os padrões legais e políticos associados à administração baseada no modelo weberiano de burocracia e aos critérios económicos e de mercado, típicos do NPM. Neste caso, o interesse público assume uma posição primordial, que resulta do diálogo entre interesses mútuos ou sobrepostos e, sendo o governo o mediador destes interesses, procura criar valores partilhados. Neste sentido, a *accountability* assume-se como um valor e prática importante, necessária para estabelecerem ambiente de confiança, essencial para a já referida criação de valores partilhados. Assim sendo, considera-se que o NPS deve orientar-se pelos seguintes princípios (Denhardt e Denhardt, 2003:9): (i) “Servir cidadãos e não clientes”. O interesse público é o resultado de um diálogo em torno de valores partilhados e não uma mera agregação de interesses individuais. Consequentemente respondem apenas às exigências dos clientes, tendo que centrar muitos dos seus esforços na construção de relações de confiança e colaboração com os cidadãos e entre cidadãos; (ii) Procurar o Interesse Público. Os dirigentes da AP devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e partilhada do que é o interesse público, fomentando um diálogo propício à construção de uma base comum de interesses e uma divisão consentida de responsabilidades (co-responsabilização). A meta é evitar chegar a soluções rápidas baseadas em escolhas individuais; (iii) Valorizar a cidadania acima do empreendedorismo: O interesse público é melhor prosseguido através de trabalhadores da AP e de cidadãos empenhados em contribuir decisivamente para o bem da comunidade, do que por gestores empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse seu; (iv) “Pensar estrategicamente, atuar democraticamente.” As políticas públicas ganham em efetividade, mediante uma implementação assente em processos coletivos de colaboração; (v) Os trabalhadores da AP não podem estar apenas atentos ao mercado, têm de zelar pelo cumprimento do princípio da legalidade, pela conformidade aos valores da comunidade, às orientações políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos; (vi) “Servir, ao invés de orientar”. Mais

importante do que tentar controlar ou apontar direções a serem seguidas pelos atores em sociedade, é a adoção de uma liderança partilhada e baseada em valores por parte dos dirigentes e demais trabalhadores da AP; (vii) “Valorizar as pessoas, e não apenas a produtividade”. As organizações públicas e as redes em que participam poderão ser mais bem-sucedidas a longo prazo se operarem segundo processos de colaboração e de liderança partilhada, respeitando todos os interessados (*stakeholders*).

Já não basta ser eficiente ou fomentar a produtividade e qualidade de prestadores privados de serviços públicos, porque o público procura maior protagonismo na definição das políticas públicas e na definição de objetivos a alcançar, resultando num fracionamento e distribuição da responsabilidade da definição de políticas públicas pela sociedade. Desenvolvem-se redes de políticas públicas com uma difusão pelos diversos grupos interessados, desde empresas privadas, cidadãos, organizados em grupos de interesses ou não, e organizações não-governamentais, à administração pública e ao Governo democraticamente eleito (Carapeto e Fonseca, 2005).

A legitimidade da administração pública, seja pela legalidade, seja pelos atos, decorrente do nível da satisfação do interesse público, tende a ser insuficiente. Subsiste a necessidade de incrementar a descentralização de interesses políticos e promover a interação e o envolvimento dos cidadãos, sendo esta a linha mestra da teoria do *New Public Service* (NPS), apresentada por Robert B. Denhart e Janet Vinzant Denhart em 2000, e mais tarde sedimentada em 2003. Este autor refere que o governo irá ser julgado por critérios legais e políticos, centrais para a tradicional *Public Administration*, critérios económicos e de mercado, centrais para o *New Public Management* e critérios democráticos e sociais, centrais para o *New Public Service*.

Este modelo de administração privilegia o cidadão e não o cliente, conseqüentemente, os trabalhadores da AP não respondem apenas às exigências dos clientes, tendo que centrar muitos dos seus esforços na construção de relações de confiança e colaboração com os cidadãos e entre cidadãos. Os dirigentes da AP devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e partilhada do que é o interesse público, fomentando um diálogo propício à construção de uma base comum de interesses e uma divisão consentida de responsabilidades (co-responsabilização). A meta é evitar chegar a soluções rápidas baseadas em escolhas individuais. Os trabalhadores da AP não podem estar apenas atentos ao mercado; têm de zelar pelo cumprimento do princípio da legalidade, pela conformidade aos valores da comunidade, às orientações políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos. As organizações públicas e as redes em que participam poderão ser mais bem-sucedidas a longo prazo se operarem segundo processos de colaboração e de liderança partilhada, respeitando todos os interessados (*stakeholders*).

Assistimos hoje a uma mutação no desenvolvimento e implementação das políticas públicas, em que o governo deixou de ter um papel decisivo, e em que passaram a estar envolvidos vários interesses e grupos. Esta nova visão emergente, o *New Public Service*, defende que o interesse público é superior a qualquer outro e que é resultado do diálogo referente a interesses comuns e sobrepostos, atribuindo ao governo o papel de mediador entre os interesses dos cidadãos e dos outros grupos, por forma a criar valores partilhados. Esta visão está, assim, mais assente em ideais democráticos. Prevalece a ideia de um entendimento comum, no qual todos os cidadãos podem e devem estar envolvidos. Este interesse público

não é apenas uma acumulação dos interesses privados, nem uma sobreposição dos interesses de cada um, mas sim o interesse superior da comunidade, para a qual os indivíduos querem contribuir como cidadãos. O Conceito de governança resume-se assim ao governo do Estado como servidor e em rede, combatendo a fragmentação, e abrindo a administração pública aos cidadãos, usando as tecnologias de informação para tal e redesenhando processos para comunicar entre si (Mozzicafreddo, 2017). Na Administração e Políticas Públicas, governança reporta à inovação administrativa, implicando a passagem de um modelo weberiano para um modelo gestor e em rede. Do ponto de vista das políticas públicas, o termo tem implícito o abandono da visão de um Estado todo-poderoso que concebe, implementa e impõe, numa lógica *top-down*, políticas públicas, sem atender e dialogar com as demais entidades envolvidas no processo.

Há assim vários aspectos para indicar de vantagens (participação, diálogo, prevaência do cidadão, objetivo a democracia), mas também de desvantagens, pois este modelo pressupõe uma sociedade sem conflitos, sem rivalidades, sem ambições, formas opostas de organização, pressupõe homens bons, por natureza; entende os comportamentos humanos de forma generosa e desinteressada, etc. Ou seja, parte de um ideal de sociedade e de natureza Humana, mas não da realidade das sociedades e das culturas interesseiras. Não evidencia mecanismos de transformação dos comportamentos, além de sinais de participação e diálogo, tais como o orçamento participativo, muito embora este apenas abrange um pequeno grupo de integrados no sistema.

New Public Governance (NPM) implica assim: (i) Gerir o processo de políticas públicas em cada etapa (agendamento, formulação, implementação, avaliação) atendendo à sua legitimação; (ii) Colocar o cidadão no centro das preocupações; (iii) Gerir o sistema intra e inter-organizacional; (iv) Garantir a conciliação da competição com a cooperação (“cooperação antagonística”) (v) Combater a fragmentação: (vi) Alinhamento estratégico; (vii) Mecanismos de coordenação horizontal e vertical; (viii) Garantir a abertura ao escrutínio público (*accountability* multifacetada, transparência).

Há nesta noção um entendimento de que a *governance*, enquanto um conjunto de redes auto-organizadas, é em si uma estrutura de governação, tal como são o mercado e a hierarquia. Deste modo, as redes consistem em múltiplos atores que estão formalmente separados, mas que dependem uns dos outros para terem acesso a recursos-chave, pelo que necessitam de criar relacionamentos de longo termo de forma a trocarem recursos (Bevir, 2012:27). Neste sentido, o principal desafio do governo é ativar essas redes e procurar novas formas de cooperação, pois os resultados da ação administrativa não provêm apenas da implementação autoritária de regras pré-estabelecidas, mas também de uma coprodução de serviços entre a administração e o cliente (Rhodes, 1996). No anexo A apresentamos um quadro que retrata as principais perspetivas teóricas da reforma da AP.

Atualmente além da necessidade de uma abertura à participação do cidadão, surge a necessidade da prestação de contas, de uma maior transparência, de um maior controlo orçamental por parte do estado. Verifica-se a necessidade do recurso a um modelo gestor e em rede, consistente com uma democracia deliberativa. Existe assim um certo retrocesso do NPM, criando-se estruturas flexíveis, horizontais autónomas e orientadas para os resultados. Orientação para o cumprimento de processos, normas, orientações e objetivos no âmbito de uma tutela que promove um maior controlo, coordenação e

centralização da decisão. Os Institutos Públicos (IP) passam a ser chamados Direções Gerais e as Empresas Institutos públicos.

Existe uma necessidade de redesenhar processos para as entidades comunicarem entre si, através de uma interoperabilidade legal e semântica, numa forma de catalogar a informação toda da mesma forma, resumindo a existência de uma interoperabilidade organizacional a nível nacional e europeu, assim como a criação de mecanismos de gestão em rede garantindo a conciliação da competição com a cooperação, para combater a fragmentação, passando de um pensamento interorganizacional para intraorganizacional, nas ações de gestão, com o objetivo de criar valor público na sociedade.

Segundo o modelo de Estado Neo-Weberiano, volta a existir uma centralidade do Estado (Pollitt, 2011): O Estado é tido como uma força agregadora em sociedade, essencial à condução dos assuntos que respeitam à salvaguarda do interesse público. O Direito e, dentro deste, o Direito Administrativo, é essencial à delimitação da ação do Estado perante a sociedade e à definição (dinâmica) das fronteiras público/privado. Pretende-se uma democracia representativa: a base da legitimidade da ação pública continua a assentar na sua submissão ao poder político eleito. É o poder eleito quem decide as políticas e o aparelho administrativo coadjuva na preparação da decisão (designadamente na formulação) e, de modo mais visível, na implementação. Defende-se a profissionalização da AP reforçando a qualificação gestonária dos seus trabalhadores e dirigentes.

Resumindo, considera-se que a tendência nesta evolução, encaminha-se sempre com algumas diferenças de valor, para um equilíbrio entre a “redução de custos” e o “bem comum”, como refere Pitschas (2007), Carvalho 2001, e Mozzicafreddo (2001) ou como um equilíbrio entre a eficiência e orientação para o resultado e a produção de uma cultura profissional de qualidade e de serviço, segundo Pollitt (2011) ou, ainda como sugere Peters (2009), a lógica básica do Estado Neo-Weberiano, de maneira muito sintética, na conceção de retenção de alguns dos valores da eficiência enquanto se recapturam alguns dos valores da probidade, da previsibilidade e da prestação de contas, centrais nos modelos tradicionais de administração pública (Mozzicafreddo, 2017), como se poderá verificar por análise da comparação esquemática do anexo B.

CAPÍTULO 2 – MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

A sociedade de informação aliada às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) assume hoje um papel de relevo na economia. Estas devem ser entendidas como uma oportunidade clara de modernização e de geração de riqueza para os seus utilizadores. Particularmente a administração pública encontra uma oportunidade para aprofundar a modernização dos seus procedimentos e funções e, assim, incentiva a proximidade para com os cidadãos. Importa para este efeito oferecer serviços públicos mais eficientes, menos burocratizados e de melhor qualidade.

A afirmação “*e-governement is governement*” de Acemoglu e Robinson (2012), que se tornou quase um lugar comum nos debates sobre esta problemática, traduz de facto um dado essencial: as tecnologias da informação e comunicação são apenas a componente operacional de um objectivo mais vasto. Objectivo que passa por disponibilizar funções básicas associadas à governação, nomeadamente a disponibilização de infraestruturas e serviços públicos, e a formulação e implementação de políticas públicas, de forma eficaz, eficiente e participativa. Em geral, os governos incorporam o espaço digital, não apenas para nele estabelecer presença e autoridade no mundo digital, mas sobretudo para melhorar os seus processos administrativos e o seu impacto na sociedade.

2.1 Governo Eletrónico: *e-Government*

O termo Governo Electrónico (e-Gov) constitui um conceito recente. Os seus principais benefícios são a melhoria da eficiência, conveniência e acessibilidade de serviços públicos. Num contexto de escassez de recursos e necessidade de racionalizar custos e otimizar o investimento público, o e-Gov emerge assim como um domínio promissor. Apesar de existirem diversas definições para governo e governação eletrónicos, o ênfase recai sobre os aspetos organizativos e processuais entendidos como a execução de tarefas e processos administrativos suportados por tecnologias da informação e comunicação, contribuindo para uma Administração mais eficaz, orientada para o cidadão e com menos recursos operacionais. Olha-se também para a possibilidade de se centrar as interações digitais entre os cidadãos e governo, entre governo e agências governamentais, e finalmente, entre governo e o tecido empresarial.

O e-Government, também conhecido por *Electronic Government*, *e-Gov*, *Digital Government*, *one-stop Government*, *on-line Government*, *Electronic Governance* e outros nomes similares (Grönlund e Horan, 2004), em Portugal é comumente designado por Governo Eletrónico. A AP Eletrónica surge nos Estados Unidos da América e na Grã-Bretanha em meados dos anos 90, e simultaneamente noutros países como o Canadá e a Austrália, estabelecendo na Web uma básica presença informativa. Em Portugal o processo do governo eletrónico iniciou-se em 2002, com o XV Governo Constitucional. Trata-se de um conceito emergente que pretende fornecer ou tornar disponível informação, serviços ou produtos, por meio eletrónico, a partir ou através de organismos públicos, a qualquer momento, local e cidadão (Zweers e Planqué, 2003, citado por Mateus, 2008). Pode chamar-se governo eletrónico ao conjunto de serviços e de acesso a informações que o Governo possibilita aos diferentes atores da sociedade civil por meios eletrónicos (Ferrer, 2003, citado por Mateus, 2008). Desta maneira o Governo abre um espaço para ouvir, debater organizar informações da opinião pública. Além da interação, o principal objetivo é a transparência

e a clareza das informações, aumentando assim a eficácia da gestão pública e incrementando a transparência do sector público e a transparência do cidadão nas suas relações com o Estado (Vidigal, 2005).

Portugal, nos anos mais recentes, tem feito uma aposta clara na modernização da administração pública e no seu relacionamento com a sociedade promovendo uma melhoria de qualidade de vida dos cidadãos e a competitividade das empresas. O marco principal do momento de reforma centra-se em torno do programa de simplificação e de desburocratização administrativa denominado *Simplex*, sendo o primeiro lançado em 2006. O mesmo tem como filosofia de base a necessidade de proporcionar um ambiente próximo dos indivíduos e das empresas, facilitar as iniciativas de negócios, integrar a informação obtida apenas uma vez e reutilizá-la para a globalidade dos organismos que dela necessitavam. Pelas suas características técnicas este programa previa-se que fosse de rápida difusão e aceitação pelos diferentes organismos da administração, em termos de processos administrativos. Temos assim exemplos relacionados com aspectos da vida quotidiana dos cidadãos – nascimentos, casamentos, documentação, pagamentos de impostos e declarações, e a das empresas como a criação, marca, fusão, dissolução, contribuições, impostos, assim como à organização da informação para que os sistemas interpretativos e tecnicamente padronizados compreendam a linguagem de cada sistema. Temos assim duas ideias base: desburocratização e simplificação com base na resolução de problemas concretos e não uma reforma global e direccionada em termos genéricos para todos os sectores da administração pública. O primeiro programa *Simplex* contava com 333 medidas de desburocratização e simplificação administrativa e em 2008 já eram 757 as programadas, em 2011 ultrapassa as 1000, sendo que em 2009 a taxa de execução do programa rondava os 83% (SEMA, 2009, relatório de 4 anos de *Simplex*) (Mozzicafredo e Gouveia 2011:44-46).

Actualmente, o governo electrónico é visto como um processo estratégico para melhorar a relação dos cidadãos e das empresas com a AP, contribuindo decisivamente, a par disso, para a sua modernização. A implementação do governo electrónico, é assim vista como uma medida importante para promover a cidadania, impulsionar a mudança das organizações públicas, disseminar a tecnologia e fomentar a integração de sistemas e processos com vista à inclusão digital. Esta tem sido uma aposta clara de Portugal nos últimos anos e a sua estratégia está intimamente ligado à modernização da administração pública. Contudo, para o seu sucesso é necessário mais do que tecnologia.

Portugal possui neste domínio um importante capital de realização, projetos e boas práticas que o tornam particularmente bem posicionado não apenas no contexto, presente e futuro, da Agenda Digital Europeia (por exemplo contratação pública electrónica), mas também como ponto de referência e agente de inovação ao nível internacional, nomeadamente entre os países de expressão oficial portuguesa. O sucesso do país na prossecução de políticas públicas consistentes nesta área, capitalizando no consenso que as mesmas vêm merecendo a nível social e político e ao longo de sucessivas legislaturas, é inequívoco.

O caminho percorrido pelo país é, efetivamente, classificado numa posição muito positiva em diversos indicadores internacionais. Tal é o caso do índice de e-Gov das Nações Unidas², publicado bianualmente desde 2003, e em que Portugal se tem mantido sempre nos 25% de países mais bem

² <http://unpan3.un.org/egovkb/> Reports/UN-E-Government-Survey-2014

classificados. Mas é também o caso do estudo de avaliação comparativa dos serviços públicos digitais mais comuns da Comissão Europeia³, em que Portugal surge em lugar de destaque (tipicamente nos três primeiros lugares) em métricas tão relevantes como os serviços centrados no cidadão, a transparência e os facilitadores-chave em tecnologias da informação. Temos uma estratégia enraizada na perceção do que é a realidade de e-gov em Portugal e nos desafios que enfrenta.

Será fundamental o envolvimento dos funcionários públicos no processo de modernização, o funcionamento das instituições e organismos públicos através da concretização de objectivos e o reforço dos direitos e garantias dos cidadãos/clientes da administração pública, bem como a mobilização da sociedade civil para a sua utilização constante e massiva. Segundo Mozzicafredo (2011) temos factores que podem suscitar o envolvimento dos funcionários na modernização, tais como a melhoria da capacitação individual dos funcionários, que poderá ser de utilidade para aspectos de mobilidade assim como diferente estatuto remuneratório. Esta também poderá ser de utilidade para eventuais concursos em entidades privadas, assim como para satisfação pessoal e uma maior utilidade no seu trabalho, entre outras (Mozzicafredo, 2011). Esta mudança é muito mais do que a aplicação de tecnologia pura e dura. Pressupõe por exemplo, a realização de projectos transversais, o que aproxima a própria administração pública e os serviços públicos aos cidadãos, de modo a que se maximize a sua eficiência e se induza competitividade. Para a Comissão Europeia, as TIC podem ajudar a administração pública a superar diversos desafios, embora, a ênfase não deva ser dada a estas, mas antes, à sua utilização combinada com mudanças organizacionais e à aquisição de novas competências, que melhorem os serviços públicos, os processos democráticos e as políticas públicas. Dentro desta perspectiva, o governo electrónico é visto como um processo estratégico para melhorar a relação dos cidadãos e das empresas com a administração pública, contribuindo decisivamente, a par disso, para a sua modernização.

A implementação do Governo Electrónico é, assim, percepcionada como uma medida importante para promover a cidadania, impulsionar a mudança das organizações públicas, disseminar a tecnologia (para que esta contribua para o desenvolvimento do país), fomentar a integração de sistemas e processos e promover a inclusão digital. (Mateus, 2008). Neste sentido é importante ter em conta que, o uso estratégico das tecnologias de informação e comunicação (TIC), em particular a internet, generalizou-se pelos diferentes programas governamentais (Carapeto e Fonseca, 2009).

No caso da administração pública, independentemente da organização ou entidade em questão, as TIC permitiram o surgimento de novos conceitos como o e-Government do qual os e-Services são apenas a face visível. Se, por um lado, e-Government permite a oferta de e-Services respondendo às exigências dos cidadãos cada vez mais familiarizados com as TIC, por outro, constitui a oportunidade que a administração pública encontrou para desenvolver a sua modernização administrativa. Com efeito, as práticas de e-Government consubstanciam a massificação da utilização das TIC que, quando acompanhada de efetivas mudanças e reestruturações organizacionais, permitem a reconfiguração de

³ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-benchmark-survey--confirms-member-states-making--significant-progress-egovernment>

métodos e processos de trabalho, com o objetivo de simplificar e qualificar as pessoas bem como os serviços que geram. Para além do desenvolvimento de portais e sítios na Internet para a disponibilização de e-Services, são desenvolvidas ferramentas e plataformas que permitem a interoperabilidade no seio da administração pública, agilizando a comunicação entre organismos do Estado e entre os vários níveis de decisão, valorizando o trabalho colaborativo e, acima de tudo, a circulação da informação enquanto recurso vital das organizações.

Governo eletrónico, pode ser visto com uma fonte, de inovação assim como um construtor de confiança, sendo a alavanca da mudança (UMIC, 2003). A administração pública melhorou o modelo de prestação de serviços ao cliente, criando novas formas (canais) alternativas para o contacto e prestação de serviços, deixando ao critério de cada cliente a escolha final da forma como deseja ser servido. Para este efeito, teve de modificar os seus métodos de trabalho, assim como os seus processos de aprendizagem. Teve também de tornar uma incipiente cultura de medição de resultados e de avaliação de impactos, um aspeto crítico a ter em conta na tomada de decisões. A RCM nº 135/2002, de 20 de novembro, definiu um novo enquadramento institucional da atividade do Governo em matéria de sociedade da informação, da inovação e do governo eletrónico. A concretização desta aposta fundamental assentou na definição de uma estratégia global que associava o desenvolvimento da sociedade da informação aos principais desafios da sociedade portuguesa, centralizando esforços na operacionalização das políticas definidas. Este desiderato requeria a adoção de uma perspetiva integrada e transversal a toda a atividade do Governo bem como a articulação política e operacional entre os membros do Governo.

As práticas de e-Government constituíram o principal motor de modernização administrativa da administração pública e um enorme passo no caminho entre uma administração pública centrada no poder para uma administração pública focalizada na prestação de serviços, onde os cidadãos conquistam a dimensão de clientes cujas necessidades, sem mais delongas, se querem satisfazer de forma eficiente, eficaz, com critérios de qualidade e, se possível na hora.

2.2 Conceito de Tecnologia de informação e Comunicação (TIC)

A primeira vez que as TIC e os procedimentos administrativos se juntaram, tiveram como objetivo principal a desmaterialização dos circuitos em papel, a automatização de algumas operações e, mais tarde, a facilitação da comunicação, através do uso generalizado da internet.

Progressivamente, no entanto, o desafio tornou-se maior e muito mais exigente. Para além de respostas mais rápidas e normalizadas, um conceito mais alargado de TIC, incluindo a robótica e a inteligência artificial, proporciona hoje transformações profundas – tanto no modo como a administração pública se organiza, como no próprio desenho dos serviços que presta aos seus utentes. Pode-se dizer que tal potencial advém, essencialmente, de três mecanismos básicos: o melhoramento do processo de tomada de decisão, o uso mais intensivo e produtivo de bases de dados e o melhoramento da comunicação (Bovaird, 2005).

Os sistemas de gestão da informação constituem uma dimensão das organizações extremamente importante na medida em que a aquisição, tratamento e reutilização da informação permite gerar conhecimento e acelerar o processo de tomada de decisões esclarecidas. Se por um lado as TIC proporcionam inúmeras vantagens, por outro colocam inúmeros desafios aos gestores da informação (Cardoso, 2014).

Começamos com duas reflexões distintas sobre a temática em análise:

“Uma administração pública do século XXI é uma administração que usa a tecnologia para transformar os seus procedimentos, a sua forma de decidir, de se organizar e de prestar os seus serviços. É uma administração que integra as políticas de simplificação com as de administração eletrónica”.

(AMA, 2011:130)

“A Modernização Administrativa e a simplificação Administrativa reforçam-se como paradigma da prestação de serviços públicos. Para além da maior proximidade com os destinatários das ações a prestação digital de serviços, a simplificação de processos, a desmaterialização e automação dos procedimentos encerram um considerável potencial de poupança e de criação de valor público”.

(SGPCM,2015:8)

Na administração pública os recursos de informação assumem importância primordial na prossecução da sua missão, sendo uma peça fundamental para a modernização administrativa das organizações e para a melhoria da qualidade e eficácia dos serviços prestados.

2.3 Desenvolvimento do *e-Government*

No contexto da era da informação os governos, à escala global, adaptaram-se às formas de comunicação entre as administrações e os administrados – cidadãos e empresas – pelo que os avanços tecnológicos na área das TIC contribuíram significativamente e permitiram o surgimento de novos conceitos como *e-government*. Por outro lado, a adoção destas novas ferramentas tecnológicas promoveu a modernização e reinvenção da administração pública, possibilitando que esta se torne mais proactiva e mais orientada para a prestação de serviços de acordo com as necessidades dos cidadãos. Esta nova postura pretende diminuir barreiras internas, valorizando uma perspetiva integrada e transversal de relacionamento entre organismos que compõem a administração pública e daqueles com os cidadãos (OCDE, 2008).

Um dos desafios das Administrações Públicas atuais é o facto de os cidadãos e empresas olharem-nas como “um sistema complexo de difícil compreensão” (Vidigal, 2005:12). Deste modo, a passagem de uma administração centrada nas necessidades e expectativas dos cidadãos e empresas tornou-se um pilar essencial de qualquer reforma e isto passa por uma revisão crítica dos processos relacionados com os eventos da vida das pessoas ou fases de ciclo das empresas, procurando não fragmentar as necessidades dos cidadãos por razões políticas e administrativas (Vidigal, 2005). Neste sentido as TIC’s, apresentam-se como um conjunto de ferramentas que permitem uma proximidade virtual. Assim, o contacto do cidadão com a

administração pública deixará de ser o organismo público em si, mas sim as suas necessidades, organizadas por evento de vida: nascer, arranjar emprego, casar, constituir empresa, mudar de casa etc., ou seja, um balcão de atendimento único, ou um portal do cidadão que dá acesso a um conjunto de serviços integrados, independentemente da entidade ou organismo público que está por detrás (Vidigal, 2005; Leite, 2012). Porém, isto pode implicar não só o uso das tecnologias em si, mas também e sobretudo um conjunto de transformações ao nível da preocupação com a simplificação e da combinação da tradicional estrutura hierarquizada com trabalho colaborativo e em rede (Mozzicafreddo, 2001).

Nas últimas décadas assistiu-se a um desenvolvimento sem paralelo das TIC e da forma como as organizações procuraram potenciar os seus efeitos na melhoria do seu funcionamento. Este processo teve especial impacto nos últimos quinze anos, com o alargamento da administração pública Eletrónica. A abertura da administração pública à sociedade, a melhoria da prestação de serviços, a inovação, visando o aumento da eficácia global da gestão pública, a melhoria da sua relação com os cidadãos, a desburocratização dos serviços do Estado, a simplificação dos procedimentos administrativos e a descentralização dos serviços, entre muitos outros objetivos, estão associados ao desenvolvimento das TIC (Madelino, Mozzicafreddo e Realinho Matos, 2015).

A funcionalidade e a utilidade das tecnologias baseadas na Web na administração pública podem ser divididas em duas grandes categorias (Moon, 2002): interna e externa. A primeira diz respeito ao potencial que as TIC's e a Web, em particular, têm para desenvolverem ferramentas de gestão eficazes e eficientes de recolha, armazenamento e gestão de grandes volumes de dados e de informação. Através das funções de *upload* e *download* o tratamento de dados e informações é feito numa base de tempo real. O Governo também pode proceder eletronicamente à transferência de fundos entre departamentos, organismos ou agências, ou mesmo fornecer informações para os servidores públicos através da intranet ou da internet. Outras tarefas de carácter mais mundano e rotineiro, tal como a resposta a pedidos de férias ou benefícios também podem ser realizados de forma mais rápida e fácil.

Por outro lado, ao nível externo, as tecnologias baseadas na Internet podem facilitar a ligação entre o Governo e os cidadãos (tanto ao nível dos serviços como ao nível político), outras unidades governamentais e empresas. As páginas web do Governo podem funcionar tanto ao nível da comunicação como ao de relações públicas, pois a informação pode ser facilmente disseminada entre os diferentes *stakeholders* externos. A tudo isto acrescenta-se ainda a possibilidade que as tecnologias baseadas na web podem oferecer para a promoção da participação dos cidadãos nos processos de legislação e desenho de políticas públicas, através da publicação de notícias e da troca de mensagens e ideias com o público (Moon, 2002).

Parece haver um relativo distanciamento e às vezes uma desconfiança dos cidadãos face à forma como são governados, às geometrias das funções governamentais. A pouca transparência das atividades e o insuficiente escrutínio democrático das decisões e das políticas públicas, aprofundam a distância e a desconfiança dos cidadãos. Mas numa escala mais restrita, também a administração pública lhes parece complexa, ineficaz, morosa, de difícil acesso, compartimentada em serviços hierarquizados e organizados por princípios que se apresentam como desadequados à procura.

As tecnologias da informação e comunicação têm o potencial para contrabalançar este afastamento, aumentando acessibilidade, reduzindo custos de contexto, reduzindo a burocracia, desmaterializando documentos e processos, acelerando procedimentos, etc. São, neste sentido, indutoras de confiança.

A mudança que se verificou não aconteceu sob a forma de uma revolução – o princípio evolutivo esteve na base de todas as mudanças. Caminhou-se, progressivamente, de um modelo baseado em “silos” para um modelo em rede, assumindo as transformações necessárias na estrutura organizacional do Estado (UMIC, 2003). O princípio evolutivo norteia a promoção da qualidade e da eficiência nos serviços públicos. No quadro da modernização da administração pública foram registadas mudanças significativas na maioria dos serviços e no relacionamento com os cidadãos. A evolução das tecnologias permitiu a transformação da forma tradicional de funcionamento de serviços para formas interativas, através da forte aposta na divulgação de informação e na disponibilização de serviços públicos através da internet, bem como do surgimento de novas plataformas tecnológicas orientadas para os interesses do cidadão e para a sua relação com os serviços públicos, no quadro do e-Government (Oliveira *et al*, 2003).

2.4 Desafios para o e-Government

Não obstante os benefícios que o e-Government pode proporcionar e os esforços dos governos (*supply side*) na sua difusão, ainda existe um grande número de cidadãos (*demand side*) que não aderiu às iniciativas de e-Government. O desafio da adesão ao e-Government é preocupante mesmo em países desenvolvidos. Por exemplo, apesar do crescimento do número de utilizadores do *e-Government* na União Europeia (EU) em 2013 (aproximadamente 46%), cerca de metade (28%) corre o risco de desistir logo após a primeira experiência de utilização (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014:141-142).

Alguns autores consideram que este problema está relacionado com o decréscimo da confiança dos cidadãos nos governos (Carter e Bélanger, 2005). Stowers (2003), por sua vez, defende que existem cidadãos que não tem experiência com o e-Government, sendo necessário fazer um esforço maior para que o desenho das páginas web tenham em consideração elementos que visem reduzir as barreiras que limitam o uso das páginas web do e-government pelos cidadãos. O argumento de Stowers (2003) pode ser sustentado pela ideia, mais abrangente, de *digital gap* teorizada por Castells (2011). O *digital gap* corresponde a uma divisão, proporcionada pela Internet, entre os que têm e os que não têm Internet. As Nações Unidas, usam o termo *digital divide*, que no nível mais baixo, corresponde à falta de acesso físico às tecnologias entre os indivíduos e grupos (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014:124). As regiões que não têm acesso à Internet, simplesmente, perdem competitividade económica internacional e constituem “focos crescentes de pobreza incapazes de se juntar ao novo modelo de desenvolvimento” (Castells, 2003:211). Stowers (2003:22) considera que os que desenvolvem *websites* governamentais devem ter em consideração a falta de experiência e treino dos utilizadores, assim como o formato das páginas, que devem ser desenvolvidas de modo a garantir a facilidade de utilização e eficácia da arquitetura da informação.

As tecnologias associadas ao e-Gov permitiram efetivos ganhos de produtividade, quer na administração pública quer na envolvente socioeconómica que com ela interage. Vão, porém, mais longe os seus efeitos. Primeiro, como nota uma obra recente sobre as funções do Estado (Micklethwait e Wooldridge, 2014), estas

tecnologias estão “a despojar o Estado daquela que era uma das fontes principais do seu poder: a posse de uma quantidade de informação muito superior à detida por qualquer outro agente. A informação coloca mais poder nas mãos dos cidadãos, facilita a criação de redes de interesses, estende a sua capacidade de intervenção, torna possível modelos de governação em rede, nomeadamente ao nível local e setorial”.

Tentaremos nos pontos seguintes enumerar como evoluiu o e- Gov em Portugal, assim como salientar os problemas e desafios que o mesmo enfrenta, muto ligados à inovação / mudança, nomeadamente:

- **Progressão setorial das soluções de e-Gov** e a necessidade de um quadro coerente, inter- e multissetorial que possibilite um alinhamento, sempre dinâmico, entre prioridades globais e intervenções locais, baseado num acordo efetivo de interoperabilidade semântica, técnica, legal e organizacional. Dispõem-se de meios para enfrentar com sucesso estas questões. Desde logo instrumentos de modelação, simulação e análise que permitem avaliar a dimensão e o impacto deste desenvolvimento, realizar análises de custo-benefício, integrar bases de estudos da casos e dados monitorizados, etc.
- **Simplificação dos processos e a agilização da administração**, em diálogo com os temas da inclusão e participação cidadã. Constituindo, de certa forma, duas faces da mesma moeda, poderão ou não reforçarem-se mutuamente.
- **Transparência e escrutínio democrático**, dimensões que, complementadas, podem lograr transformar a relação do cidadão com o Estado e dos setores público e privado. Por exemplo, nos processos de compras públicas.

2.5 Ponto de partida: Políticas para a Sociedade de Informação

Em matéria de novas tecnologias na administração pública, Portugal tem feito um percurso de elevado significado, no quadro europeu, com iniciativas de enorme impacto na modernização dos serviços públicos.

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) apresentam-se, assim, como elemento dinamizador do apoio aos cidadãos, empresas e agentes sociais no seu relacionamento com os serviços do Estado, bem como elementos fundamentais no suporte e catalisação de qualquer processo de reforma do Estado, em particular no que concerne à eficácia dos serviços públicos e à eficiência com que estes são prestados.

Se o papel das TIC é central, não é único. De facto, não é apenas a existência de infraestruturas tecnológicas avançadas, ou a disponibilização de aplicações inovadoras que por si reformam a Administração. Há muito mais a ter em conta, para além das tecnologias *per se*, para que as iniciativas transformadoras e reformadoras que elas potenciam possam ter sucesso. Portugal, desde o início dos anos 90, tem tido essa consciência, num processo, não isento de problemas e hesitações, mas que globalmente colocou o país na linha da frente internacional neste domínio.

A primeira iniciativa de relevo neste domínio teve lugar com o lançamento do programa INFOCID (Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão) que permitiu, na altura, a integração de mais de 50 departamentos governamentais. Tinha como objetivo promover a aproximação da administração pública aos

cidadãos e aos agentes económicos através de “uma informação clara sobre os seus direitos e obrigações, bem como os serviços a obter e os procedimentos a adotar” (Fernandes, 2015:20).

O ‘Livro Verde para a Sociedade da Informação’ marca definitivamente o caminho, no sentido da Sociedade da Informação e do Conhecimento para todos, na utilização massiva das Tecnologias de Informação e Comunicação, do governo eletrónico, da banda larga e da assinatura digital, cujos princípios viriam a conhecer impactos de maior envergadura, ao nível da administração pública, a partir de 2005, com o Plano Tecnológico.

Os Sistemas de informação surgem associados a ideias-chave, como competitividade, emprego, investimento público na criação de uma rede transeuropeia, criação de uma massa crítica de utilizadores assim como a ideia que sendo o sector privado o motor de desenvolvimento e criação, este deveria ser regulado pelo sector público (Pereira, 2003).

Da mesma forma que a sociedade em geral, o serviço público passa a assentar na informação e no conhecimento, apostando no uso das tecnologias da informação e da comunicação como fator de inovação e desenvolvimento. Esta viragem tende a repensar o papel do Estado, os processos das organizações, os serviços que são prestados ao cidadão, a forma como esses serviços são prestados, a estrutura organizacional, bem como os perfis e as competências necessárias à prossecução do serviço público. Sem uma nova conceção de Estado e de administração pública, que englobe estas dimensões, continuará a ser difícil a concretização do governo eletrónico e o sucesso dos projetos (Missão para a Sociedade da Informação, 1997). A sua implementação seria feita de forma gradual e, para que esta tivesse sucesso, foi necessário investir nas TIC, no envolvimento dos funcionários públicos, na colaboração entre os institutos e organismos públicos, procurando sempre defender os direitos e garantias dos cidadãos que recorrem aos serviços da administração pública. Desta forma o sector público ao ter mais recursos (acesso a informação e dimensão) que o sector privado, passa ser alvo da urgência política para a criação de um dinamismo direto para o consumo das TIC, corrigindo as disfuncionalidades do mercado e induzindo o consumo de bens e serviços no sector das TIC. Surge assim o e-Government /Administração Pública Eletrónica (APE) que procura melhorar a prestação de serviços, a eficiência operacional e o reforço da cidadania, atuando como catalisador das reformas da administração.

Inicia-se o processo de modernização administrativa pela melhoria da prestação dos serviços e depois prossegue-se com medidas de um melhor controlo. Passa a ser uma bandeira política. A ênfase na modernização da administração pública, pela via das novas tecnologias, estava em marcha, no quadro de Estado Aberto, sendo de destacar a qualificação dos recursos humanos, a globalização do pagamento eletrónico, numa perspetiva de interação baseada no processo de classificação da informação pública, de programas de informação ao cidadão e da criação de endereços de correio eletrónico para os serviços da administração pública (Lei nº 127-A/97, de 20 de dezembro). Com a generalização da utilização da Internet e o seu crescente impacto, é criado em 1995 o *site* do INFOCID com atualização periódica e automática a partir dos conteúdos dos quiosques multimédia.

Entretanto, no âmbito de intercâmbio de experiências e partilha de informações entre Portugal e o Estado da Bahia (Brasil) foi criada uma estrutura para implementação dos serviços de atendimento ao

cidadão (SAC) (RCM nº176/97, de 21 de outubro), que posteriormente veio dar origem ao projeto emblemático das lojas do cidadão.

Em 2000 (RCM nº156/2000, de 16 de novembro), foi criado um projeto transversal, conhecido como Serviço Público Direto para obtenção de certidões, requisição de serviços e pagamentos por meio eletrónico. Em fins de 2002, o Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC) passa a assegurar os serviços disponibilizados pelo INFOCID. Durante este período procedeu-se à sua estabilização e integração na infraestrutura tecnológica do IGLC.

Para o período de 1999-2002, novas iniciativas foram previstas, como a generalização das TIC nos serviços públicos; a criação do guichet único para cada ato administrativo; a execução de 25% das transações do Estado por meios eletrónicos e a disponibilização *on-line* de toda a informação das entidades públicas (Lei nº 3-A/2000, de 4 de abril). Paralelamente, são criados dois outros programas, a “Iniciativa Internet” e “Programa Operacional Sociedade da Informação” (POSI), com o primeiro a contemplar o uso da Internet pela AP e pelos cidadãos nas suas relações com o Estado e o segundo, a integrar um conjunto importante de apoios no Eixo III, “Estado Aberto: Modernizar a administração pública”.

A importância das novas tecnologias na modernização do Estado, continua a ser assunto central, nos anos seguintes, tendo, em 2001, sido impulsionada a avaliação externa dos sítios eletrónicos dos organismos da administração direta e indireta do Estado; determinada a divulgação e discussão pública do relatório sobre aquisição de bens por via eletrónica pela administração pública e estabelecida a obrigatoriedade de as entidades empregadoras com dez ou mais trabalhadores efetuarem a declaração dos ordenados dos mesmos em suporte digital ou pela Internet, nos serviços do sistema de solidariedade social (RCM 22/2001, de 24 de fevereiro, RCM 32/2001, de 7 de fevereiro e DL 106/2001, de 6 de abril).

Nos finais de 2002, no XV Governo Constitucional e com o lançamento da Estratégia de Lisboa, Portugal decidiu que era altura de apostar forte na “renovação” da organização do Estado e dos seus serviços para que, deste modo, existisse uma melhoria na relação entre o Estado e a sociedade.

Em 2004 foi criada a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC). É esta que, três anos mais tarde, em 2007, origina a Agência para a Modernização Administrativa, IP. (AMA), que tem como responsabilidade fundamental a modernização administrativa, atuando de forma transversal e com o objetivo “de identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e de simplificação administrativa e regulatória e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo” (AMA, 2015:3).

Esta procede à introdução de alterações ao nível das estruturas de gestão e de apoio técnico da Intervenção Operacional da Sociedade da Informação, nomeadamente no que se refere ao eixo prioritário «Estado aberto - Modernizar a administração pública».

Com a prioridade de modernização da AP a UMIC, aprovou, em 2003, um conjunto de planos de ação, para o Governo Eletrónico em Portugal, documento que, em conjunto com o Plano de Ação para a Sociedade da Informação, se traduziu numa política para o desenvolvimento da mesma. Estabeleceu que o Governo Eletrónico é um processo suportado no desenvolvimento das tecnologias de informação, que coloca o Cidadão e as empresas no centro das atenções, melhora a qualidade e a comodidade dos serviços e

reforça os meios de participação ativa no exercício de cidadania. Simultaneamente, aumenta a eficiência, reduz custos e contribui para a modernização do Estado. O Plano de Ação para o Governo Eletrónico corresponde ao detalhe do Pilar 3 - Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos do Plano de Ação para a Sociedade da Informação.

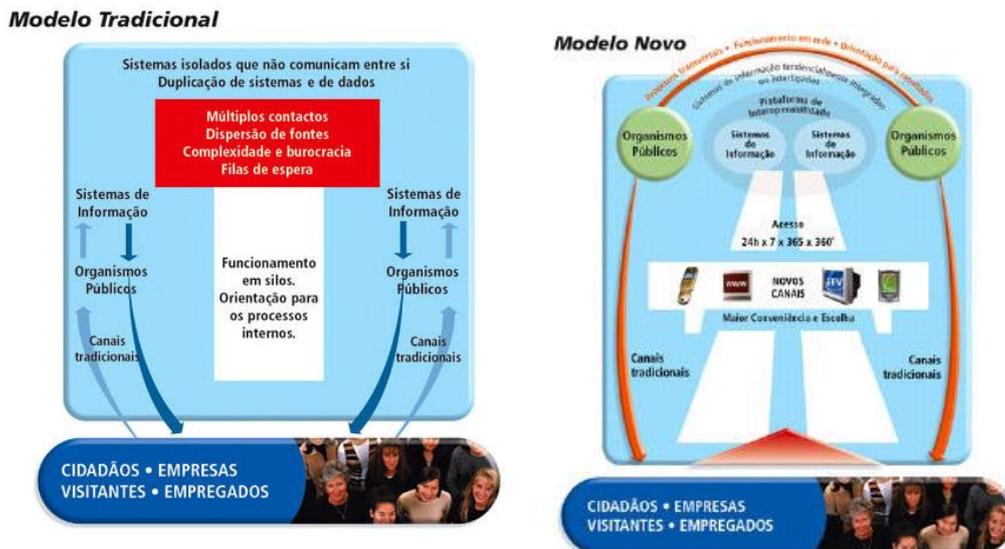
Este Plano seria o principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas para o desenvolvimento da Sociedade da Informação em Portugal, designado Info 2005, tendo o objetivo de promover os benefícios da Sociedade da Informação na administração pública. Todas as metas previamente estabelecidas concorreram para que a forma como o Estado se apresenta face aos seus clientes refletisse o que eles necessitam – um sector público a trabalhar de forma unificada e integrada.

Os projetos emblemáticos a desenvolver no domínio do Governo Eletrónico passam a ser o Portal do Cidadão, a promoção da interoperabilidade, a racionalização de custos de comunicação, as compras públicas eletrónicas, a criação do Portal da Administração e do Funcionário Público, o Sistema de Informação Nacional e Único da Segurança Social, o Documento Único do Registo Automóvel e o Sistema Integrado do Registo de Identificação Civil.

Figura 2. 1 - Relacionamento dinâmico entre os fatores críticos de sucesso e as forças impulsionadoras do Governo Eletrónico. Fonte: (UMIC, 2003)



Figura 2. 2 - Novo modelo para a prestação de serviços do Governo Eletrónico. Fonte: (UMIC, 2003)



Em linha, com o plano de ação para o Governo Eletrónico, em 2003, entra em funcionamento o Portal do Cidadão, sítio eletrónico que agrupa informação e serviços disponibilizados por vários organismos e entidades da AP, sendo lançada a rede de projetos-piloto de compras públicas eletrónicas em oito ministérios. O Portal do Cidadão seria assim a face mais visível do Governo Eletrónico, tendo os seguintes objetivos: i) colocar os serviços públicos cada vez mais próximos e disponíveis ao cidadão, ii) tornar a AP mais eficiente, eficaz e respeitada pelo cidadão, e iii) desenvolver um portal internet, enquadrado numa plataforma multicanal, como ponto de acesso por excelência dos cidadãos aos serviços públicos. A sua materialização passava pela disponibilização do acesso aos serviços públicos interativos através do Portal do Cidadão, em qualquer momento, em qualquer local, de forma simples e segura, segundo as necessidades do cidadão (enquanto indivíduo, empresa ou comunidade). O Portal do Cidadão lançado em dezembro de 2003, disponibilizou desde logo pelo menos 50 serviços.

O Portal do Cidadão integra uma estratégia global de portais da administração pública denominada “Portugal.gov.pt”. Através da promoção da interoperabilidade a administração pública pretendia reforçar a sua capacidade tecnológica, invertendo a tendência de gestão dispersa e sem critérios normalizados das tecnologias de informação e comunicação. Este Guia Normativo de Interoperabilidade fica concluído em 2003, sendo composto por mecanismos que permitiam a comunicação entre os sistemas de informação dos vários agentes envolvidos na utilização e prestação dos serviços públicos interativos (cidadãos, empresas, funcionários públicos e entidades da AP).

Apesar dos desenvolvimentos verificados, a Associação Portuguesa para o Desenvolvimento da Sociedade de Informação (APDSI) efetuou, em 2003, um balanço da AP portuguesa na sociedade da informação, onde foram identificados um conjunto de impedimentos para o governo eletrónico, entre os quais, refere o enfoque excessivo na tecnologia e não nos objetivos. Importa também referir que o estudo da APSDI, “reconhece que as TIC constituem uma alavanca essencial à transformação e à introdução de mecanismos de governo eletrónico (...), identifica também que os casos de sucesso associaram introdução

de TIC e reengenharia de processos com novos desenhos de procedimentos e rotinas simplificadas” (Neves, B, 2007, p. 8).

A Figura seguinte resume alguns dos marcos mais significativos da evolução da e-Gov em Portugal. Apesar de não ser possível falar com propriedade de uma clara estratégia nacional para esta área, a sua relevância e grandes eixos de atuação têm suscitado um certo consenso entre as forças políticas ao longo diversas legislaturas. Não é de estranhar, pois, uma certa continuidade das diferentes iniciativas. Tal é o caso, por exemplo, do Programa Aproximar, que continua a iniciativa Atendimento ao Cidadão; do Programa Simplificar, uma continuação do programa Simplex; ou a Rede de Balcões Multisserviços (BMS), em transição para os Espaços do Cidadão.

Figura 2. 3 - Alguns marcos do Governo Eletrónico em Portugal. Fonte: Fernandes, 2015:21



A Loja Cidadão, criada em Portugal em 1999 com um conceito inspirado em exemplos no Brasil e no Canadá, agrupa num mesmo edifício todos os serviços da administração pública, aproveitando sinergias não só nos arrendamentos de espaços, mas também nos serviços considerados transversais (limpeza, luz, segurança, água), mantendo a autonomia e a especificidade de cada um dos serviços e o seu corpo próprio de colaboradores. No âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE, 2005), foram também reorganizados territorialmente os serviços desconcentrados da Administração Central,

com vista à sua aproximação aos cidadãos e às empresas, assim como à melhoria da eficiência e eficácia no desempenho as funções operacionais do Estado. Foi igualmente promovida a descentralização de funções na Administração Local, designadamente para os municípios e entidades intermunicipais. O PRACE, criado através RCM n.º 124/2005, de 8 de julho foi um dos mais emblemáticos na medida em que preconizava a introdução de uma nova cultura organizacional, sendo um exemplo de chamada de atenção para a necessidade de uma reengenharia ao nível das funções e estruturas da administração pública.

Em 2005, no quadro do programa do novo governo, as novas tecnologias e novos métodos de abordagem tiveram um importante elemento de enquadramento: o Plano Tecnológico.

2.6 Integração das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Administração Pública

Na conceção e integração das tecnologias existem alguns fatores que se devem considerar (Fountain, 2001):

- Conhecimento das novas potencialidades
- Projeto de “modos de fazer” que considera esta tecnologia como algo necessário
- Pessoas competentes nestes novos “modos de fazer”
- Produção e divulgação de um “código de uso” integra a nova tecnologia num contexto

A Integração das tecnologias implica necessariamente um processo de reestruturação das regras e de aprendizagem de novas formas de fazer, isto é, um processo de mudança e transformação. Nesse sentido, parece existir uma administração pública em constante mudança, considerando uma dinâmica organizacional que tem de se adaptar e que influencia diretamente a estratégia da organização assim como os seus objetivos. Temos assim sempre de olhar para os modelos de reforma da AP.

A Agenda Digital para a Europa 2010-2020, estabelece um conjunto de ações a desenvolver neste período, onde se destacam: mercado único digital dinâmico; interoperabilidade de normas; confiança e segurança; acesso rápido e ultrarrápido à Internet; investigação e inovação; melhorar a literacia digital, as qualificações nesse domínio e a inclusão na sociedade digital; benefícios proporcionados pelas TIC.

As metas para 2010, em termos de Sociedade de Informação, podem ser resumidas: a

- **Plano Tecnológico** - Uma estratégia de crescimento com base no conhecimento, tecnologia e inovação
- **SIMPLEX** - Um programa de simplificação administrativa e legislativa visando facilitar a vida dos cidadãos e empresas.

Iniciado em 2005 o Plano Tecnológico apostava na utilização massiva das TIC, como meio para operacionalizar a Administração Pública Eletrónica, aproximando o Estado do cidadão, através da disponibilização de serviços *on-line*, que evitem deslocações desnecessárias. As organizações foram tentando seguir as políticas públicas estabelecidas pelos governos, disponibilizando informação nos seus sítios Web, bem como funcionalidades *on-line*, como a queixa eletrónica, suportada por mecanismos de assinatura digital, nomeadamente pela assinatura eletrónica contida no Cartão de Cidadão (Proença, 2012, pg. 17-18). O Plano Tecnológico apostava na simplificação, na desburocratização e na desmaterialização,

na melhoria do atendimento e na qualificação e segurança de uma Administração Pública Eletrônica mais centrada no cidadão.

Neste quadro, assume especial importância, a criação do programa **SIMPLEX**, em 2006, onde foram reunidas as políticas da administração eletrônica e da simplificação de procedimentos. A simplificação teve início com dois projetos: a criação do Documento Único Automóvel e a criação da Empresa na Hora, ambos em 2005. A redução de várias deslocamentos para uma única, 20 formulários para zero e cerca de um mês de procedimento para uma hora, a Empresa na Hora venceu o prêmio europeu de redução da burocracia patrocinado pela Comissão Europeia (Branco, 2012, p. 9). Também importa, referir a criação, em 2006, do Portal da Empresa, igualmente agregador de serviços *on-line* com o objetivo de reduzir os custos administrativos das empresas.

O programa Simplex surgiu da necessidade de dar resposta, por um lado, à crescente exigência dos cidadãos, mais informados, mais preocupados com a qualidade dos serviços públicos e, também por isso, cada vez mais predispostos a participar na sua transformação, apontando as falhas e as oportunidades de melhoria. Visou também responder aos estilos e ritmos de vida da nova geração de utentes que utiliza regularmente as tecnologias da informação e comunicação e estava disponível para se relacionar com a administração pública de formas não convencionais: em qualquer lado, a qualquer hora, em qualquer canal. A esta impunha-se ainda o desafio de acompanhar o ritmo frenético da mudança que caracterizava então o espaço económico: um ambiente favorável aos negócios e à iniciativa e a procura de condições que tornassem as empresas mais competitivas fora do espaço económico nacional. O programa Simplex resulta assim, igualmente, da necessidade de apoiar as empresas através da redução ou eliminação, gradual, dos encargos administrativos. Para além da pressão para a mudança exercida pelas novas características da procura, o Simplex foi ainda o resultado de uma consciência, por parte da própria administração pública, da desadequação da oferta e da conseqüente desconfiança generalizada em relação às instituições e aos modos de fazer gestão pública, conotados com burocracia, desperdício, lentidão e falta de transparência. Conseqüentemente, incluía medidas de simplificação administrativa e legislativa e medidas de administração eletrônica.

Desde o início da preparação deste programa, as orientações transmitidas foram no sentido de promover a associação destas duas vertentes da simplificação administrativa. Administração eletrônica sem um esforço de simplificação prévia à adoção da tecnologia pode representar a perda de oportunidade para se eliminarem ou simplesmente reduzirem procedimentos desnecessários. Por seu lado, a simplificação administrativa e legislativa deve aproveitar as potencialidades que as novas tecnologias oferecem para atingir maiores níveis de eficiência. Em 2006, a Secretária de Estado da Modernização Administrativa, Maria Manuela Leitão Marques, apresenta uma visão da Reforma Regulatória (revisão legislativa) e Simplificação Administrativa. Enumera dois pontos de mudança:

- I. Monopólio da “via legislativa”**, ou seja, burocracia processual e legislativas excessivas que leva à distância e desconfiança dos cidadãos, distância face à Administração.

- II. O olhar virado para dentro**”, ou seja, serviços públicos compartimentados, hierarquizados e organizados por “estruturas internas” e não em função da procura que se traduz numa ineficiente prestação de serviço aos cidadãos e às empresas.

A solução apresentada é optar por *Better Regulation*: Conjunto de políticas e medidas para melhorar a qualidade da regulamentação da UE, nomeadamente: Avaliação do impacto normativo; Consulta pública; Alternativas à regulação; Simplificação legislativa e administrativa; Redução dos encargos administrativos.

Surge assim a ideia do Programa **SIMPLEX**.



- Simplificar para quê?
- Simplificar não significa menos serviço público.
- Simplificar não significa sempre deslegalizar, nem desregular; significa regulamentar melhor.
- Simplificar não significa ignorar as complexidades do mundo real; significa fazer com que os procedimentos associados a essa complexidade sejam mais simples de seguir.
- Simplificar não significa menosprezar o papel do Estado nas sociedades modernas; significa valorizá-lo tornando o serviço público mais eficiente.
- Simplificar através de procedimentos mais simples, claros e transparentes
- Optar por uma responsabilidade partilhada: um esforço conjunto de todo o Governo e uma responsabilidade partilhada de todos os Ministérios; coordenação transversal no centro do Governo; quebrar os silos, trabalhar em rede na AP a todos níveis: local, regional, central.

Passa-se assim a uma estratégia do tipo 2 em 1; governo eletrónico e simplificação, uma mesma estratégia, consolidada nos seguintes pontos estratégicos:

(I) Desmaterialização

- Converter formulários em suporte papel em formulários eletrónicos e disponibilizá-los online
- Acelerar procedimentos

Tornado as interações dos cidadãos/empresas com a AP mais simples e mais cómodas

(II) Interoperabilidade:

- Partilhar a informação desmaterializada entre serviços
- Desenvolver serviços integrados e multicanais

O cidadão/empresa identifica-se e dá a informação uma única vez

(III) Reengenharia organizacional:

- Aumentar a eficiência e a transparência da atuação administrativa
- Agilizar a resposta dos serviços públicos
- Aumentar a confiança dos cidadãos/empresas na AP

Permitindo assim criar um novo modelo de prestação de serviços públicos. Os Princípios base deste programa traduzem-se em:

- Elaboração de um programa de todos os Ministérios, de base anual:
- Elaboração de Medidas integradas - transversais e sectoriais
- Estabelecimento de uma ligação entre “Simplificação Administrativa” –“e-Gov”
- Existência de Liderança política do centro de Governo e acompanhamento contínuo
- Medição de resultados
- Participação: Consulta pública
- Transparência: Prestação de contas trimestral

O novo modelo de prestação de serviços públicos assenta no fomento de políticas de modernização e simplificação administrativa, tendo como base a disponibilização de serviços públicos *on line*. A importância da existência de serviços *on line* nas estratégias e iniciativas em torno da modernização administrativa contribuiu para a criação de um diploma (RCM nº 22/2001, de 27 de fevereiro) que sujeita as páginas na Internet (sites) de organismos integrados na administração direta ou indireta do Estado, a uma avaliação periódica (Guia de Boas Práticas na Construção de Web Sites da Administração Direta e Indireta do Estado, citado por (Branco S. (2012), p. 13). Para tal também contribuiu a Lei nº 36/2011, de 21 de junho que estabelece a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado, permitindo a utilização de um sistema de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado (Dados.gov), a promoção e a reutilização de software de código aberto (Software Público), assim como adoção de normas e formatos comuns a serem utilizados na AP (normas abertas).

Surge a necessidade de avaliar e medir o que se está a implementar de forma a continuar este processo de forma sustentável. Reúnem-se assim condições para a avaliação das medidas poder ser feita antes e posteriormente ser corrigida.

Foi lançado em 2006, tendo sido até 2011, implementadas com sucesso mais de 1000 medidas de simplificação administrativa e legislativa, incluindo a administração eletrónica. A taxa de execução do programa foi sempre superior a 80%. Os impactos foram muito positivos na vida das pessoas e das empresas, reduzindo também os custos para a administração. Algumas dessas medidas foram distinguidas e premiadas pela Organização das Nações Unidas e pela Comissão Europeia. Os resultados obtidos e a perceção positiva dos cidadãos e das empresas sobre o programa (avaliados de forma independente segundo diferentes metodologias) tornaram o SIMPLEX numa marca conhecida e associada a uma mudança positiva na redução de burocracia nos serviços públicos. Os sucessivos programas SIMPLEX (2006: 2007; 2008 e 2009) prosseguiram um percurso de inovação e simplificação, que tem vindo a alterar a forma como o Estado se relaciona com o cidadão e as empresas, implementando medidas destinadas a facilitar a vida dos cidadãos e empresas e a transformar a sociedade portuguesa numa sociedade mais informada, mais competente, mais competitiva, menos burocrática e mais digital. Estes programas definiram medidas concretas para eliminar certidões; reduziram a burocracia associada a procedimentos, eliminando os dispensáveis suprimindo ou suprimindo algumas das suas formalidades; e facilitaram o acesso aos serviços públicos aos cidadãos.

A nível europeu o Simplex é considerado um exemplo de boas práticas de simplificação administrativa e administração eletrónica. Várias avaliações foram efetuadas, em particular, no estudo

“*Making life easy for citizens and business in Portugal – Administrative Simplification and e-Government*” (Tornar a vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal – Administração Eletrónica e Simplificada), realizado pela OCDE, tendo esta organização realçado o esforço e os resultados positivos conseguidos num curto espaço de tempo, destacando a aposta numa visão de serviço cada vez mais centrado nos eventos de vida dos cidadãos e das empresas (através de projetos como os balcões integrados Perdi a Carteira ou Casa Pronta); desenvolvimento de serviços transversais; a partilha de recursos e informação entre serviços da AP; a aposta na modernização do atendimento presencial, através das lojas do cidadão de 2ª geração; adoção de um novo modelo de distribuição de serviços públicos, reorganizado numa versão integrada e multicanal; e o empenho em conseguir uma nova cultura de serviços públicos (Branco S. (2012), p. 11).

As etapas aqui esboçadas traçam certamente uma história de sucesso materializada em diversas iniciativas. Há orientações relativamente consensuais, mas a verdade é que dificilmente estas iniciativas traduzem um quadro estratégico preciso e detalhado. A ausência de uma estratégia nacional, setorial e transversal, que não dependa das vontades políticas condicionadas pelos atos eleitorais, mas antes assente num plano abrangente e consensual entre os diferentes ministérios e partidos políticos, obriga cada Governo a reequacionar o patrocínio político deste caminho e a definir estratégias próprias.

A aposta em e-Gov, e, mais genericamente, na reforma da administração pública e na modernização administrativa é, sem dúvida, um longo caminho, onde o sucesso foi determinado por todos os detalhes. Um caminho mais robusto pode ser conseguido, faz-se com estratégia, conhecimento e colaboração de todos os diferentes agentes. E uma cultura de mudança, onde existem agentes catalisadores que se destacam como a AMA. À AMA é reconhecido o papel de principal entidade de e-Gov em Portugal, com responsabilidade da Administração Central, e impacto direto na Administração Local. Assim, e não havendo responsabilidade única formal, a AMA tem sido entendida de facto como o Government Chief Information Officer (GCIO) de Portugal, e consequentemente como a entidade máxima em e-Gov.

A AMA (2013), baseada no relatório da Comissão Europeia, refere que Portugal tem uma infraestrutura avançada de E-Government, disponibilizando muitos serviços completamente *online*. O estudo revela ainda que alguns países, como Portugal, Áustria e Itália, demonstraram a capacidade de alcançar elevados níveis de disponibilização de serviços digitais apesar de recursos financeiros limitados.

No entanto, a OCDE propôs novas medidas para a evolução da administração eletrónica em Portugal, das quais importa destacar: a promoção da interoperabilidade entre os organismos públicos; o desenvolvimento da relação/atendimento multicanal, assim como o conceito de balcão único; a criação de um programa SIMPLEX com iniciativas municipais ou regionais; e a redução das obrigações legais impostas às empresas e reestruturação dos procedimentos relativos às licenças (Branco S. (2012), p. 11).

Criado em 2014, o Programa Simplificar é a continuação “da promoção e acompanhamento dos projetos Simplex apresentados pelos diversos serviços e organismos da administração pública e pelas autarquias locais” (Fernandes, 2015:23 e RCM nº31/2014, de 7 de março).

Em 2016, decorridos 10 anos, o SIMPLEX volta na forma de SIMPLEX + (Um Simplex ainda + Simples), mantendo a sua marca original de programa nacional único, transversal a todas as áreas de

intervenção do Estado. Mantem a sua abordagem conjunta das várias vertentes da simplificação, mas projeta desafios de um tempo novo. É um SIMPLEX + PARTICIPADO, + CO-CRIADO, + INOVADOR.

No SIMPLEX+2016 as necessidades dos utilizadores de serviços públicos são o principal critério para a identificação de áreas de atuação prioritária, a par das medidas de simplificação adequadas. Teve como ideologia de definição de problemas e redesenho de soluções, a colaboração e a inovação. Todo o desenho e seleção final das medidas incluídas no SIMPLEX+2016 foi realizado em estreita articulação com todos os Ministérios, sob coordenação da Presidência do Conselho de Ministros e respetivos membros do Governo, através da “rede de pontos focais SIMPLEX+”. A rede de pontos focais SIMPLEX+ é assim constituída por representantes de todos os Ministérios, que trabalharam ativamente para encontrar respostas para os problemas identificados por cidadãos e empresas, através da colaboração entre vários departamentos de cada Ministério ou entre Ministérios diferentes, incluindo a colaboração com outros níveis de administração (regional e local) ou com entidades de outros setores. Toda a monitorização sobre a prestação de contas e participação é feita através das redes de pontos focais Simplex +.

Desde 2007 que Agência para a Modernização Administrativa (AMA) é o instituto público responsável pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal. A sua atuação divide-se em quatro eixos: atendimento, transformação digital, simplificação e administração pública. A AMA assume um papel de destaque no desenvolvimento, promoção e suporte, ao nível da AP, em diversas áreas tecnológicas. Promove também a investigação, o desenvolvimento de novas soluções e a formação na área da administração eletrónica, a nível nacional e internacional

Em 2009, viria a ser criada, pela RCM n.º 109/2009, de 17 de setembro, a Rede Interministerial para as Tecnologias de Informação e Comunicação, presidida pela AMA, que consistia numa rede colaborativa de agentes com o objetivo de definir normas e diretrizes transversais a toda a AP para a utilização das TIC. Estas novas normas permitiam uma uniformização de práticas aos diversos níveis de execução e prestação do serviço público, ou seja, uma comunicação mais eficaz entre os vários organismos, informação mais fiável e segura e processos de trabalho mais ágeis. Em suma, cria condições para reduzir custos operacionais e aumentar a qualidade dos serviços disponíveis a cidadãos e empresas. Com efeito, foram criados vários grupos de trabalho para operacionalizar a rede TIC através da investigação de várias áreas temáticas como a Interoperabilidade, o Incentivo ao uso de *e-services* ou a Arquitetura Informacional com o objetivo de se conceberem normas e diretrizes para melhorar o desempenho da administração pública.

Em 2017 a AMA fez o balanço do SIMPLEX+ 2017 e apresentou as medidas que em 2018 fariam parte do programa de simplificação administrativa que teve início há 11 anos, tendo sido destacadas algumas das 175 medidas que constituem o SIMPLEX + 2018, o seu impacto positivo no relacionamento dos cidadãos com a AP e a poupança de 1.100 milhões de euros que este programa de simplificação administrativa trouxe ao Estado. Foi já apresentado SIMPLEX + 2018, sendo as suas medidas, em grande parte resultante do conceito de: Dados Abertos. A ideia é o cidadão e as empresas usarem os dados abertos atualizados relativos ao SIMPLEX+2016 e SIMPLEX+2017 para criar novos serviços que simplifiquem a vida de todos. A grande medida é a Chave Móvel Digital (CMD), um serviço público inovador e seguro que permite a autenticação do seu titular em portais e sítios na Internet, quer de entidades públicas, quer de entidades

privadas. A autenticação é feita com recurso ao telemóvel de cada cidadão, ou através do seu endereço de email, seguindo-se para tal as melhores práticas internacionais, previstas no Regulamento Europeu 910/2014.

Novos canais devem ter em conta ideias como a reutilização, ou seja, a criação de valor através de sistemas interligados e disponíveis e o recurso a aplicações móveis, através do desenvolvimento e lançamento de novos canais de atendimento em *smartphones*.

Temos de olhar para o que se tem e como se pode tirar mais valor. Queremos uma estratégia de crescimento inteligente, sustentável e inclusiva. Simplificar procedimentos e reduzir custos de contexto, tirando partido do potencial transformador das TIC, tornando a AP mais competitiva e inovadora. A ideia geral é o recurso á ideologia do *Digital by Default*, mas não só. Com base nas estatísticas nacionais, sabe-se que cerca de 30% da população portuguesa não tem literacia digital, logo para abranger a totalidade da população tem de se criar outras alternativas tais como os balcões do cidadão, distribuídos por todo o país onde se faz o apoio local aos cidadãos (Dias, 2018).

2.7 Desafios da transformação Digital

As alterações na administração pública iniciaram-se com o governo analógico (operações fechadas em silos, com foco apenas no interior das instituições), passando para o e-Government (criação de transparência, recurso a processos partilhados, a colaboração, usando sistemas TIC para alterar processos implementados), estando atualmente na fase de governo digital (Digital Government), ou seja, alteração de processos. Não basta tornar os processos existentes digitais, torna-se imprescindível transformar os próprios processos desde o *Back* para a *Front* e não só no *Back*. Nesse sentido afigura-se necessário ir além dos processos digitais o que implica aceitar a mudanças que levam a uma análise de processos nas organizações como um elemento fundamental para a eficácia da utilização das novas tecnologias. Interessa repensar os processos e envolver todos os que neles intervêm nesta mudança, melhor forma para motivar e colocar todos os intervenientes a usarem este novo procedimento. O importante é recorrer a um planeamento estratégico olhando para os processos e a sua importância nas organizações, apostando sempre na inovação, na partilha, na colaboração entre entidades que têm um objetivo comum (*Professional Public Service*).

A modernização administrativa e a melhoria da qualidade dos serviços prestados pela AP são indissociáveis da racionalização e simplificação de procedimentos administrativos em áreas prioritárias, contando para isso com estruturas institucionais ou de missão, tipicamente de reduzida dimensão e alta operacionalidade. Todo o processo de modernização e de desburocratização passa, porém, pelo empenhamento político e técnico dos ministérios, de todos os serviços e de todos os funcionários e profissionais da administração pública.

O empenhamento, o envolvimento dos funcionários deve ser explicado, entendido e estimulado, uma vez que o mesmo não cai do céu, nem vem com a natureza humana. Na nossa administração está acomodada ao sistema e reciprocamente Talvez, a falta de estudos quantitativos e qualitativos genéricos acerca das motivações e do envolvimento dos funcionários, além das áreas onde mais se investe na simplificação e na desburocratização, possamos dizer que a maioria dos funcionários, nos diferentes

estatutos e segmentos, pareceria que o envolvimento ou empenhamento seja, pelo menos é o mais visível, na diminuição de horas, nas greves de aumento salarial ou da progressão. Desta forma a componente da explicação, do fazer sentir aos próprios o empenho e envolvimento são um dos pontos cruciais para o sucesso do processo estratégico de modernização administrativa. Torna-se importante e necessário nesta argumentação encontrar fatores que levem ao envolvimento dos funcionários nas estratégias, no sentido de construir processos de desburocratização e simplificação. O aspeto crítico de toda esta análise centra-se na capacidade em demonstrar que estes são uma peça chave do processo. A sua participação em grupos de trabalho multinível, para a elaboração das propostas estratégicas, a aposta na formação, a apresentação de vantagens laborais no recurso a estas tecnologias, assim como a melhoria das suas condições de trabalho e motivação profissional diária são fundamentais para atingir os objetivos de modernização. Seria de olhar, com certeza, para reformas de governo que não tenham demais resistência dos funcionários, que integrem mais elementos e que facilitem o trabalho dos próprios, pois o digital poupa muitas funções e permite uma maior aceitação dos cidadãos do papel da administração, pois veem uma administração pública mais barata e menos conflitual com os sindicatos e partidos. Importa analisar estas reformas de enorme utilidade para a população, tendo presente o porque de tanta evolução, desta ter sido tão rápida e sem resistências conflitual, tendo em atenção que temos uma administração dualista: bem moderna e bem arcaica, incluindo na legislação hierárquica, complexa e confusa.

No sentido de dinamizar a ação modernizadora do setor existem já várias estruturas informais de missão que envolvem os serviços públicos, os agentes económicos, as forças sindicais e as associações de utentes e de defesa dos direitos do cidadão.

Uma vez definido o caminho a seguir, os desafios que se colocavam estavam em definir um plano estratégico para a racionalização e redução de custos com as TIC na administração pública (AP). A aposta passava por uma Estratégia para tecnologias de Informação e Comunicação, tendo como base a gestão da mudança.

O Caminho Português para a modernização Administrativa, envolveu assim 3 eixos:

- (I) Atendimento:** Interação da AP com os cidadãos e empresas. Temos o atendimento presencial que passa pelas Lojas do Cidadão, os balçães únicos (multisserviços e o espaço empresa, assim como o atendimento On-Line (Portais). Os Espaços Cidadão levam a um maior sentimento de proximidade, através da criação de uma vasta rede a nível nacional que se adapta às necessidades dos cidadãos, tendo como objetivo o *Online* para todos, com serviços prestados através de um mediador e o recurso ao *Digital by default*. Este sim é considerado um passo determinante para a digitalização de todos os serviços públicos.
- (II) Simplificação:** A importância da simplificação administrativa e regulatória. Mais do que simplesmente desmaterializar, importa reformular os procedimentos administrativos, garantindo uma Administração mais aberta, disponível e eficiente. Começar por uma revisão de diplomas com impacto no processo de modernização Administrativa. As licenças relacionadas com o estabelecimento de atividades comerciais foram eliminadas e substituídas por um processo simples

de mera comunicação prévia. A comunicação com a Administração deverá ser feita eletronicamente num ponto único de contacto.

(III) Governo Eletrónico/ Transformação Digital e Administração Pública: Para uma administração pública mais inteligente, racional e aberta. Governação das TIC com uma abordagem transversal para promover a racionalização das TIC na AP.

Figura 2. 4 - Eixo Transformação Digital. Fonte AMA 2016

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL – Interoperabilidade e dados abertos

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL – Identificação eletrónica



Até 2011 a AP portuguesa tinha total liberdade para gerir e criar novos sistemas de informação de forma desarticulada. Consequentemente, os sistemas de informação eram desenvolvidos de raiz em cada organismo e não comunicavam entre si, resultando num aumento de despesa contínuo ao nível das TIC. Cada organismo público podia adquirir e gerir autonomamente cada infraestrutura tecnológica, os seus próprios sistemas de informação, contratar individualmente as suas comunicações e criar departamentos próprios para a gestão e manutenção desses sistemas. Esta liberdade conduziu a limitações como a baixa integração entre diferentes sistemas de informação ou à existência de recursos e investimentos redundantes, a estagnação dos recursos humanos informáticos em departamentos de reduzida dimensão e com processos mal definidos, assim como a um aumento global da despesa das TIC na AP: entre 2006 e 2011 a despesa TIC cresceu cerca de 50%.

Como forma de reverter esta situação, é criado em 2012 o Plano Global Estratégico para a racionalização e redução de custos com as Tecnologias de Informação e Comunicação na administração pública (PGETIC), aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 12/2012, de 7 de fevereiro, com o objetivo de, através do uso ponderado e racionalizado destas se melhorar a eficiência dos processos internos à administração pública, assim como a qualidade dos serviços prestados ao cidadão e empresas. O plano é composto por 25 medidas organizadas de acordo com 5 grandes eixos estratégicos de ação.

Eixo A. Melhorar os mecanismos de governação

- Definição e implementação da governação das TIC na administração pública.
- Racionalização, organização e gestão da função informática.
- Arquitetura, normas e orientações de tecnologias e sistemas de informação.
- Definição e implementação de uma estratégia nacional de segurança da informação.
- Definição e implementação de planos de ação setoriais de racionalização das TIC

Eixo B. Redução de custos

- Avaliação de projetos e despesas TIC
- Racionalização de comunicações
- Racionalização dos centros de dados
- Plataforma de comunicações unificadas
- Medidas de racionalização transversais potenciadas pelas TIC

Eixo C. Utilizar as TIC para potenciar a mudança e a modernização administrativa

- Interoperabilidade na administração pública
- Autenticação e assinatura eletrónicas na administração pública
- Racionalização da prestação de serviços públicos por meios eletrónicos
- Racionalização das TIC e modernização administrativa dentro dos organismos públicos
- Central eletrónica de arquivo do Estado

Eixo D. Implementação de soluções TIC comuns

- Catalogação de recursos humanos
- Catalogação, partilha e uniformização de *software* do Estado
- *Cloud computing* na administração Pública
- Plataforma B2B
- Diretório de boas práticas TIC

Eixo E. Estímulo ao crescimento económico

- Adoção de *software* aberto nos sistemas de informação do Estado
- Aquisição de bens e serviços de TIC
- Administração aberta e novos canais de atendimento
- Internacionalização de metodologias, soluções TIC e conhecimento público
- Divulgação e prototipagem de projetos inovadores em clusters de competitividade TIC

Os ganhos resultariam em parte de uma maior governabilidade, da concentração da função informática em cada ministério e da racionalização de meios, permitindo assim que, pela primeira vez, o Estado seja considerado como um todo por quem lhe presta serviços ou vende produtos TIC. Sublinha-se ainda que a implementação do plano global estratégico resultou de uma obrigação assumida pelo Governo Português no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), que previa a obrigatoriedade da implementação de uma estratégia global de racionalização das TIC na Administração Central até ao final de 2012, o que só podia suceder se existisse e fosse implementado um programa transversal: melhor governação e eficiência.

Em abril de 2015 as poupanças reportadas pelos ministérios situam-se nos 147 milhões de euros, muito próximo de ultrapassar os objetivos previstos de 157,8 milhões de euros para 2015. A avaliação prévia da adequação de projetos e despesas TIC em toda a AP apresentou poupanças por despesa TIC não realizada ou readequada no valor de 18 Milhões de Euros, desde setembro 2012, através da análise de um total de

3.997 pedidos de parecer, que representavam uma despesa inicial de 736 milhões de euros. (<https://www.tic.gov.pt/pgetic>., consultado em 28/04/2018).

O PGETIC permitiu ainda a negociação dos principais contratos de licenciamento de *software* da AP e a regulamentação de Normas Abertas a usar na AP. O plano permitiu a adoção de proposta de estratégias e planos para racionalização das comunicações, centros de dados e *cloud computing*, entre outras medidas. Até 2016, com a concretização do PGETIC e dos Planos de Ação Sectoriais (PAS) estimavam-se poupanças superiores a 328 milhões de euros.

Outro catalisador é a Agenda Portugal Digital (RCM nº 112/2012, de 31 de dezembro) que tem como objetivo fomentar o desenvolvimento e a utilização da economia digital pelos cidadãos, pelas empresas e pelo Estado, estimulando a produção de produtos, serviços e soluções tecnológicas competitivas, orientadas para os mercados internacionais. Em articulação com o PGETIC, a Agenda Digital deu um contributo importante para a concretização dos objetivos nacionais nos domínios da modernização administrativa, ao longo de seis áreas de intervenção: (i) Acesso à banda larga e ao mercado digital; (ii) Investimento em Investigação e Desenvolvimento (I&D) e Inovação; (iii) Melhorar a literacia, qualificação e inclusão digitais; (iv) Combate à fraude e à evasão fiscais, contributivas e prestacionais; (v) Resposta aos desafios sociais; (vi) Empreendedorismo e internacionalização do setor das TIC.

Também os Programas de Financiamento Comunitários são agentes catalisadores pois incluem regras uniformes obrigatórias nas áreas de modernização administrativa, bem como outros programas da Administração central. Um exemplo importante é o DL 107 /2012, de 18 de maio, que regula o dever de informação e a emissão de parecer prévio relativos à aquisição de bens e à prestação de serviços no domínio das tecnologias de informação e comunicação. Ainda em agosto de 2012 é publicado o Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital (RNID), RCM nº 91/2012, de 8 de novembro, onde se estabelece a prioridade dada a formatos abertos na administração pública: “A utilização de formatos abertos (não proprietários) é imprescindível para assegurar a interoperabilidade técnica e semântica, em termos globais, dentro da administração pública, na interação com o cidadão ou a empresa e para disponibilização de conteúdos e serviços, criando a necessária independência dos fornecedores ou soluções de software adotadas. (...) contribui para a universalidade de acesso e utilização da informação, para a preservação dos documentos eletrónicos e para uma redução de custos de licenciamento de software.”

O regulamento, alinhado com as diretrizes europeias em termos de interoperabilidade, contribui para a universalidade de acesso e utilização da informação, para a preservação dos documentos eletrónicos e para uma redução de custos de licenciamento de software. O RNID, define as especificações técnicas e formatos digitais a adotar pela AP. Os resultados demonstram que o papel das TIC na AP é estruturante e que estas devem ser encaradas como um pilar para a melhoria do funcionamento interno da AP e a prestação de serviços públicos melhores e mais eficientes.

Neste capítulo traçou-se uma resenha do estado da e-Gov em Portugal e dos problemas e desafios que o mesmo enfrenta. No próximo capítulo iremos centrar-nos nas estratégias digitais a implementar, não deixando de sublinhar alguns pontos que, a nosso, ver, que estão no cerne do debate sobre a inovação e a gestão da mudança neste domínio.

CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIA DIGITAL

A transformação digital é o tema central da última década da administração pública, com o objetivo de prestar um melhor serviço público, beneficiando os cidadãos.

É consensual o reconhecimento do estado avançado da implementação de e-Gov em Portugal, não obstante todos os problemas e desafios que abordaremos mais a frente. A par de uma sociedade civil com mais consciência de si própria e das implicações de uma cidadania ativa, a verdade é que um conjunto insistente, e também em larga medida consistente, de medidas colocam o país num estádio em que as políticas de modernização, longe de serem meramente reflexas ou operacionais, estão cada vez mais centradas nos cidadãos e na dinâmica social. Cidadãos, de resto, que se apresentam com maiores índices de literacia e presença digital, conscientes de direitos e com expectativas elevadas em relação ao que o Estado lhes disponibiliza.

Tivemos décadas de transformação digital, que levaram à alteração das estruturas na administração Pública, deixando para trás uma estrutura rígida, concentrada, baseada em regras rígidas, hierarquizadas e em papel, para uma administração desconcentrada e desmaterializada (Simplex, simplificar antes de desmaterializar). Agora que já temos a tecnologia e as políticas, temos de repensar os processos para os transformar em digitais.

De acordo com recomendações da OCDE para as estratégias de governação digital, o compromisso português para com a modernização administrativa passa por um claro compromisso para com a Agenda Digital e com a definição de um plano nacional para a sociedade de informação e do conhecimento, tendo para isso sido definidos 3 eixos de ação: 1) serviços centrados no cidadão, 2) simplificação administrativa, e 3) a construção de uma administração pública integrada e interligada para a criação de valor através das TIC (Fernandes, 2015:35-36):

- Serviços centrados no cidadão (*citizen-centric*), com o objetivo de melhorar as interfaces com os utentes, criar diferentes canais para interagir com os cidadãos, com serviços públicos integrados. A este nível se situam iniciativas como a Loja do Cidadão 1ª geração, Espaço do Cidadão, Mapa do Cidadão, um Portal do Cidadão simples e de fácil utilização, baseado no motor de pesquisa FAST, pesquisável através de eventos de vida;
- Simplificação administrativa, com o objetivo de identificar redundâncias, simplificar leis, regulamentos e processos, em todo o setor público administrativo. Nesta matéria foram criadas iniciativas como o Licenciamento Zero lançado no âmbito do Simplex'10. Trata-se de um regime simplificado de instalação e de modificação de estabelecimentos de restauração, de bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem, em que se substitui a permissão administrativa por uma mera comunicação prévia, efetuada em balcão único eletrónico, designado por Balcão do Empreendedor, disponível no Portal da Empresa (www.portaldaempresa.pt) e também acessível em balcões físicos nos Municípios, em Lojas da Empresa ou em associações comerciais (AMA, 2011) . Outro exemplo é o Princípio de Integração Única (*Tell Only Once*), formalizado em 2014, que tem como objetivo eliminar a necessidade de o cidadão submeter a mesma informação várias vezes a diferentes serviços ou órgãos da Estado.

- Administração pública integrada e interligada, com o objetivo de definir normas e linhas de orientação, promover a interoperabilidade entre as diferentes agências, níveis e setores, e desenvolver políticas estratégicas. Alguns dos esforços são visíveis em iniciativas como a Plataforma de Interoperabilidade. Trata-se de uma plataforma tecnológica de referência para a disponibilização de serviços eletrônicos transversais focados nas necessidades dos cidadãos e das empresas e onde o cidadão só tem de apresentar ou requerer documentos uma única vez. Outros exemplos são a iniciativa dados.org, um catálogo de bases de dados do setor público administrativo, e, obviamente, o Cartão do Cidadão, partir do qual é possível efetuar a autenticação eletrónica e a assinatura digital.

Com a transformação digital da AP, através de uma estratégia TIC, pretende-se combinar tecnologia, processos e pessoas. É, pois, necessária uma nova abordagem para a gestão pública, em torno da criação de capacidade estratégica, instituições fortes, instrumentos e processos eficazes e resultados mensuráveis claros. Os desafios que, a nosso ver, se colocam à modernização administrativa e que por sua vez devem ser alvo de uma estratégia nacional para o desenvolvimento em Portugal, podem ser divididos em 4 pontos: Governação, Disponibilização de Serviços, Globalização do Acesso e Dinâmicas Locais.

A governação das TIC assenta numa estrutura que abrange os níveis político, estratégico e operacional, com uma visão transversal que se materializa em Planos Setoriais TIC, adequados à realidade das diferentes áreas governamentais. A integração e a interoperabilidade das TIC na AP são objetivos essenciais para alavancar os projetos de modernização e simplificação administrativa e, assim, adotar boas práticas. A estratégia TIC deve assentar em noções como integração e interoperabilidade, estratégias *cloud* e inovação nos serviços públicos, nomeadamente plataformas de parcerias. Primeiro começa-se por usar a tecnologia para simplificar antes de desmaterializar, atualmente o desafio é usar a tecnologia como um meio para simplificar, para desmaterializar (reengenharia de processos), para estar mais perto. Torna-se necessário ter uma estratégia de mudança que envolva a transformação de processos e a forma como se olha para os mesmos. Importa passar para a etapa da inovação, o desafio do digital, da governação digital, ou seja, adivinhar em vez de perguntar (ex. IRS automático), antecipar em vez de corrigir, automatizar rotinas, libertando recursos para um atendimento mais personalizado, para cidadãos, empresas e territórios (Vasconcelos, 2018).

A necessidade de comunicação e troca de informação eletrónica entre entidades públicas coloca desafios de cariz técnico, funcional e administrativo especialmente em iniciativas que se mostram transversais entre diferentes áreas da AP. Para que esta necessidade seja colmatada de forma eficiente, mostra-se indispensável que tais iniciativas sejam inseridas num contexto comum, onde sejam seguidos um conjunto de regras, normas e princípios orientadores, de forma a garantir que todos os participantes possuem o mesmo suporte e base de entendimento comum a nível técnico, processual e de negócio. Temos de trabalhar as competências individuais, trabalhar os dados recolhidos, com uma aposta na confiança, na proteção de dados. Importa analisar como atrair e reter competências na administração pública, de forma a potenciar a partilha de dados na AP, criando redes de futuro.

Uma das mais interessantes iniciativas nacionais e europeias para os próximos anos são as plataformas de interoperabilidade. Tal plataforma existe em Portugal há vários anos, mas a falta de coragem política faz com que esta não seja usada de forma eficiente e por todas as entidades, impossibilitando uma verdadeira integração de serviços. Temos também razões de origem técnica, de qualificações dos técnicos e de resistência das chefias (Fernandes, 2015:51).

Ao invés de impor modelos únicos de organização e de sistemas de informação a toda a AP, é fundamental tirar partido dos suportes tecnológicos que visem fomentar a utilização de um conjunto regras, padrões e normas que permitam a eficaz e real utilização e reutilização de serviços eletrónicos pelos atuais sistemas de informação das Entidades da AP, implementando uma verdadeira arquitetura orientada para serviços, assente num orquestrador central: a Plataforma de Interoperabilidade da administração pública (iAP).

Interoperabilidade designa a capacidade de múltiplos recursos (sistemas, dispositivos, pessoas e organizações), produzirem, em conjunto, trabalho ou informação de uma forma eficiente e em formato processável por qualquer um deles. A interoperabilidade em TIC é a capacidade de múltiplos sistemas trocarem e reutilizarem informação sem custo de adaptação, preservando o seu significado.

A Plataforma de Interoperabilidade da administração pública é baseada num conceito de disponibilização de serviços partilhados entre diversas Entidades Públicas, com o intuito de simplificar a integração entre os vários participantes e por sua vez simplificar a disponibilização destes serviços ao público. O processo transversal de autenticação através do cartão do cidadão da chave móvel digital promove o sucesso das plataformas de interoperabilidade e por sua vez a cooperação entre entidades e ministérios.

Interessa ter uma estratégia de mudança que envolva a transformação de processos e a forma como se olha para os mesmos. Importa passar para a etapa da inovação, do desafio do digital, da governação digital e dos seus desafios. Sublinha-se que tal mudança deve ocorrer dentro do contexto de uma administração pública democrática, integrando os valores típicos e fundacionais do serviço público, tais como equidade, transparência e legalidade.

Com este trabalho pretende-se analisar as medidas e ações propostas na estratégia para a transformação digital na administração pública até 2020, mais concretamente o Plano Setorial TIC, da Área Governamental da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, nomeadamente as medidas da Eixo 1: Integração e interoperabilidade.

Neste capítulo pretendemos reforçar o conceito de que o contributo da interoperabilidade é ser um pilar de modernização, do e-Gov e do governo digital. Interessa avaliar o que já foi feito e o que se prevê fazer (<https://tic.gov.pt/CTIC-TIC2020>, Estratégia TIC 2020, 2017) de forma a termos uma ideia do estado da modernização e se este é o melhor caminho para atingir os objetivos estratégicos pretendidos tendo em conta a linha europeia e mundial para a AP. A interoperabilidade, sendo a arte de trocar dados, é fundamental para os princípios do governo eletrónico, nos seus princípios de um só vez (*only once*). Com a informação já disponível, iremos mostrar que, em termos do primeiro eixo estratégico TIC 2020, a medida 3 é onde já se realizou o maior investimento e onde se obteve os maiores benefícios pois é a base, o facilitador e catalisador

de modernização para continuar a estratégica a implementar. Falaremos também da melhoria das competências pessoais e processuais, para garantir que tudo continua a fluir neste sentido - modernizar de forma garantir um governo digital na AP.

Qual o nível de implementação da estratégia? Será a estratégia implementada a mais coerente ou de que forma a podemos melhorar?

Esta é a pergunta que se coloca e que se pretende, com este trabalho, ajudar a responder. Procurar enquadrar e delinear os desafios e estratégias para o desenvolvimento da governação eletrónica e o seu impacto em Portugal de forma a poder potenciar a aposta que foi feita neste caminho. Usar sinergias, para obter resultados a nível setorial, nacional e europeu.

3.1 Gestão da Mudança:

Os eventuais sucessos dos projetos de implementação de novos sistemas de informação, ou de sistemas de governo eletrónico, baseados na desmaterialização de conteúdos e processos, dependem muito das pessoas. É por essa razão que a gestão da mudança se torna um instrumento de monitorização ao longo de todo o projeto. Os projetos tornam-se espaços onde se jogam múltiplas dimensões profissionais e pessoais dos indivíduos, desde a situação pessoal até às competências na utilização de novas tecnologias, ao grau de literacia digital, à idade, ao nível de conhecimentos, aos interesses na organização e à predisposição para se entregar à mudança que lhe está a ser imposta (Kerzner, 2006). Os contextos pessoais e organizacionais devem ser componentes a analisar na gestão da mudança” (Branco, 2012, p. 63).

Para que a mudança de modelo na administração pública se verifique em toda a dimensão, a componente humana tem que ser envolvida, motivada, formada, para que ela se transforme de agente passivo, quantas vezes de resistência, em agente propulsor dessa mesma mudança. Passar de uma organização mais desparamentada, menos transversal, menos cidadão centrado, para uma mais colaborativa, com a criação de co-serviços com os utilizadores, otimizada, baseada na análise e dados e na inovação. (Campolargo, 2018).

Peters (1999; 2009) assinala a importância do envolvimento dos agentes na resolução dos problemas, na medida em que a integração nos projetos de mudança, nomeadamente, em novas funções mais qualificadas, como que estimula o interesse pela mudança e, conseqüentemente, pela administração, pois os mesmos fazem parte de algo, de um processo de mudança. Nesse sentido é essencial garantir que existem competências internas para lidar com os processos da administração pública eletrónica, ou do governo eletrónico, com especial ênfase na gestão de projetos, na gestão da mudança e na interoperabilidade, para além dos processos de suporte ao funcionamento das organizações. Para além de uma administração pública com mais e melhor tecnologia, precisamos de uma administração com processos mais simples, orientados para os cidadãos e de pessoas competentes e motivadas. Para que tal ocorra, uma adequada gestão da mudança, envolvendo, dirigentes e trabalhadores, assume importância decisiva. (Carapeto & Fonseca, 2006). A gestão tem de ter em conta o que interessa aos funcionários, uma vez que a capacitação não chega para todos os funcionários, nem todos estão interessados no esforço sem recompensa material ou imaterial, sendo a primeira primordial. A nossa administração tem muitos dos seus funcionários sem fortes

competências, não basta ter apenas uma licenciatura (sobretudo em qualquer área para ser capacitado. Esta questão das competências mais uma vez se coloca como um dos problemas de limitação das estratégias de modernização que se pretende implementar. Temos um problema de competências ligado a um problema financeiro (estímulo material para adquirir competências), assim como o risco a evitar da criação de uma elite tecnológica que faça avançar o processo de integração transversal. Mozzicafreddo (2011), refere que inicialmente a estratégia passou por incorporar mais auxiliares do que técnicos na AP, pois nesse momento seria mais necessária a integração de agentes sem estatuto, reduzindo as questões de desemprego e satisfazendo os sindicatos. Atualmente para se ter uma AP tecnologicamente desenvolvida, implica um esforço financeiro e esbarra sempre em obstáculos dos sindicatos (e das chefias hierarquizadas e arcaicas), assim como da esfera política, que apela sempre para a igualdade mesmo na mediocracia.

A sociedade da Informação e a mudança na AP, com a integração das tecnologias, implica necessariamente, um processo de reestruturação das regras e de aprendizagem de novas formas de fazer, projeta um novo modelo de ação. Surge um processo de mudança e transformação em que importa ter em conta o conhecimento de novas potencialidades, projetos de “novos modos de fazer” usando a tecnologia assim como dispor de pessoas competentes nestes “novos modos de fazer”. Para esse efeito interessa construir e divulgar um código de uso que integra a nova tecnologia no contexto da AP, ou seja, um processo de mudança e transformação, criando grupos de trabalho para os monitorizar e auditar em termos de implementação e de concretização dos mesmos. Seria de ter em consideração uma estratégia de alta capacitação tecnológica, na área da plataforma da interoperabilidade, por parte do governo (um cluster ou um núcleo de competências, a serem formadas e pagas pelo OE). Coloca-se assim a seguinte questão: Que ou qual a estratégia de mudança?

Começar por justificar, por definir o que existe, o que se necessita e então recorrer às TIC, lembrando que estas tecnologias terão de ter uma gestão específica, ou seja, é necessário criar um novo modelo de governação para as TIC, de forma a garantir a sua sustentabilidade. Os Sistemas de Informação e as tecnologias de informação implicam diferentes estratégias. Os primeiros desenvolvem-se num contexto de problemas a resolver e objetivos a atingir e os segundos em quais as necessidades que levaram a esta apontando ao que ganha o cidadão com esta solução (Fernandes, 2015).

A implementação da administração eletrónica traz consigo vantagens para todos os envolvidos (cidadãos, empresas, agentes públicos). Para os cidadãos, a administração eletrónica traduz-se numa panóplia de vantagens no dia-a-dia. Para as empresas consegue-se uma poupança, quer de tempo, quer de dinheiro, fazendo com que, deste modo, haja um aumento de eficácia. Para a administração permite reduzir procedimentos, simplifica-los, facilitar a trocar e a reuso de serviços e de informação (interoperabilidade e integração) entre organizações públicas. (Dias, 2018)

Um dos problemas mais relevantes em Portugal é a permanência de silos diversos na administração e a ausência de uma única entidade que forneça normas e orientações integradas que sejam estudadas, acordadas e, acima de tudo, aplicadas. É preciso um entendimento comum de que não basta criar leis para que as iniciativas sejam implementadas. Uma das primeiras iniciativas que visava combater a burocratização deu-se com o programa *Simplex*, que posteriormente se continuou com o programa Simplificar. Contudo,

também não basta simplificar as leis. São necessárias medidas de governação claras, ligadas à formação de competências digitais e estratégias digitais, como a interoperabilidade.

Garantir a estabilidade é proteger ao máximo as grandes linhas estratégicas, cujos princípios inspiradores suscitam, como vimos, um consenso muito alargado em Portugal, de uma excessiva dependência dos ciclos eleitorais. Também existe a necessidade constante de observar, medir, avaliar, monitorizar os programas, as iniciativas, as medidas, de maior ou menor fôlego, onde quer que sejam aplicados. A ligação à realidade, a aferição de expectativas e desvios, a adoção de métricas bem definidas e devidamente explicadas dentro da administração e fora dela, torna-se essencial. É fundamental saber o que existe, aferir os resultados das políticas, dos modelos adotados, das interfaces concebidas. Devem ser criados grupos de trabalhos multidisciplinares na AP, colaborativos e que permitam aferir, estimular, produzir e monitorizar estes processos.

Em suma, através da administração eletrónica pretende-se evitar que aconteçam perdas de tempo, podendo-se resolver as dificuldades ou questões recorrendo às TIC e, deste modo, alcançar, por parte da administração, uma melhoria da qualidade do serviço e celeridade na resposta. A promoção da transparência que permite “revitalizar” a confiança dos cidadãos nos serviços, funcionários e processos democráticos, é outra grande vantagem verificada. Segundo Bravo (2007) há três impedimentos da maior importância, quando se tenta implementar a administração eletrónica: (i) O acesso para todos; (ii) A criação de confiança nos utilizadores; (iii) A ininterruptibilidade técnica. Os impedimentos anteriores estão diretamente ligados a questões de proteção de dados, pelo que a criação de certificados digitais e a segurança dos sistemas são temas e questões com grande relevância, permitindo segurança e confiança, na utilização da informação que será partilhada e analisada por todos. Estes ciclos de inovação exigem uma maturidade organizacional, implicando um processo de mudança.

Para o funcionamento do modelo assente no governo eletrónico é imprescindível a reformulação de processos, a sua reorganização e a articulação das várias entidades da AP, bem como a partilha de informação. Neste contexto a desmaterialização e reengenharia de processos são fundamentais para a existência de serviços públicos que respondam às necessidades de cidadãos e empresas.

O novo modelo pressupõe processos transversais, o funcionamento em rede através da plataforma da interoperabilidade e a existência de novos canais alternativos ao presencial. De facto, a utilização da Internet é determinante para a adoção de novos modelos de prestação de serviços, abrindo um novo canal de prestação de serviços e de relacionamento entre os clientes e a AP (Oliveira *et al*, 2003), citado por Branco, S., 2012, p. 28), beneficiando do aumento do nível de sofisticação desses canais permitindo a disponibilização de serviços totalmente *on-line*, utilizando mecanismos de autenticação forte, através do Cartão de Cidadão e chave móvel digital.

As políticas de simplificação e o novo modelo de prestação de serviços públicos, que colocam o cidadão no centro da administração pública, alterando desse modo o modelo tradicional, demonstram que é imprescindível a reformulação de processos e a articulação das várias entidades da administração pública, bem como a partilha de informação. Muito bem e como se faz? Araújo e Branco (2009), referem que aproximadamente 30% dos departamentos da AP não apresentam contas do ano anterior, nem programa

para o seguinte, ou seja o Plano de Atividade e o Relatório das Atividades, que, desde 1987 foi definido como uma obrigação constitucional ser apresentado à tutela, antes da elaboração do Orçamento de Estado do ano em causa. Quais podem ser as razões pelas quais os sucessivos governos, desde 1987, não os exigem e não os monitorizam, quer para cumprimento da lei, quer para a introdução, na administração pública, da gestão orientada para os resultados.

3.2 Integração e Interoperabilidade

Com a evolução da administração eletrónica em Portugal, a interoperabilidade (comunicação e colaboração entre os diversos organismos) tornou-se um imperativo no funcionamento da AP. Apresenta-se como uma necessidade urgente e não apenas uma conexão simples entre computadores em rede para transporte de dados digitais” (UMIC, 2004, citado por Branco, 2012, p.36).

A disponibilização de serviços está diretamente relacionada com esta temática. Um cidadão que utiliza um serviço da AP, central ou local, não estará, regra geral, preocupado em indagar se os serviços são oferecidos na *cloud* ou em servidores dedicados, se estão integrados ou não, se funcionam em plataformas de interoperabilidade ou não. Espera, sim, que o Estado lhe forneça o serviço anunciado, de forma expedita e com qualidade. A disponibilização de serviços aos cidadãos, cada vez mais complexos e integrados, é simultaneamente, o motor da sua contínua melhoria. A figura seguinte ilustra uma arquitetura para disponibilização de serviços. Atente-se no lugar central da plataforma de interoperabilidade. Por cima desta a plataforma multicanal permite a interação através de diferentes canais de comunicação e dispositivos computacionais.

A importância das plataformas de interoperabilidade é tanto maior quanto mais depressa as tecnologias se vão tornando obsoletas e se torna necessário lidar com diversos sistemas legados. É inevitável que nas várias vertentes do setor público administrativo as mais avançadas tecnologias coexistem com tecnologias já razoavelmente obsoletas. Certo é que, e apesar da plataforma de interoperabilidade existir desde 2006, esta não é amplamente usada na administração pública, existindo diferentes plataformas de interoperabilidade setoriais, o que levou à publicação de uma RCM 42/2015, de 19 de junho, onde se reitera a necessidade de utilização preferencial da iAP.

Figura 3. 1 - Arquitetura para a disponibilização de serviços. Fonte INA, 2016



Note-se que sem interoperabilidade generalizada o princípio *only-once* nunca será uma realidade, ainda que possam vir a existir outros mecanismos para armazenamento e recolha da informação quando necessário.

Iremos analisar em detalhe a interoperabilidade na administração pública, em termos de: integração e partilha de sistemas de informação, na ótica das políticas de simplificação e de um novo modelo de prestação de serviços públicos. Estes colocam o cidadão no centro da AP, alterando desse modo o modelo tradicional, e trazem novos e importantes desafios no que respeita ao modo de utilização das tecnologias de informação e comunicação pela AP.

Serviços integrados por eventos de vida exigem não só quebrar os tradicionais silos organizacionais em que se divide a nossa administração, mas também quebrar os silos tecnológicos, garantindo que os diversos sistemas de informação, das várias entidades envolvidas, se entendem e comunicam entre si, preservando a respetiva autonomia. Como prestar um serviço integrado ou multicanal, se os múltiplos e díspares sistemas de informação que estão por detrás não comunicarem?

A solução não passa por impor modelos únicos de organização e exigir novos sistemas de informação a todas as instituições. Passa por introduzir nos diferentes sistemas já existentes, e sem perturbar o seu funcionamento normal, um conjunto de padrões, de regras e procedimentos que permitam aos serviços públicos comunicarem entre si. Com efeito a estratégia principal seria aprofundar os sistemas de informação comunicantes e interoperáveis, como resposta à necessidade de disponibilização de serviços transversais suportados em sistemas de informação muito díspares e autónomos. Daí que a interoperabilidade tenha entrado na agenda das prioridades de todas as administrações públicas, incluindo ao nível europeu.

Na Declaração Ministerial aprovada por unanimidade em Lisboa, a 19 de setembro de 2007, durante a Presidência Portuguesa da UE, foi reconhecido que «uma utilização inteligente das TIC contribuirá

decisivamente para o reforço do Mercado Interno, o que exige a interoperabilidade entre e dentro dos sistemas nacionais para garantir um Mercado Interno isento de barreiras eletrónicas.»

Na prática, a interoperabilidade é um instrumento que garante a tradução e reconhecimento de sistemas de informação diferenciados, permitindo a criação de uma arquitetura de informação na AP, orientada para as necessidades dos seus clientes (cidadãos e empresas) e ao serviço de múltiplos canais de comunicação. Por outras palavras, interoperabilidade significa colocar todos os serviços ao dispor do cidadão, onde, como e quando ele quiser, ou seja, a arte de trocar dados, sendo um facilitador para todos os processos de tomada de decisão e de construção de serviços públicos.

Interoperabilidade é a capacidade dos sistemas (informatizados ou não) comunicarem de forma transparente (ou o mais próximo disso) com outros sistemas (semelhantes ou não). Para um sistema ser considerado interoperável é muito importante que ele trabalhe com padrões abertos. A interoperabilidade no âmbito das TIC pode ser definida como a capacidade de múltiplos sistemas trocarem e reutilizarem informação sem custo de adaptação, preservando o seu significado. Fundamental para os princípios do governo eletrónico *Only once*, em que todos usam e partilham os mesmos dados. Os dados ficam residentes nas entidades, apenas são usados por todos de uma forma eficiente, transparente e única. Implica uma aposta na colaboração, na partilha, na transparência e na segurança dos dados partilhados, assim como o recurso a dados abertos. A interoperabilidade como um dos pilares da gestão da documental e um motor da transformação digital através da definição do princípio de reutilização de serviços e dados comuns (Vasconcelos, 2016).

A interoperabilidade (a arte de trocar dados) pode ser classificada a 4 níveis (Penteado, 2015 e RCM nº 42/2015, de 19 de junho):

- I. Interoperabilidade Técnica:** capacidade de sistemas e dispositivos trocarem dados com fiabilidade e sem custos acrescidos;
- II. Interoperabilidade Semântica:** capacidade de manter o significado da informação em circulação, obtida pela utilização controlada de terminologias, taxionomias e esquemas de dados;
- III. Interoperabilidade Organizativa:** capacidade de cooperação entre organizações, obtida pela compatibilização de processos, canais, motivação e outros elementos que facilitam a obtenção de fins comuns.
- IV. Interoperabilidade Legal, intercomunitária, internacional e humana** – simplificação e adequação legislativa e regulatória

Instituições ou empresas que optam por escolher sistemas diferentes para cada setor, e em algum momento necessitam integrar esses sistemas para otimizar processos ou gerar informações de suporte a decisão, melhorar a eficácia de seus serviços e até mesmo reduzir custos operacionais, precisam criar uma retaguarda de integração rápida, confiável e compatível com os sistemas a serem integrados. Integrar é unir partes para gerar um todo. Podemos considerar o processo de integração como a união entre duas ou mais ‘peças’ de modo a formar uma única coisa. Estendendo esta definição para o mundo da tecnologia, sem dúvida, a integração refere-se à possibilidade de dois ou mais sistemas ou aplicativos comunicarem,

compartilhando informações suficientes entre eles para que determinado processo ocorra. Geralmente, o uso da palavra integração refere-se à capacidade dos sistemas enviarem informações e processá-las de modo que completem ou complementem um processo ou uma necessidade. Mas não basta garantir a interoperabilidade. É também preciso fazê-lo de uma forma racional, promovendo a reutilização e evitando desperdícios dos recursos financeiros públicos.

Com o desenvolvimento das TIC, a interoperabilidade consegue que múltiplos sistemas troquem e reutilizem informação sem custo de adaptação, preservando o seu significado e, não menos importante, em condições próprias de segurança. Para respeitar estes requisitos, foi publicada legislação específica para valer os direitos e garantias dos utilizadores. A aprovação de legislação sobre padrões abertos é uma peça chave na estratégia de interoperabilidade para a AP portuguesa. O artigo 1º da Lei 36/2011, de 21 junho, estabelece a adoção de normas abertas para a informação em suporte digital na AP, promovendo a liberdade tecnológica dos cidadãos e organizações e a interoperabilidade dos sistemas informáticos do Estado. O artigo 5º da Lei 36/2011, de 21 de junho, salienta que compete à AMA a elaboração do Regulamento, com o dever de cooperação dos demais organismos da AP.

Já aprovado desde 2012, o RNID consagra o princípio de uma só vez (*only once*) e a interoperabilidade como princípio basilar da estratégia digital para os serviços públicos (RCM nº 73/2014). Em 2015 surge a necessidade de se proceder ao enquadramento e à definição de orientações necessárias para que a Plataforma de Interoperabilidade da administração pública seja utilizada como meio preferencial para garantir aos cidadãos o exercício desta prerrogativa (RCM nº 42/2015, de 19 de junho). Esta resolução, define Interoperabilidade como a capacidade de múltiplos sistemas trocarem e reutilizarem informação sem custo de adaptação, preservando o seu significado.

A AMA (2008) define a Interoperabilidade na administração pública como uma Plataforma de Interoperabilidade central orientada para serviços e que tem por objetivo disponibilizar às Entidades da AP uma ferramenta partilhada para a interligação entre os seus sistemas, composição e disponibilização de serviços eletrónicos multicanal mais próximos das necessidades do cidadão e empresas. Esta plataforma, desenvolvida com standards abertos e seguros, é constituída como uma base para a estratégia de simplificação e modernização administrativa desenvolvida pelo Governo Português e como a porta de comunicação privilegiada com as AP de outros países Europeus (AMA, 2008). São exemplos de dados abertos e partilha de boas práticas a Rede Comum de Conhecimento, www.rcc.gov.pt, e www.dados.gov.pt.

A **Plataforma de Interoperabilidade da AP**, disponível desde 2006, tem como finalidade “proporcionar um método fácil e integrado de disponibilização de serviços eletrónicos transversais”, para isso baseia-se “num conceito de disponibilização de serviços partilhados entre diversas entidades, com o intuito de simplificar estes serviços ao público” (iAP, citado por Branco, 2012, p.37). Disponível no sítio www.iap.gov.pt, é uma plataforma central, cujo objetivo é dotar os serviços da AP de ferramentas partilhadas para a interligação de sistemas de informação, sob a forma de serviços de interoperabilidade, tais como o serviço de integração entre sistemas de informação, os serviços para entrega e receção de mensagens com operadores móveis e os serviços para pagamentos. Fica ainda determinada a adoção

preferencial da iAP como meio de troca de informação estruturada entre os serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado.

Na prática, esta ferramenta possibilita obter elevados níveis de segurança e privacidade no processo de autenticação e identificação perante os organismos públicos e um maior nível de integração e interoperabilidade entre eles. Outra das vantagens é a criação de credenciais comuns a todos os sites da AP, assegurando que o cidadão só precisa de se autenticar uma única vez para executar um ou vários serviços que podem ser iniciados em portais transversais, com os Portais do Cidadão e da Empresa – *single sign-on*.

A Plataforma de Interoperabilidade disponibiliza 4 macro serviços independentes (Falacho, 2015:43):

- **Plataforma de Integração**, é uma plataforma tecnológica central, orientada para serviços, baseada em standards e normas abertas, que visa dotar a AP de uma ferramenta partilhada que permita a interligação dos diversos sistemas e a disponibilização de serviços eletrónicos multicanal;
- **Fornecedor de Autenticação**, permite a identificação eletrónica unívoca de um utilizador portador do Cartão de Cidadão em portais devidamente credenciados e autorizados para o efeito;
- **Plataforma de Pagamentos da AP**, criada na lógica de serviços partilhados, é o sistema que permite aos organismos disponibilizar múltiplos métodos de pagamentos, para os diferentes canais de atendimento (sites/portais e balcões de atendimento), despoletados a partir dos seus sistemas operacionais, garantindo a sua gestão, controlo e monitorização integrada;
- **Gateway de SMS da AP**, permite o envio e receção de SMS, através de números curtos, entre os cidadãos e os organismos da AP.

A interoperabilidade, ao nível europeu, é um desafio à implementação do mercado interno, dadas as diferenças entre os países. Neste caso, as iniciativas de simplificação administrativa e facilitação da prestação de serviços transfronteiriços impõe que os Estados-membros tenham os procedimentos eletrónicos acessíveis aos cidadãos nacionais e de outros Estados-membros, permitindo utilizar os seus meios nacionais para tratar com as administrações públicas de outros Estados-membros (Branco, 2012). O mercado único da administração eletrónica serve, atualmente, os interesses dos organismos públicos para reduzir custos e acelerar o crescimento da economia, os interesses dos cidadãos e das empresas tanto a nível do espaço nacional como europeu e permite a redução da burocracia, o acelerar dos procedimentos administrativos e o aumento da eficiência e eficácia económica. Permite, ainda, criar e gerir um negócio em qualquer país da UE, possibilitando aos cidadãos e empresas uma maior capacidade de intervenção, recorrendo ao Balcão Único Eletrónico (Falacho, 2015:46).

A implementação de uma administração eletrónica depende de infraestruturas de identificação eletrónica e interoperabilidade entre os vários organismos nacionais, bem como a nível europeu. Ao desenvolver iniciativas que pretendam facilitar o exercício de uma atividade económica, sem barreiras entre países europeus, torna-se necessária a criação de condições prévias como a interoperabilidade, as assinaturas eletrónicas e a identificação eletrónica (Branco, S.,2012: 34). A mudança corresponde assim a um caminho para uma nova fase onde os serviços serão cada vez mais integrados, sobrepondo-se a lógica entre entidades

públicas e até mesmo entre países. A entidade que presta o serviço torna-se irrelevante para o utilizador, uma vez que a informação se encontra organizada pelas suas necessidades (eventos de vida) (Branco, 2012: 34).

3.3 Estratégia para a Transformação Digital na Administração Pública (Estratégia TIC 2020)

Quando pensamos na administração pública do presente já não conseguimos imaginar sem o uso de tecnologias de informação e comunicação, seja para o tratamento de informação e gestão documental, seja na prestação de serviços ao cidadão, mesmo quando estes ainda são presenciais. Elas tornaram-se um instrumento essencial para a modernização administrativa, permitindo melhorar a eficiência, integrar e disponibilizar serviços, e antecipar necessidades. São, assim, um motor importante da inovação (https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC2020_Estratégia TIC, 2017).

Do lado da AP, para que tal aconteça, importa trabalhar em cocriação com os utentes para ter a certeza que os novos serviços respondem às suas expectativas. Para tal torna-se necessário uma estratégia comum, colaborativa, para que seja possível responder sustentadamente a essas expectativas dos cidadãos, respeitando o equilíbrio financeiro e os constrangimentos deles decorrentes. Essa estratégia comum pode facilitar a cooperação entre áreas governamentais e níveis de governo para desenhar serviços em conjunto, de forma mais eficiente, incluindo, por vezes, entidades do sector privado e social. Trata-se de garantir a segurança das comunicações e do armazenamento de dados, o que confere especial relevância à política de cibersegurança. Pode contribuir para o reforço e partilha de competências digitais e de outras competências que hoje se associam ao desenho dos serviços. Permite maiores sinergias, evitar a repetição de plataformas e portais desnecessários, reduzir desperdício e redundâncias, melhorar a programação dos investimentos e medir com rigor o retorno de cada um deles. Deve assegurar que nenhum cidadão é deixado para trás, contribuindo para a inclusão digital de cerca de 30% de portugueses que ainda não beneficiam diretamente das TIC e/ou assegurando serviços digitais assistidos (https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC2020_Estratégia TIC, 2018).

A Estratégia TIC para o horizonte 2020 tem em vista a transformação digital da AP, devendo as TIC constituir um catalisador para a modernização desta. A interoperabilidade digital é um ponto de viragem no sector das TIC na administração pública (Dias,2018).

Através da RCM nº 33/2016, de 3 de junho, cria-se o conselho para as tecnologias de informação e comunicação na administração pública (CTIC), que elabora a Estratégia TIC 2020 e o respetivo plano de ação, assente em três eixos específicos que consagram 12 medidas concretas, com 37 ações que enquadram as atividades a implementar transversalmente e de forma distribuída pelas diferentes áreas de governo. As ações estão devidamente orçamentadas e são também apresentados os benefícios previstos, quer em termos de poupanças para a administração pública, quer em benefícios económicos e sociais. (https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC2020_Estratégia TIC, 2018).

Aprovado pela RCM nº 108/2017, de 26 de julho, a Estratégia para a Transformação Digital na administração pública até 2020 condensa a visão do Governo para a utilização das tecnologias de informação e comunicação na administração pública nos próximos quatro anos (2017-20) compreendendo iniciativas

comuns a toda a administração do Estado e iniciativas específicas de cada área setorial das 16 áreas governamentais.

Existe, assim um planeamento de estratégias TIC global e setorial, com indicadores de avaliação, de execução e objetivos atingidos a serem publicados em <https://tic.gov.pt>. Estes planos sectoriais têm de ser elaborados e atualizados anualmente, de acordo com a estratégia TIC global. São criados por um grupo informal TIC de cada ministério, tendo sido elaborado, pela AMA, um manual de apoio à quantificação, de forma rápida ágil e uniforme, dos benefícios e poupanças decorrentes dos planos sectoriais TIC. Foi ainda criado um guia de operacionalização para a interoperabilidade de processos e sistemas, devido à importância deste catalisador TIC (AMA,2016). O respetivo plano de ação, os planos setoriais e a evolução da implementação das medidas constantes da estratégia TIC 2020, bem como a monitorização dos respetivos resultados serão disponibilizados pela AMA, no sítio da internet atrás referido. Além disso, os representantes ministeriais publicam também aqui os planos anuais de projetos e investimentos em TIC, para o exercício orçamental respetivo (RCM nº 108/2017, de 26 de julho). A metodologia aplicada é uniforme, o que permite a orçamentação e a quantificação de benefícios em termos de poupanças para a AP, bem como dos benefícios económicos e sociais, assim como uma monitorização de todo o programa.

A Estratégia TIC 2020 tem em vista a transformação digital da administração Pública, devendo as TIC constituir um catalisador da sua modernização. Pretende, nomeadamente, responder aos desafios colocados pela necessidade de promover a simplificação administrativa e a organização dos serviços públicos em função das necessidades dos cidadãos e das empresas. Governar as TIC com uma estratégia comum, coordenar as iniciativas setoriais, promover a inovação e a racionalização dos investimentos, evitando replicações desnecessárias, são medidas que visam, em primeiro lugar, garantir que os serviços digitais sejam mais simples, acessíveis e inclusivos, de forma a potenciar a sua utilização por todos os cidadãos. Com a estratégia definida procura-se igualmente obter eficiências que potenciem a redução de custos, nomeadamente, através de uma maior partilha de recursos, tornando sustentável a transformação digital da AP.

A estratégia TIC 2020 tem como objetivos principais: (i) tornar os serviços digitais mais simples, acessíveis e inclusivos; (ii) potenciar a adesão aos serviços digitais por parte dos cidadãos e das empresas; (iii) garantir um desenvolvimento sustentável em matéria de transformação digital.

A Estratégia TIC 2020 tem como princípios orientadores: (i) a segurança, resiliência e privacidade dos dados, por forma a assegurar a salvaguarda da informação detida pela AP; (ii) a usabilidade e inclusão dos serviços públicos, por forma a torná-los mais acessíveis e fáceis de utilizar; (iii) o reforço das competências digitais dos colaboradores da AP e a partilha de recursos, por forma a alcançar uma maior eficiência na sua utilização.

A Estratégia para as TIC até 2020 reparte-se em três eixos de ação que passaremos a descrever ([https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC2020_ Estratégia TIC, 2017](https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC2020_Estratégia TIC, 2017)):

Eixo I - Integração e interoperabilidade.

Sem integração e interoperabilidade dificilmente haverá serviços organizados por eventos de vida dos cidadãos ou das empresas, nem tão pouco se firmará o princípio “*once only*”, que permite evitar pedir várias

vezes a mesma informação ao cidadão. Com efeito a plataforma de interoperabilidade da AP, é assim um instrumento fundamental para assegurar que os serviços são organizados em pontos de contacto únicos e para permitir que a AP utilize a informação que já detém quando o cidadão assim o permite. Exemplo das medidas que dão corpo a este eixo são as “Notificações Eletrónicas” ou a “Interoperabilidade Documental”.

As medidas a ter em conta: (i) um modelo de governação que permite coordenar o investimento em TIC e tirar partido do seu potencial transformador; (ii) uma estratégia TIC transversal, adaptada às necessidades específicas das várias áreas através de planos setoriais TIC; (iii) interoperabilidade entre as diferentes entidades da AP e entre a AP e as empresas; (iv) uma arquitetura de referência comum com enfoque na resiliência digital e na segurança dos sistemas e dos dados.

Eixo II - Inovação e competitividade

A inovação tornou-se tão importante para o sector público como sempre foi para o sector privado. Mesmo que a inovação não dependa apenas do uso da tecnologia e que exija muito mais do que ela, o certo é que as TIC, de um modo ou de outro, são um facilitador importante do desenho de novos serviços. Teremos assim desafios, que podemos já antever e que irão alterar formas de trabalho e a configuração de produtos e serviços.

As medidas a ter em conta: (i) identificação eletrónica, para aumentar a confiança e promover a utilização de serviços eletrónicos; (ii) disponibilização de informação produzida pela AP de um modo transparente com vista ao desenvolvimento de serviços inovadores, pela própria AP e pela sociedade civil; (iii) aposta na acessibilidade dos serviços eletrónicos, fomentando a proximidade e a redução dos custos de contexto e a participação dos cidadãos e das empresas no desenho dos novos serviços de forma a potenciar a sua usabilidade; (iv) ações de inovação setorial específicas que visem ganhos de eficiência e a melhoria dos serviços prestados em cada área governamental.

Eixo III - Partilha e Recursos

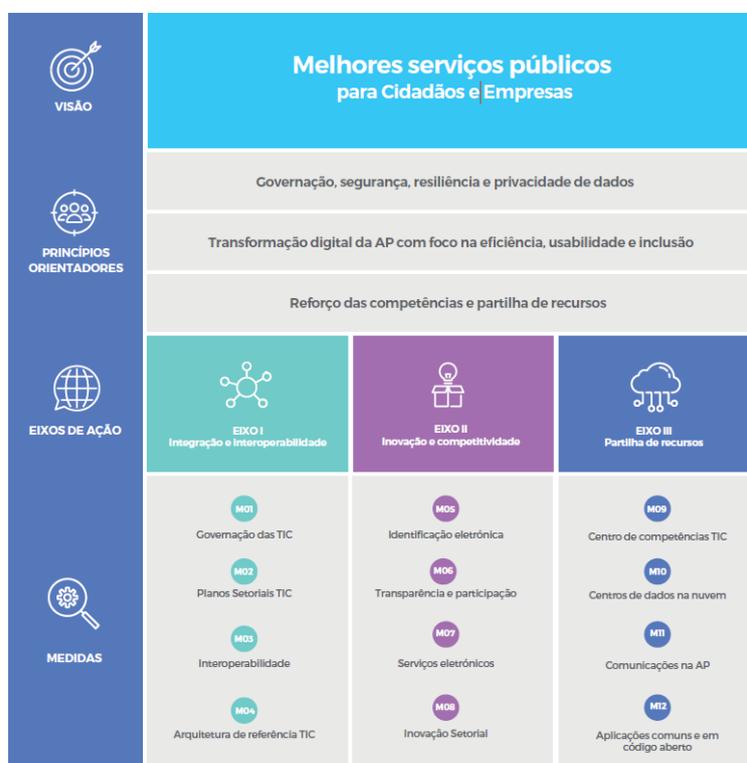
Para que os dois eixos anteriores e as ações nelas compreendidas sejam viáveis, é preciso partilhar recursos e investir nas competências digitais que constituem.

As medidas a ter em conta: (i) melhor aproveitamento das competências TIC dos colaboradores da AP, através de ações de formação e da organização de centros de competência TIC; (ii) desenvolvimento de serviços na nuvem e rentabilização da capacidade instalada nos centros de dados; (iii) Desenvolvimento de uma rede de comunicações multisserviços segura que elimine redundâncias desnecessárias; (iv) desenvolvimento, gestão, contratação e negociação do *software* da AP de forma integrada e com forte aposta na adoção de soluções em código aberto.

Neste trabalho iremos desenvolver o Eixo I: Integração e interoperabilidade assim como o Plano Setorial TIC da Área Governamental da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, sendo este o sector onde desenvolvo a minha atividade profissional. Realçar mais uma vez que a integração e a interoperabilidade das TIC na AP são objetivos essenciais para alavancar os projetos de modernização e simplificação administrativa e, assim, adotar boas práticas, passíveis de serem replicadas a nível da administração do Estado e da administração local. Teremos em atenção que os dados analisados resultam da análise feita e da

quantificação prevista, realizada para a elaboração dos respetivos planos estratégicos, iniciados em 2017 e com data de conclusão de 2020. Podemos perceber qual a situação atual em termos de aplicação das estratégias TIC, e analisar até que nível as estratégias TIC estão implementadas, assim como quais poderão ser os fatores condicionantes do avanço das estratégias e apresentar propostas de solução.

Figura 3. 2 - Visão e princípios orientadores TIC 2020-. Fonte https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC2020_Estratégia TIC, 2017:14



3.4 Projeto estratégico para a Agricultura Floresta e Desenvolvimento Rural (MAFDR) (Estratégia TIC 2020). Plano Sectorial TIC

Para este Plano Setorial do MAFDR foram obtidos os contributos dos organismos, no âmbito das 12 medidas a enquadrar na estratégia governamental para as TIC 2020, de modo a plasmar de forma efetiva e consistente os objetivos a alcançar ao nível das TIC no Ministério. O princípio de partida assenta na ideia da obtenção ganhos de eficiência, não reduzindo a qualidade do serviço público e sem obstar à execução de planos de investimento em soluções tecnológicas de relevância nacional (https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC 2020_PS-MADFR,2017)

Temos assim, 5 projetos estratégicos e, que se podem resumir em:

- **Cloud Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar**, cujos objetivos principais são a disponibilização de recursos virtuais, incluindo: capacidade de computação; armazenamento; *backup e disaster recovery*. Os principais benefícios para o Estado, cidadãos e empresas seriam: agilização e melhoria dos sistemas de informação, organização interna e funcionalidades para os cidadãos e empresas; partilha de recursos; redução de custos.
- **Desktop as a Service – DaaS**, cujos objetivos principais são a disponibilização de ambientes de trabalho virtuais e potenciar o conceito *BYOD – Bring your Own Device*. Os principais benefícios

para o Estado, cidadãos e empresas seriam: redução de custos, nomeadamente equipamentos: eficiência energética, operação e manutenção; rápido aprovisionamento de desktop.

- **Rede única de comunicações fixas MAFDR**, cujos objetivos principais são a criação do sistema para gestão documental e tramitação processual e de um facilitador processual estado, cidadãos e empresas. Os principais benefícios para o Estado, cidadãos e empresas seriam impulsionar a interoperabilidade, a preservação digital e a organização interna.
- **Sistema para gestão documental e tramitação processual da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar (SGDPi)**, cujos principais objetivos são um Sistema para gestão documental e tramitação processual partilhada por todos os organismos do MAFDR e MM. Os principais benefícios para o Estado, cidadãos e empresas seriam a agilização na tramitação processual entre estado, cidadãos e empresas.
- **Interoperabilidade Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar**, cujos principais objetivos são potenciar a interoperabilidade entre soluções de gestão de dados, com recurso à iAP. Os principais benefícios para o Estado, cidadãos e empresas seriam: partilha do conhecimento; mais interoperabilidade em sistemas de informação pode facilitar os processos, bem como preservar a organização interna da entidade e aos mesmo tempo dinamizar e proteger o digital.

Neste trabalho iremos dedicar-nos ao desenvolvimento do Eixo I integração e interoperabilidade e em especial à medida 3 (<https://tic.gov.pt/ctic/ministerios/mafdr>):

Medida 1 - Governação das TIC: Definição da estrutura de governação das TIC no MAFDR de acordo com o modelo a ser definido para a administração pública. Criação de grupo informal TIC no MAFDR, a ser objeto de portaria. O organismo responsável pelo grupo informar TIC do MAFDR é o IFAP e o GPP. A ideia é consolidar o modelo de governação das TIC nesta área governamental.

Medida 2 - Planos sectoriais TIC: A utilização das TIC tem permitido agilizar processos e procedimentos dos serviços do MAFDR, mas exigindo maior qualidade dos serviços prestados pelos vários organismos. Torna-se assim necessário priorizar os projetos e investimentos TIC centrados na qualidade, na racionalização e na eficiência de forma a otimizar os recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos e informacionais ao dispor e é nestes objetivos que o Plano Setorial TIC do MAFDR se contextualiza. Este Plano Setorial representa um trabalho em curso da Estratégia TIC 2020, plano sectorial TIC da área governamental da agricultura, floresta e desenvolvimento rural de 2017, devendo ser considerado evolutivo e acompanhar e contribuir para a consolidação da estruturação do MAFDR. Terá assim de se propor e de se elaborar os planos sectoriais para as TIC (PSTIC) alinhados com a estratégia TIC global, assim como elaborar anualmente os projetos e investimentos TIC superiores a € 10 000, e publica-los em tic.gov.pt

Medida 3 - Interoperabilidade: será dinamizada a ação de incrementar a adesão à plataforma de interoperabilidade da AP, junto dos Organismos do MAFDR, das funcionalidades e das potencialidades nos processos de troca interna de informação na AP. Pretende-se alargar a interoperabilidade a soluções de gestão documental e massificar a utilização da iAP, em iniciativas de simplificação e modernização administrativa.

No anexo C apresenta-se um quadro resumo das atividades a desenvolver nesta medida.

Medida 4 - Arquitetura de referência TIC: No âmbito desta medida o MAFDR irá adotar os referenciais TIC transversais à AP que vierem a ser definidos, assegurando o alinhamento dos investimentos TIC com os objetivos a alcançar na M4-Arquitetura de referência TIC. O trabalho do MAFDR será orientado no sentido de criar uma estrutura de referência compatível com a definida para a AP. Pretende-se ainda reforçar a simplificação e a desmaterialização administrativas e de processos, bem como, melhorar a aludida comunicação dentro e para fora da AP, com impacto esperado na normalização ao nível semântico, tecnológico e funcional e na melhor gestão e redução de custos. Pretende-se definir e implementar a estratégia nacional de segurança da informação e otimizar mecanismos de alinhamento de investimentos TIC, tendo assim de ser implementada a norma da estratégia nacional de segurança da informação, nomeadamente, normas ISO27001 a nível transversal, assim como as normas do acordo de proteção de dados pessoais.

Nesta estratégia de implementação da solução de comunicação unificada do Ministério da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural (MADFR) destaca-se a implementação de um Sistema de gestão documental e tramitação processual que permite o alargamento da interoperabilidade entre soluções de gestão documental do MADFR e as demais entidades da AP (SGDPi e iFAMA,) nomeadamente medidas para dinamização da ação de incrementação da adesão à plataforma de interoperabilidade da AP, junto dos organismos do MAFDR, em termos das funcionalidades e das potencialidades nos processos de troca interna de informação na AP. O objetivo é conseguir otimizar mecanismos de alinhamento dos investimentos TIC, face á estratégia TIC na AP (comum) e sectorialmente.

3.5 Resultados esperados com a estratégia TIC 2020

Em qualquer altura, em momentos de maior ou menor restrição de recursos, a boa gestão depende de decidir a alocação dos recursos escassos a um projeto ou atividade de acordo com o valor e os benefícios que é possível obter pela sua execução, em comparação com as alternativas existentes ou concorrentes. Assim, para além de identificar o custo necessário, é igualmente importante quantificar os benefícios e poupanças decorrentes da execução de qualquer projeto e investimento. Este deve ser um procedimento prévio alargado a todas as áreas da esfera da decisão dos gestores públicos.

Como já referido anteriormente, compete a AMA identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e de simplificação administrativa e regulatória e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo.

Foi elaborado pela AMA, em 2016, um manual de apoio à quantificação de benefícios económicos, que será usado como metodologia de análise de referência neste trabalho. O mesmo tem como objetivo responder à necessidade identificada pelos Representantes Ministeriais no âmbito do Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na administração pública (CTIC) de ter um guia de referência rápida que permitisse, de uma forma ágil e uniforme, calcular os benefícios e poupanças decorrentes da realização dos projetos que compõem os planos sectoriais TIC realizados em alinhamento com a Estratégia

TIC, ambos previstos na RCM 33/2016, de 3 de junho. Cada área sectorial terá um grupo informal TIC responsável pela governação TIC, que será alvo de portaria (RCM nº 108/2017, de 26 de julho)

Serve para apuramento prévio das poupanças e benefícios estimados com o intuito da aferição do interesse da inclusão de projetos e atividades nos planos sectoriais TIC. O mesmo permitiu aos diferentes Ministérios a elaboração, nas fases prévias ao arranque, de projeto e de conclusão dos projetos e investimentos, de um estudo exaustivo das poupanças e benefícios, que serão alvo da nossa análise.

3.5.1 Metodologia

Neste trabalho pretendemos perceber qual a situação atual em termos de aplicação das estratégias TIC, e para a qual analisaremos um conjunto de pontos da medida 1 da estratégia TIC 2020 (https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC2020_Estrategia_TIC, 2017, 2018), nomeadamente em termos de: (i) definição e implementação de um modelo de governação transversal das TIC; (ii) consolidação do modelo de governação das TIC em cada área governamental; (iii) aprovação e publicação de planos setoriais TIC, por área governamental, alinhadas com a estratégia, atribuições e competências setoriais; (iv) elaboração de planos anuais de projetos e investimentos TIC; (v) alargamento da interoperabilidade a soluções de gestão documental; (vi) massificação da utilização da plataforma de interoperabilidade (iAP) para iniciativas de simplificação e modernização administrativa; (vii) definição e implementação arquiteturas TIC transversais; (viii) definição e implementação uma estratégia nacional de segurança da informação; (ix) evidenciar eventuais carências e definir ações específicas para as resolver.

A resposta a todas estas questões pode ser verificada através de um estudo detalhado das propostas apresentadas nos planos estratégicos TIC 2020, a nível global e sectorial, já descritos anteriormente. Vamos usar o próprio plano, utilizando a nossa grelha de análise.

Olhando para os dados disponibilizados nos relatórios em tic.gov.pt versão de 2017 e versão de 2018, tudo indica que a estratégia está bem definida, no entanto tem de ser garantido o seu acompanhamento e monitorização, assim como possibilitar que os recursos humanos e tecnológicos afetos a estas estratégias sejam constituídos por equipas bem formadas e motivadas e que, conceitos como a colaboração, competências, partilha, sinergia, segurança dos dados, transparência, cooperação, estejam presentes e sendo o recurso à interoperabilidade o catalisador da mudança.

No âmbito da elaboração da estratégia e planos setoriais TIC estimaram-se os benefícios decorrentes da implementação dos projetos previstos. Utilizando como metodologia de base o *Standard Cost Model* (SCM)⁴, os representantes ministeriais, em colaboração com os diversos organismos, quantificaram para cada projeto os valores de investimento e os custos de implementação, bem como as poupanças e benefícios gerados.

Ao nível do CTIC ficou instituído que os Ministérios devem identificar nos respetivos planos sectoriais TIC os projetos e atividades que contribuem para executar sectorialmente cada uma das medidas

⁴ Os valores constantes dos planos setoriais incluem IVA. Os valores de investimento, poupança e benefícios não são acumulados. O guia rápido de cálculo de benefícios, assim como informação complementar encontra-se disponível para consulta em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-amodernizacao-administrativa/transformacao-digital>

e os objetivos identificados na estratégia TIC, de forma a definir poupanças e benefícios pela implementação dos mesmos. Nesse sentido, os planos sectoriais TIC devem identificar qual o é contributo destes projetos e atividades para alcançar os objetivos definidos na estratégia, quer ao nível global, quer ao nível de cada medida. Os Ministérios, na elaboração dos respetivos planos sectoriais, identificaram ao nível das ações da estratégia TIC os valores anuais de investimento necessários, assim como as poupanças diretas para a administração pública (poupanças TIC e Não TIC) e os benefícios para o cidadão e empresas (benefícios económicos) que decorrem da sua execução.

As fórmulas de cálculo usadas para determinar os valores de investimento e custos, poupanças e benefícios e os benefícios líquidos têm em conta os investimentos em TIC (custos) e os benefícios (poupança e benefícios), são as que passamos a referir ([https://tic.gov.p/documents/2017/CTIC_TIC2020_Estratégia TIC](https://tic.gov.p/documents/2017/CTIC_TIC2020_Estratégia_TIC), 2017:59):

Investimentos e custos: investimentos identificados nos planos setoriais TIC e na Estratégia TIC para cada ano incluem todos os custos de investimento (CAPEX) e de operação (OPEX) necessários à implementação e manutenção dos projetos a nível setorial no período entre 2016 e 2020.

Poupanças e benefícios: da execução dos projetos e atividades previstas na estratégia TIC, são esperadas poupanças diretas para a Administração Pública e/ou benefícios económicos e sociais para a sociedade

- I. Poupanças diretas para a administração pública: são os benefícios quantificados que a administração pública garante pela execução dos projetos e atividades previstas, quer nas áreas TIC (poupanças TIC), quer na componente de ganhos de eficiência proporcionadas pelas TIC (poupanças não TIC) nas respetivas áreas de negócio ou de suporte ao mesmo, libertando desta forma meios que podem ser alocados a outra atividades ou projetos.
- II. Poupanças TIC: são as poupanças originadas, em cada ano, pela redução de custos TIC de investimento e operação (incluem eventuais reduções dos custos operacionais); estas poupanças podem advir da diminuição do custo com recursos humanos alocados a atividades relacionadas com as TIC ou da diminuição do custo com centros de dados, comunicações, licenciamento e suporte de software, entre outros.
- III. Poupanças não TIC: são as poupanças originadas, em cada ano, pelo aumento de eficiência interna no relacionamento com o cidadão (*front office*) e no funcionamento interno (*back office*); estas poupanças podem resultar, entre outros aspetos, da desmaterialização e agilização de processos, da interoperabilidade entre organismos, da libertação de recursos para outras tarefas, da redução do número de documentos impressos, da libertação de espaço de atendimento, do aumento de eficiência do *helpdesk*/suporte, do aumento de receita, entre outros.
- IV. Benefícios económicos: benefícios resultantes da diminuição de custos de contexto para cidadãos e empresas pela execução dos projetos e atividades previstas nos planos sectoriais, tais como redução do número de deslocações, do tempo de espera e de atendimento, do número de documentos e do tempo para execução de serviços.

Benefícios líquidos: os benefícios líquidos identificados nos planos setoriais e na estratégia TIC resultam da soma dos valores relativos às poupanças TIC e não TIC, e dos benefícios sociais e económicos estimados, aos quais são subtraídos os valores de investimento e custos de implementação.

Instituiu-se assim um modelo, um manual, uma ferramenta de utilização transversal de apuramento de benefícios e redução de custos, ou seja, uma medida transversal de racionalização das TIC, no sentido de apoio à modernização e capacitação da AP, baseada num modelo de análise de custo-benefício (ACB/SCM), ou seja, quantificar os valores de investimento e os custos de implementação bem como as poupanças e benefícios gerados. Este manual foi a base de estudo para o presente trabalho. Este serve para apuramento prévio das poupanças e benefícios estimados com o intuito da aferição do interesse da inclusão de projetos e atividades nos planos setoriais TIC, devendo ser usado, nas fases prévias ao arranque de projeto e de conclusão dos projetos e investimentos (AMA, 2016).

Este modelo foi inicialmente elaborado com o PGETIC, medida 5 (definição e implementação dos planos de ação sectorial de racionalização das TIC), com o objetivo de medir e avaliar os resultados de implementação das medidas propostas de racionalização dos projetos TIC.

Figura 3. 3 - Modelo ACB. Fonte AMA,2016



Fonte: AMA. Guia de Operacionalização. Interoperabilidade de processos e sistemas. 2016

3.5.2 Análise

No âmbito da elaboração da estratégia e planos setoriais TIC, estimaram-se os benefícios decorrentes da implementação dos projetos previstos. Utilizando como metodologia de base o já referido *Standard Cost Model* (SCM ou ACB), os representantes ministeriais, em colaboração com os diversos organismos, quantificaram para cada projeto os valores de investimento e o retorno do investimento: custos de implementação (investimento), bem como as poupanças TIC e não TIC e os benefícios gerados. Os valores que iremos analisar, constam de relatórios publicados em tic.gov.pt, e que constam dos planos setoriais, incluem IVA, e são expressos em unidades de M€. Os valores de investimento, poupança e benefícios são acumulados. Fazem parte dos documento disponibilizado pela AMA em <https://tic.gov.pt>, Estratégia TIC 2020, versão de 2017 e de junho de 2018, e estão retratados em termos globais nos anexos E -H, e ao nível do plano sectorial do MAFDR nos anexos D, I e J.

A concretização da análise custo-benefício por cada tipologia de ação será determinada pelo apuramento de benefícios, redução de custos e respetivo investimento associado às ações de racionalização (anexo D).

A correta utilização da ferramenta de apoio e a operacionalização do apuramento de benefícios e redução de custos pressupõe ainda o entendimento dos seguintes conceitos base (AMA, 2016):

- **Indicadores de medição:** valores monitorizados de acordo com a progressão da implementação da ação; necessário preenchimento por parte do utilizador, dum modo frequente e adaptado á realidade ministerial em causa; tipicamente serão recolhidos valores relativos a domínios temporais antes e após da implementação da ação a medir.
- **Valores de referência:** dados previamente recolhidos da literatura assumindo as melhores práticas internacionais nas respetivas áreas de atuação; a maioria destes valores de referência já estão pré-preenchidos na ferramenta sendo possível, sempre que necessário, o seu ajuste à realidade.
- **Variáveis de medição:** parâmetros de cálculo automático através da conjugação de indicadores de medição e valores de referência; existem campos de preenchimento adicionais na eventualidade de o utilizador necessitar de acrescentar variáveis não identificadas na ferramenta.
- **Apuramento de Benefícios e Redução de Custos:** as poupanças alcançadas serão mensuradas pelo cálculo do retorno de investimento financeiro, que se traduz pela divisão da soma dos custos e benefícios pelo valor monetário investido na implementação.

Neste trabalho a nossa análise centra-se no eixo de ação I, medida 3 - Interoperabilidade. As plataformas de interoperabilidade baseiam-se num conceito de disponibilização de serviços partilhados entre os diversos organismos, tendo em vista a partilha de informação e a interligação de sistemas e aplicações das entidades. Dada a natureza desta tipologia de ação, recomenda-se a aplicação do modelo numa base anual na qual devem ser revistas as variáveis de medição. Optar por fazer um *roadmap* de monitorização e avaliação (anexo D). Os modelos de análise custo-benefício (ACB) recomendam um período de análise de 5 anos, como o domínio temporal ideal para serem refletidos resultados fidedignos Neste momento conseguimos analisar dois anos, 2017 e 2018.

A título de exemplo, refere-se alguns dos indicadores a serem usados para análises desta natureza e que fazem parte de um conjunto de indicadores definidos pela AMA em 2016, como indicadores padrão:

- Número de serviços fornecidos/disponibilizados no ministério na plataforma de interoperabilidade da AP e /ou diretamente a outros organismo em regime de interoperabilidade;
- Número médio de interações/atendimento por utilizador/ano;
- Tempo médio (minutos) do processo sem recorrer ao *Only Once* para o cidadão;
- Tempo médio (minutos) do processo após recorrer ao *Only Once* para o cidadão;
- Custo de infraestruturas de comunicação necessárias para a implementação da iniciativa de interoperabilidade de processos e sistemas;
- Custo de Integração de sistemas e custos de formação de recursos humanos;
- Número de utilizadores/beneficiários de processos implementados em regime de interoperabilidade e/ou *Only Once* (consumidores de serviços), quer sejam cidadãos quer empresas.

Podemos assim considerar que a este nível existem indicadores bem definidos com condições para se avançar com as estratégias definidas tanto a nível comum como a nível sectorial, ou seja com a operacionalização das estratégias, existindo grupos que participam na produção de orientações e no apoio à sua implementação através de formações, planos de ação, apoio técnico, etc. A monitorização é possível de se realizar, podendo se corrigir anualmente as estratégias de transformação digital a implantar. A estratégia consiste no recurso à interoperabilidade através da criação de produtos transversais para gestão da informação, com o objetivo de produzir informação autêntica, qualificada, não redundante (*only once*) e interoperável (a partir de um modelo definidos desde a sua produção), sendo assim possível prestar serviços sustentáveis, respeitando o equilíbrio financeiro e os constrangimentos de recursos existentes.

3.5.3 Análise global

A transformação digital não diz apenas respeito a organizações do sector privado. Nos últimos anos, a administração pública portuguesa também tem vindo a trabalhar este tipo de estratégia, assegurando já alguns bons exemplos de digitalização interna e melhoria dos serviços ao cidadão em diferentes sectores. O caso mais evidente acaba por ser, naturalmente, o das Finanças, no qual Portugal se encontra bastante avançado em termos de serviços *online* e se assume como um caso de sucesso (Campos,2018).

Com o intuito de não perder o balanço e se deixar atrasar no que a este tipo de questões diz respeito, o Governo aprovou, nos últimos dias de julho de 2017, a Estratégia TIC 2020 e um conjunto vasto de planos de ação nestes baseados (de nível geral e sectorial), referidos anteriormente. No ano de 2017 foi feita uma estimativa dos investimentos e das poupanças, assim como dos benefícios. Em julho de 2018 foram apresentados os primeiros resultados, onde se pode avaliar o grau de execução da estratégia prevista.

Entre as medidas pensadas contam-se:

- A possibilidade de disponibilizar informação no Portal do Cidadão, tendo em conta a localização de quem a procura;
- Assegurar a criação de uma rede comum de comunicações multisserviços;
- O desenvolvimento de serviços na nuvem e conseqüente rentabilização da capacidade instalada nos centros de dados;
- A criação de uma rede de comunicações multisserviços segura que elimine redundâncias desnecessárias;
- Fomentar e mesmo mandar a interoperabilidade entre as diferentes entidades da administração pública e entre estas e as empresas.

Neste plano estratégico (https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020, Estratégia-TIC, 2017), previa-se haver investimento, mas também poupanças e benefícios económicos e sociais, para um período de abrangência de 4 anos (2017-2020), resultando nas seguintes projeções:

Colocar em prática esta estratégia global obriga a um investimento total de 477 milhões de euros, dividido pelos quatro anos, com contrapartidas, previstas pelo Governo, de mais de 1346 milhões de euros. (Anexo E, F, G, H)

Estes investimentos e respetivos benefícios totais, para 4 anos, resultam de poupanças TIC no valor de 202 M€, poupanças não TIC no valor de 717 M€ e benefícios económicos e sociais, no valor de 905M€.

Os Ministérios onde serão realizados os maiores investimentos são os das Finanças, da Administração Interna, da Segurança Social e da Educação.

O investimento anual maior, de 188 M€, será no primeiro ano, reduzindo progressivamente até 70M€ em 2020. O retorno do investimento será por isso elevado, com a maior rubrica ao nível das poupanças não TIC.

Em termos de investimento por medida, o maior investimento a ser realizado seria no eixo II com 55% do investimento, nomeadamente nas medidas 7 (Serviços eletrónicos) e 8 (Inovação Setorial). O eixo II corresponderia a 30% do investimento, fundamentalmente no que se refere á medida 11, comunicação na AP. O investimento menor seria no eixo I, sendo a medida 4 a necessitar de maior investimento, arquitetura de referência TIC.

Como se analisou neste trabalho, o eixo que está mais desenvolvido, em termos de simplificação e modernização administrativa, é o da integração e interoperabilidade, ou seja as TIC relacionados com a disponibilização de serviços partilhados entre os diferentes organismos e a interligação de sistemas e aplicações das entidades, funcionando como um catalisador de modernização da AP.e criando as bases para o desenvolvimento com sucesso das estratégias propostas pelo CTIC, para o período de 2017-2020. Por se tratar de um pilar fundamental do e-government, muito já foi o trabalho realizado e implementado neste sentido, sendo menor o investimento a realizar e maiores os benefícios a obter.

Olhando para o relatório de 2018 ([https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC2020_Estratégia TIC,2018](https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC2020_Estratégia_TIC,2018)), cujos valores apresentados estão já ajustados aos valores reais do primeiro ano de projeto, o investimento total sobe para 569 milhões de euros (mais 82 milhões de euros), dividido pelos quatro anos, e em contrapartida, o Governo acredita que este trará benefícios totais líquidos inferiores aos previstos, de 1142 mil milhões de euros. Com estas novas estimativas terá de ser realizado um investimento maior, resultando num aumento das poupanças em benefícios económicos e sociais, mas numa redução das poupanças não TIC.

Confirma-se assim a que, para obtenção de melhores sinergias e benefícios económicos e sociais, se deve apostar na disponibilização de serviços partilhados entre os diferentes organismos e a interligação de sistemas e aplicações das entidades, com o recurso a dados abertos, e ao princípio do *only once*. A maior diferença nestas novas estimativas, verifica-se na diminuição do retorno nas poupanças não TIC o que reforça a necessidade de desenvolver a estratégia de interoperabilidade e integração, pois são fundamentais para o aumento de eficiência interna no relacionamento com o cidadão (*front office*) e no funcionamento interno (*back office*).

Também a aposta na modernização pela simplificação, desmaterialização e agilização de processos deve trabalhada, para se atingir os desafios do governo digital. A governação e racionalização da função TIC passa assim por todas as áreas governamentais, atuando como catalisador de projetos estruturantes de racionalização tecnológica, modernização administrativa e de interoperabilidade entre os sistemas e organismos que as compõem, permitindo melhor gerir os recursos humanos, financeiros e técnicos disponíveis, bem como oferecer serviços transversais a cada uma das áreas governamentais e assim melhor rentabilizar a capacidade e qualidade dos serviços TIC prestados.

3.5.4 Análise sectorial:

Na análise da estratégia para a área Governamental da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, verifica-se que o investimento total é de 7166 (K€), com os benefícios totais de 7963 (K€) e, benefícios totais líquidos de 799 (K€) (https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_PS-MADFR, 2017) Trata-se assim de um sector onde existe ainda muito trabalho para fazer, nomeadamente em termos de redesenho de processos de forma a reduzir custos operacionais. Temos de envolver todos os intervenientes na elaboração do mesmo e apostar no desenvolvimento de competências, na desmaterialização e fomentar a cooperação e a interoperabilidade entre organismos para libertar recursos e melhorar os tempos de espera de atendimento.

Neste sector apenas estão previstos serem realizados pelo MAFDR investimentos na medida 3, 4, do eixo I, na medida 6 e 7 do eixo II e na medida 10 do eixo III. O eixo com maior investimento também será o eixo II mas o maior benefício total líquido será obtido com o eixo I, medida 3, o que mais uma vez confirma a importância desta medida e o seu já elevado grau de implementação nas estratégias de modernização administrativa nas diferentes entidades deste Ministério.

Podemos assim refletir acerca da possibilidade do futuro das estratégias TIC poder passar por um investimento num maior alinhamento das TIC no MAFDR, complementado com medidas ligadas a garantia de transparência e segurança da informação e dos dados partilhados. Esta passaria por dinamizar a ação de incrementar as iniciativas de adesão à plataforma de interoperabilidade da AP, junto dos organismos do MAFDR, aprofundando as ações de formação e informação sobre as funcionalidades e as potencialidades nos processos de troca interna de informação na AP. O trabalho do MAFDR poderia ser orientado no sentido de criar uma estrutura de referência compatível com a definida para a AP. O trabalho a desenvolver continua a incidir no reforço da simplificação e na desmaterialização administrativa de processos, bem como, na melhoria da aludida comunicação dentro e para fora da AP, com impacto esperado na normalização ao nível semântico, tecnológico e funcional e na melhor gestão e redução de custos. Verifica-se a implementação de serviços de informação cujos benefícios impactam na otimização, celeridade e melhoria da qualidade dos serviços prestados no âmbito das áreas de atuação do MAFDR com poupanças de longo prazo na otimização e eficácia dos processos e libertação de recursos físicos e humanos. Por outro lado, destacam-se os benefícios intangíveis proporcionados pelo alargamento da oferta de serviços por via eletrónica, privilegiando-se os portais ou balcões únicos como ponto de acesso e prestação do serviço. Analisando toda esta informação podemos deduzir que a inovação implica o proporcionar recursos certos para os vários serviços do MAFDR, tendo como objetivo a libertação/racionalização e foco dos serviços para o negócio, com resultados orientados para o cidadão, potenciando a economia nacional (https://tic.gov.pt:CTIC-TIC_2020_PS_MADFR,2018).

Com a potencialização do centro de dados na nuvem (*Private Cloud* sectorial) o principal objetivo será a interoperabilidade entre as várias *Cloud's* da AP. Neste sentido, surge o projeto “*Private Cloud*” (candidato à SAMA) que inclui uma solução de computação em nuvem e incorpora o *Infrastructure as a Service* (IaaS) e o *Catalogue Manager*, de serviços, para os organismos do MAFDR, assegurando os requisitos da RSPTIC, com o respetivo planeamento: infraestrutura essencial para a melhoria da eficiência

e eficácia dos serviços, com os respetivos ganhos para o cidadão. Ao nível da infraestrutura e capacidade computacional, existe um parque obsoleto: valores significativos com contratos de manutenção e diversos custos de operação (pelos vários serviços), e limitada capacidade de resposta para as várias necessidades. Entende-se que apresentar uma proposta para a disponibilização de infraestrutura como um serviço, centralizada, com os benefícios ao nível da redução de custos de operação e rápida disponibilização para produção, criação de uma “nuvem interoperável”, seria uma melhoria do procedimento.

Interessa assim pensar que o MADRF está na Internet como reflexo da sua estrutura orgânica e não de acordo com os problemas que o cidadão tem para resolver. Com a estratégia a desenvolver pretende-se alterar para uma estratégia de: focalização no cidadão; interoperabilidade; envolvimento de todos os funcionários públicos; reformulação e simplificação dos processos; definição de planos concretos e indicadores de avaliação, de forma a efetivar o governo eletrónico e avançar para o desafio da transformação digital, governo digital.

Para atuar e garantir a interoperabilidade entre e dentro do seu ecossistema, será necessário compreender e simplificar os processos, auscultar as pessoas, analisar da informação recolhida, e transformar num ativo, que alavancados em tecnologia, melhore o tipo de serviços prestados, apresentando novas soluções.

A estratégia tem de ser complementada por quem a aplica e projeta, para uma visão de governo digital, cujo desafio passa por sentir, adivinhar em vez de perguntar, antecipar em vez de corrigir, adaptar, levantar questões, automatizar rotinas libertando recursos para um atendimento mais personalizado para cidadãos, empresas e territórios, ser flexível, inovar e criar espírito de união, partilha e proteção de dados digitais, para otimizar a AP e transformação digital, criando redes transfronteiriças de troca de dados e de serviços em rede (interoperabilidade).

Neste sentido parece-nos que em vez de impor modelos únicos de organização e de sistemas de informação a toda a AP, é fundamental tirar partido dos suportes tecnológicos que visem fomentar a utilização de um conjunto regras, padrões e normas que permitam a eficaz e real utilização e reutilização de serviços eletrónicos pelos atuais sistemas de informação das entidades da administração pública, implementando uma verdadeira arquitetura orientada para serviços, assente num orquestrador central: a plataforma de interoperabilidade da administração pública.

CONCLUSÃO

Muitos foram os progressos na administração pública nos últimos 25 anos, com a introdução das novas tecnologias, permitindo enormes avanços na desburocratização, na desmaterialização e na disponibilização de novos serviços aos cidadãos e às empresas. O processo de evolução e maturidade da sociedade da informação forçou os sucessivos governos constitucionais ao desenvolvimento de projetos que visaram a modernização da administração pública.

Esta mudança de paradigma do funcionamento da administração pública preconiza uma alteração significativa no funcionamento das organizações que a compõem. A digitalização deve ser vista como um circuito integrado de dados que são acessíveis por todos, interoperáveis, tendo a privacidade como base na prioridade de circulação dos procedimentos *on-line*, digitalizados (digital por defeito), podendo ser usados em quaisquer organismos da administração pública (princípio de uma só vez), documentos como certificações, autorizações, certificados de incapacidade, subsídios, certificados de habilitações, recibos de salário, etc. Para isto, e face ao estado atual das competências na administração pública, deveria ser generalizada uma formação aprofundada nos agentes que trabalham na área da estratégia, de planeamento, na área de digitalização, autenticação, segurança e proteção de dados, arquivo digital, gestão documental, utilização de plataformas e circulação de dados. A aposta na formação das pessoas, nas competências digitais deve ser uma das estratégias a seguir, uma vez que mudança e o progresso tecnológico constante exigem que a administração pública se adapte.

A Administração Pública Eletrónica tem sido, em muitos casos, uma aposta positiva. Portugal é reconhecido, a nível nacional e a nível internacional pelos avanços na modernização administrativa. A implementação, embora, aquém do desejável, de sistemas de serviços partilhados, permite ganhos de eficácia e de eficiência, que importa alargar, numa perspetiva horizontal, a toda a administração. Todavia há ainda um longo caminho a percorrer, muitos desafios sobre os quais refletir, encontrando novas soluções eficientes e eficazes. Mas podemos já congratularmo-nos com as metas e resultados atingidos, que devem servir de catalisador para um processo contínuo de modernização e crescimento da Administração Pública Eletrónica ao serviço dos cidadãos e das empresas.

O desafio de transformação digital da administração pública deverá ter em conta o processo que se inicia na identificação eletrónica até à interação multicanal com o cidadão, passando pela interoperabilidade entre os vários serviços. É por isso fundamental que toda a administração pública apresente uma resposta agregada e evolua harmoniosamente. Os desafios da mobilidade, da cibersegurança, da literacia digital, da proteção de dados, entre muitos outros, são comuns a todas as entidades que estão a fazer o caminho da transformação digital. Os vários governos, têm vindo trabalhar para que a administração pública se organize de forma mais simples entre si, garantindo por exemplo que o cidadão não tenha de entregar dados ou repetir preenchimentos de informações que já se encontram na posse da administração pública. Se o cidadão permitir que a administração o faça em seu nome (para proteção dos seus dados pessoais), isto pode acontecer através dos mecanismos de interoperabilidade que confirmam o grau de segurança adequado para que a informação chegue intacta ao ponto onde ela é precisa.

Podemos concluir, que a interoperabilidade é um aspeto crítico, a todos os níveis, incluindo o organizacional, garantindo o diálogo entre os vários serviços da administração pública. Mas também ao nível semântico e técnico, assegurando naturalmente as ligações necessárias entre diversos sistemas de informação de diferentes organismos. Isto possibilitará o desenho de serviços cada vez mais ágeis e cómodos para o cidadão. Diagnósticos regulares sobre a falta de celeridade do processo da entrega da declaração de impostos singulares são questões passadas. Hoje temos praticamente 2 milhões de portugueses abrangidos pelo IRS Automático, ou seja, com uma declaração que já está totalmente pré-preenchida pela administração pública. Este ideal tornar-se-á possível quando os diversos sistemas de informação, através de mecanismos de interoperabilidade, possam, sem incomodar o cidadão, tendo sempre em conta a privacidade dos dados pessoais, trocar dados para comodidade de todos. Nesta matéria a AMA tem um papel central na orquestração destes serviços interministeriais, dado que é gestora da Plataforma de Interoperabilidade da administração pública (iAP).

Considera-se assim que o sistema necessita ainda de mais trabalho de forma a ter uma estratégia digital implementada que garanta ou sustente os desafios que se colocam, na passagem de um governo eletrónico para os desafios do governo digital. Esta estratégia foi elaborada, com rigor, racionalização e monitorização na fase de projeto e de implementação, tendo sido fixados indicadores de desempenho avaliados anualmente e em articulação com as entidades de cada área governamental e no global. Estes são alguns indicadores possíveis, mas não devem ser exclusivos, devendo ser assim desenvolvidos mais indicadores, testes de ferramentas e soluções externas, publicações técnicas e científicas, elaborados de acordo com os desafios que se vão colocando nesta área em mutação constante. Com este trabalho tentamos explanar a evolução e o estado da modernização administrativa, considerando que as estratégias TIC 2020 vão no sentido de responder aos desafios de um governo digital, que se impõe, transfronteiriço.

Temos de encarar a governação eletrónica como um desafio permanente à reforma da governação e à reconfiguração de interações entre os diversos agentes públicos, privados e comunitários que partilham o potencial de uma tecnologia em rápido desenvolvimento e de um volume de informação aberto, mesmo que não público, que não teve precedente em nenhuma fase da História.

Atevemo-nos a propor apenas um olhar mais atento na gestão dos recursos, na gestão da mudança, na gestão de processos, nas competências digitais, na criação de sinergias e no reforço das redes de parcerias, pois a falta de recursos materiais e humanos vai sempre ser um desafio a enfrentar, pelo que a nossa proposta assenta em diversas ações ligadas sempre à melhoria de procedimentos e à criação de competências digitais: (i) desenvolvimento de programas de motivação, formação e capacitação institucional para todos os níveis da AP; (ii) promoção de uma visão, missão e prática multidisciplinar; (iii) desenvolvimento orientado à inovação, (iv) promoção de soluções interoperáveis baseadas em tecnologia confiável e segura com recursos a dados e normas abertas; (v) criação de uma administração pública com competências para o hoje e para o amanhã, promovendo a capacidade de partilha e colaboração, pela criação de laços de estabilidade e estímulos para a qualificação; (vi) Definição de incentivos ao envolvimento de funcionários públicos (vii) administração pública em linha, capaz de fazer face ao mercado único digital conectado.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, Nuno Almeida (2005), "A Construção de Sociedades de Informação e do Conhecimento no âmbito do Processo de Mudança Estrutural das Sociedades Contemporâneas", Dissertação de Doutoramento, ISCTE, 2005.
- Acemoglu, D e Robinson, J (2012) , "Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty". Crown Publishers. 2012
- Agencia para a Modernização Administrativa (2011), "6 Anos de Simplex", Consultado em 10.04.2018. Disponível em: <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/Relatorio6anosSimplex.pdf>
- Agencia para a Modernização Administrativa (2011), " Interoperabilidade da administração pública. Procedimento para adesão à iAP - Plataforma de interoperabilidade da administração publica " Consultado em 11.04.2018. Disponível em: http://www.iap.gov.pt/guia_adesao_iap_v3_0_2.pdf
- Agencia para a Modernização Administrativa (2011), " A implementação do balcão único eletrónico, " Consultado em 11.03.2018. Disponível em: http://www.rcc.gov.pt/BdE/Documents/BdE_Formacao_REAL_06_12_2011.pdf
- Agência para a Modernização Administrativa (2012), "Guia de Operacionalização. Interoperabilidade de processos e sistemas" Consultado em 20.04.2018. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/documents/24077/179055/Guia+de+Operacionalizacao+Interoperabilidade+de+Processos+e+Sistemas+v1.0.pdf>
- Agência para a Modernização Administrativa (2013), " Portugal mantém posição cimeira no European e-Government Benchmark " Consultado em 29.11.2017. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt>
- Agência para a Modernização Administrativa (2014), " Definição e implementação da Governance das TIC na Administração Pública" Consultado em 30.04.2018. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt>
- Agência para a Modernização Administrativa (2015), "Definição de Mecanismos de Avaliação das Medidas de Racionalização do PGETIC nos Ministérios" Consultado em 06.06.2018. Disponível em: https://www.ama.gov.pt/documents/24077/178841/AMA_PGETIC_ModeloAvaliacao+Medidas_Versao+executi+va+v1.0.pdf
- Agência para a Modernização Administrativa (2016), "Workshop Candidaturas SAMA2020. Medidas transversais de racionalização das TIC" Consultado em 06.07.2018. Disponível em: https://www.ama.gov.pt/documents/24077/31275/1_apresentacao_sama2020_AP_20_jun.pdf
- Agência para a Modernização Administrativa (2016), "Manual de apoio à quantificação de benefícios económicos. CTIC - Guia rápido para o Cálculo de Benefícios e Poupanças nos Planos Sectoriais TIC "Consultado em 07.07.2018. Disponível em: https://www.ama.gov.pt/documents/24077/178841/Guia_rapido_calculo_Benef_Poup.pdf
- Agência para a Modernização Administrativa (2016), "Plano de Aplicação dos Mecanismos de Avaliação Ministério da Agricultura e Mar" Consultado em 06.07.2018. Disponível em: https://www.ama.gov.pt/documents/24077/179375/Plano+de+Aplicacao_MAM+v1.0.pdf/
- Agência para a Modernização Administrativa (2016), "Q-Day 2016. Cooperação internacional e parcerias para a transformação digital global. AMA, 22 de setembro 2016" Consultado em 06.06.2018. Disponível em: https://www.ama.gov.pt/documents/24077/178841/AMA_PGETIC_ModeloAvaliacao+Medidas_Versao+executi+va+v1.0.pdf
- Agência para a Modernização Administrativa (2017), "AMA" (online), consultado em 05.04.2018. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/a-ama>
- Agencia para a Modernização Administrativa (2017), "AMA - Atendimento" consultado em 05.05.2018. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/atendimento>

- Agencia para a Modernização Administrativa (2017), "Portugal 2020" consultado em 5.01.2018. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/mais-ap>
- Agência para a Modernização Administrativa (2017). "Transformação Digital" consultado em 10.01.2017. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/governo-eletronico>
- Araújo, Joaquim (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, 1, 1
- Araújo, Joaquim F. (2002). "Gestão pública em Portugal: mudança e persistência institucional." Coimbra: Quarteto.
- Araújo, Joaquim F. e Joaquim F. Branco (2009); "Implementing performance-based management in the traditional bureaucracy in Portugal", Public Administration, Vol.87, nº 3
- Bravo, Sara. (2007) "La Administración Electrónica en España", consultado em <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/183/142>
- Branco, Sara (2012), Do Labirinto ao Balcão Único – Simplificação do Exercício de uma Atividade Económica - Trabalho de Projeto de Mestrado em Novos Media e Práticas Web. FCSH. UNL
- Baldwin Robert, Martin Cave, Martin Lodge, (2012) Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. Oxford. University press
- Bangemann, M. (1994). Recommendations to the European Council: Europe and the global information society. Disponível em <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/backg/bangeman.html>
- Barroso, C. G., (2016). Head of International Relations Unit .Agência para a modernização administrativa. Q-Day 2016. Cooperação internacional e parcerias para a transformação digital global. 22 de setembro de 2016
- Bellamy, Christine (2002), "From automation to knowledge management: modernizing British government with ICTS", International Review of Administrative Sciences, vol. 68, pp. 213-230.
- Bevir, Mark (2012), "What is Governance?", em Governance – A very short Introduction, Oxford, University Press
- Bilhim, J., et al, (2004). Manual de técnicas de desburocratização e procedimentos administrativos. Instituto Nacional de Administração. Lisboa.
- Bilhim, J. & Neves, B. (s/d), O Governo Eletrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais.
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2005), "Understanding public management and governance", em Bovaird, Tony e Elke Löffler (Edit.), Public Management and Governance, Londres e Nova Iorque, Routledge
- Campolargo, Mário (2018). "A visão da Comissão Europeia" Comunicação apresentada na Conferência do ISCSP, Administração Pública Portuguesa no séc. XXI, Desafios do Governo Digital. ISCSP, 28 de maio, Lisboa.
- Campos, Mário (2018). "A estratégia Digital da Autoridade Tributária e Aduaneira" Comunicação apresentada na Conferência do ISCSP, Administração Pública Portuguesa no séc. XXI, Desafios do Governo Digital. ISCSP, 28 de maio, Lisboa.
- Cardoso, J., (2014), "Sistemas de Informação para a Modernização Administrativa". Disponível em <http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/arquivosmunicipais/article/viewFile/1161/1154>
- Cardoso, Maria (2018), "Governança e Políticas Urbanas em Portugal" Trabalho da disciplina de Estado e Administração Pública. Mestrado em Administração Pública. ESPP.ISCTE
- Cardoso, Maria (2017), "Modernização Administrativa e Transformação Digital". Trabalho Final do CEAGO 2015/2016. Algs. INA.
- Carapeto, Carlos (2003), "Autoridades reguladoras nos monopólios tradicionais do Estado: independência e participação", em Juan Mozzicafreddo et al (orgs), Ética e Administração, Oeiras, Celta Editora
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação, Lisboa, Edições Sílabo.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), Administração Pública: modernização, qualidade e inovação, Lisboa, Edições Sílabo

- Carapeto, C. & Fonseca, F., (2006). Administração Pública. Modernização, Qualidade e Inovação. 2ª Edição, Edições Sílabo.
- Carapeto, C., (2007). Sobre o modelo de serviços partilhados. Revista Interface Administração Pública.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2009), Governação, Inovação e Tecnologias, Edições Sílabo, Lisboa
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2014), Administração pública – modernização, qualidade e inovação. Lisboa, Edições Sílabo
- Carter, Lemuria e France Bélanger (2005), “The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors”, Info Systems Journal, pp.15, 5-25
- Carvalho, Elisabete (2001), " Reengenharia na Administração Pública – a procura de novos modelos de gestão". Lisboa, ISCSP, Universidade de Lisboa
- Carvalho, Elisabete (2013), “Redesenho da máquina administrativa do Estado e racionalidade política: o caso do PRACE”, em Hugo Silvestre e Joaquim Filipe Araújo, Handbook de Administração Pública, Lisboa, Escolar Editora
- Carvalho, Elisabete e David Ferraz, (2016), Administração e Boa Governança CEAGP – Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública. 16ª edição | Curso Mariano Gago. Amadora
- Corte-Real, Isabel (2003), Introdução”, in Gomes, Maria Teresa Salis (coord.), A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade, Oeiras, INA
- Cruz, Nuno (2008), "Secretaria virtual: Exemplo de modernização administrativa nos serviços académicos da Faculdade de Belas-Artes da Universidade de Lisboa", Dissertação de mestrado em administração e políticas públicas, Lisboa, ISCTE.
- Cruz, Kim (2016), "Governança-eletrónica;um mecanismo de aceleração da reforma da Administração Pública em Moçambique", Trabalho de projeto. Mestrado em administração e políticas públicas, Lisboa, ISCTE.
- Castells, Manuel (2003), "A sociedade em rede".7ª ed. São Paulo: Paz e Terra. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, v. 1
- Castells, Manuel (2005) A Sociedade em Rede- do Conhecimento à Política
- Castells, Manuel e Gustavo Cardoso (2006), " A Sociedade em rede. Do conhecimento à acção política": conferência promovida pelo Presidente da República ; 4 e 5 março de 2005 ; Centro Cultural de Belém. Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Castells, Manuel (2011), "The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society".Oxford University Press.
- Chevallier, J, (1999), L’Etat de Droit, Paris, Montchrestien
- CTIC (2017), "Estratégia TIC 2020. Estratégia para a transformação digital na administração pública". Consultado em 12.10.2017. Disponível em: https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Estrategia_TIC.pdf
- CTIC (2017), "Estratégia TIC 2020. Estratégia para a transformação digital na administração pública. Plano setorial da área governamental da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural. versão 1". Consultado em 12.10.2017. Disponível em: https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Plano_setorial_TIC-MADFR.pdf
- CTIC (2018), "Estratégia TIC 2020. Estratégia para a transformação digital na administração pública. Versão 2018" Consultado em 23.08.2018. Disponível em: https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_Estrategia_TIC.pdf
- CTIC (2018), Estratégia TIC 2020. Estratégia para a transformação digital na administração pública. Plano setorial da área governamental da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural Versão 2018" Consultado em 23.08.2018. Disponível em: https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_PS-MADFR.pdf
- Dias, Pedro (2018). "A AMA e a transformação Digital em Portugal" Comunicação apresentada na Conferência do ISCSP, Administração Pública Portuguesa no séc. XXI, Desafios do Governo Digital. ISCSP, 28 de maio, Lisboa.

- Denhardt, Janet and Robert Denhardt (2003), *The New Public Service – Serving, not Steering*, New York e Londres, M.E. Sharpe
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2007), *The New Public Service. Serving, Not Steering*, Taylor & Francis, LTD
- Dias, Pedro Silva (2018). "A AMA e a Transformação Digital em Portugal", Comunicação apresentada na Conferência do ISCSP, Administração Pública Portuguesa no séc. XXI, Desafios do Governo Digital. ISCSP, 28 de maio, Lisboa.
- Emery Y. e David Giauque (2014), "The hybrid universe of public administration in the 21 st Century", *International Review of Administrative Sciences*, 80:23;
- Euro-Lex. (2003), "eGoverno": a administração em linha. Consultado em 05.01.2017. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3A124226b>
- Euro-Lex. (2014), "Regulamento (UE) n.º 910/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno e que revoga a Diretiva 1999/93/CE" Consultado em 05.01.2017. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014R0910>
- Euro-Lex. (2015), "Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa". Consultado em 05.01.2017. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>
- European Commission, (2015). *E-Government Benchmark Framework 2012-2015. Method paper. July 2012.* Disponível em <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2015-shows-online-public-services-europe-are-smart-could-be-smarter>
- European Commission (2015). *Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee, the committee of the regions. Digital Single Market Strategy for Europe {SWD (2015) 100 final}. COM (2015) 192 final.* Bruxelas, 6 de maio de 2015
- Falacho, Célia (2015), "Modernização administrativa: A implementação do balcão único no município de Trancoso" Trabalho de projeto. Mestrado em gestão. Especialização em Administração Públicas. Guarda. ESTG
- Fernandes, Sara (2015), "EGOV em Portugal: Situação, Desafios, Estratégias", Universidade do Minho
- Ferreira, Filipe (2012), "O Modo de Governança como Fator Crítico de Sucesso das Políticas ao Nível Local". Tese de Mestrado em Economia e Políticas Públicas, ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa - Escola de Ciências Sociais e Humanas - Departamento de Economia Política, Lisboa.
- Fonseca, Graça. (2016), "Administração Pública. Do Governo eletrónico á transformação digital, AMA", comunicação apresentado na 13ª conferência anual itSMF, Portugal. FPC, 27 de Outubro de 2016. Lisboa.
- Fountain, J. (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*
- Fundação para a Ciência e Tecnologia. (2010). "Agenda Digital para a Europa 2010-2020". Consultado em 07.02.2018. Disponível em: <https://www.fct.pt/dsi/agenda/index.phtml.pt>
- Giauque David (2003), «The New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy», *International Review of Administrative Science*, Vol. 69
- GPTIC (2011), *Plano Global estratégico de racionalização e redução de custos nas TIC, na Administração Pública: Horizonte 2012-2016*, Lisboa.
- Gomes, João Salis (2010), "Interesse Público, Controle Democrático do Estado e Cidadania" em Coupers, João, Maria Garcia e Augusto de Athayde (Org.) *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Lisboa, Almedina
- Gonçalves, Pedro e Licínio L Martins (2004), "Os serviços públicos económicos e a concessão no Estado regulador", em *Estudos de regulação pública I*, (Vital Moreira (Org.), Coimbra, CEDRIPE- UC
- Gore, Al (org.) (1996), *Reinventar a Administração Pública*, Lisboa, Quetzal Editores.

- Grönlund, Å. & Horan, T. A. (2004), *Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues*, Communications of the Association for Information Systems, 15: 713 - 729.
- Holmes, Douglas (2001), "EGov: e-business strategies for government", Londres, Nicholas Brealey Publishing
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69 (1).
- INA, (2016), Módulo da disciplina de Gestão da Informação, Reorganização de Processos e Administração Eletrónica. Administração Eletrónica. CEAPG 2015/2016. Marina Pereira. Amadora. Setembro 2016
- Lips, Miriam (1998), "Reorganizing public service delivery in an information age", em IganaceSnellen e Wim Van de Donk (orgs.), *Public administration in an information age: a handbook*, Amsterdão, IOS Press, 325-339
- Lecy Jesse D., Mergel Ines A. and Schmitz Hans Peter (2014), *Networks in public administration*. Current scholarship in review .*Public Management Review* ; 16, 5. - S. 643-665
- Lynn, Laurence (2007), "Public management, a concise history of the field", em Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., Christopher Pollitt (Edit.), *The Oxford Handbook of public management*, Londres, Oxford University Press
- Mariano, B. G, C. C., (2015). «A Administração Eletrónica em Portugal». Tese de Mestrado em Direito Administrativo. Universidade Católica do Porto. Universidade Católica, Porto.
- Marques, Maria M. Leitão (2007). "Reforma e Simplificação administrativa". Comunicação apresentada no OCDE – Global Forum in Governance, realizado no Rio de Janeiro, 22 de outubro.
- Madelino, F., Mossicafreddo, J. e Realinho de Matos, (2015). "Reorganização do estado e da Administração Pública e a questão dos recursos humanos. Estudo". Instituto para as políticas públicas e sociais. Instituto Universitário de Lisboa. IPPS. IUL. 10 de dezembro
- Majone, Giandomenico (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Jornal of Public Policy*, vol. 17 (2).
- Mateus, J.C. (2008), *O Governo Eletrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia*, Revista de Estudos Politécnicos. Vol VI, nº 9.
- Matos, M. (2012), *Serviços Partilhados na Administração Pública: Avaliação do caso da Universidade de Lisboa*, Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas, ISCSP
- Missão para a Sociedade da Informação, (1997). MCT, Livro Verde para Sociedade da Informação em Portugal. Disponível em <http://www.aceso.unic.pcm.gov.pt/docs/lverde.htm>,
- Micklethwait, J. e Wooldridge, A. (2014), *The Fourth Revolution*. The Penguin Press.
- Moon, M.J. (2002), "The Evolution of E-government among Municipalities: Rhetoric or Reality?", *Public Administration Review*, 62, pp. 424-433
- Mozzicafreddo, Juan (2000), "Estado-providência e cidadania em Portugal," Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Modernização da Administração Pública e Poder Político", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Políticas Públicas de Concertação Social: Cidadania e Mercado", *Sociedade e Trabalho*, vol. 12/13.
- Mozzicafreddo, Juan (2001c), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), "A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública", em Juan Mozzicafreddo et al, (org.), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, e Sallis, João (2007), "Interesse público e funções do Estado - Dinâmica conflitual de mudança", Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, e Sallis, João (2007), "Interesse Público, Estado e Administração", Oeiras, Celta Editora, 2007

- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), "Contexto e etapas de reforma na administração pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes, *Projetos de inovação na gestão pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais
- Mozzicafreddo, Juan, (2017), "Como tornar a Administração Pública um serviço Público no contexto de Estados e Sociedades complexas", *Estudos de Administração e Sociedade*, vol.nº2 (2017) 19-46
- Neves, B. (2007), "Inovação, Modernização e Competitividade na Administração Pública: O exemplo do Governo Eletrónico em Portugal, Espanha e Irlanda", CLAD.
- Neves, P. (2013), "Modernização administrativa. O caminho Português. Governação inteligente para lidera o futuro. Governo Eletrónico. Conferência da CPLP. 29 de novembro. AMA
- Novais, Jorge Reis (2006), *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*, Coimbra, Almedina
- OCDE (1987), "A Administração como Serviço, o Cidadão como Cliente". Paris
- OCDE (1995), "Managing Administrative Reform - A Case Study of Portugal -1976-1994". Paris
- OCDE (2004), "Population and Employment by Main Activity". Statistics
- OCDE (1996), "Priorité aux citoyens. La reforma de la gestion au Portugal ". Paris
- OCDE (2008), "Tornar a vida mas fácil para os cidadãos e empresas em Portugal. Administração eletrónica e simplificação". Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda
- OCDE (2009), "Working Party of Senior Budget Officials, OECD EFFICIENCY STUDY", Paris.
- ONU – UN E-Government survey 2008: From E-Government to Connected Governance. [Em linha]. Consultado em 08.01.207. Disponível em [WWW:<URL:http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf)
- Oliveira, J., Santos L. e Amaral L. (2003), *Guia de Boas Práticas na Construção de Web Sites da Administração Direta e Indireta do Estado*, Guimarães, Gávea - Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação.
- Ongaro, Eduard (2015), "Administrative Reforms in the European Commission and the Neo-Weberian Model", em *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Michael Bauer and Jarle Trondal (Edited by), Palgrave MacMillan
- Parlamento Europeu (2010), "Estratégia de Lisboa 2010". Consultado em 07.01.07 Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IMPRESS&reference=20080219IPR21732&format=XML&language=PT>
- Parlamento Europeu. (2010), "i2010". Consultado em 07.01.07 Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Ac1132>
- Parlamento Europeu. (2010), "e-Europe". Consultado em 07.01.07 Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2003-0013&format=XML&language=PT>
- Pinheiro, Paulo (2016), "Gestão de serviços numa estratégia de transformação digital- IFAP", comunicação apresentado na 13ª conferência anual itSMF, Portugal. FPC, 27 de outubro de 2016. Lisboa.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber theory on bureaucracy and new public management approach", *Indian Institute for Public Administration*, nº 4
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da Administração Pública da União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 31-46.
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público- Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Pereira, L. (2003), *A administração Pública e a Sociedade de Informação*, in *ética e Administração*.
- Pereira, M. J. (2005), *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*. INA, 2005. Oeiras

- Peters, B. Guy (2009), "Still the Century of Bureaucracy? The Role of Public Servants", *Public Policy Administration*, n.º. 30
- Peters, B. Guy (1997), "Policy Transfers between governments: The case of administrative reforms", *Western European Politics*, 20,4, pp.71-88
- Peters, B. Guy (1999), "La Política de la Burocracia, Espanha-México", Fondo de Cultura Económica
- Peters, B. Guy e John Pierre (1998), "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2, pp.223-243
- Peters, B. Guy (2009), "Still the Century of Bureaucracy? The role of public servant", *Public Policy and Administration*.
- Penteado, Pedro (2015), "Enquadramento da política europeia e nacional de interoperabilidade e de gestão documental". DGLAB. Comunicação apresentada na Sessão de apresentação do plano comum Ministério da Educação e Ciência. 2. de outubro. Lisboa.
- Presidência do Conselho de Ministros. Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa (2016). "Programa SIMPLEX + 2016." Consultado em 12.06.2018. Disponível em <https://www.simplex.gov.pt/app/files/332c67abd4420decd48c1c6429667a35.pdf>
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004), "Public management reform: a comparative analysis". Oxford University Press
- Pollitt, Christopher (2009), "Bureaucracies remembre, post-bureaucratic organizations Forget?" *Public Administration*, 87, 2, pp.198-218
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2011), "Trajectories of modernization and reform", em *Public Management Reform- a comparative analysis – New Public management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford e New York, Oxford University Press (Third edition)
- Pollitt Christopher (2011), "Mainstreaming Technological Change in the study of Public Management". PPA
- Proença, M. (2012), *Desmaterialização na Administração Pública*, Trabalho de Projeto para a obtenção do grau de mestre em Master in Public Administration (MPA) - Administração da Justiça. ISCSP. UTL.
- Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* XLIV:652–67.
- Rhodes, R. A. W. (1997), "Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability". Buckingham ; Philadelphia: Open University Press.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), "Modelos de gestão pública", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, vol. I, (1), pp. 6-16.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), "Gestão Pública e Modernização Administrativa", Oeiras: INA Editora.
- Rocha, J., (2007), *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Escolar Editora.
- Rocha J. A., (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa.*, INA.
- Rocha, J. A. Oliveira (2013), "Mudança do Estado e mudança da Administração pública: a história de uma disciplina", em César Madureira e Maria Asensio (Org.), *Handbook de Administração pública*, Lisboa, INA Editora
- Rodrigues, Carlos (2013), "A Participação Nacional em Programas de Smart Defense e Pooling & Sharing". Entrevista pelo Autor ao responsável pelos assuntos NATO na DIPAEM/EMG/EMGFA. Lisboa (12 dez. 2013).
- Secretaria de Estado da Administração Pública (2011), *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)*.
- Secretaria Geral, da Presidência do Conselho de Ministros (2015), "Sobre nós - Plano Estratégico 2015 - 2018". Consultado em 20.11.2017, Disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/sobre-nos/instrumentos-de-gestao.aspx>
- Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros (2018), "Quem somos". Consultado em 20.02.18, disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/>
- SEMA (Secretaria do Estado da Modernização Administrativa) (2009), *Relatório 4 anos de Simplex*, Lisboa, SEMA

- Stowers, Genie N. L. (2003), "The State of Federal Websites", em Mark Abramson e Therese L. Morin (edit.), E-government 2003, Oxford, Rowman & Littlefield, Inc
- Simplex (2007) "Simplex". Consultado em 20.02.2018, Disponível em.: <https://www.simplex.gov.pt/>
- Simplex (2016), "Simplex+2016". Consultado em 21.02.2018. Disponível em: <https://www.simplex.gov.pt/app/files/332c67abd4420dec48c1c6429667a35.pdf>
- Simplex (2018), "Simplex +". Consultado em 20.02.2018, Disponível em.: <https://www.simplex.gov.pt/>
- Sinfic (2008), Modernização Administrativa na Administração Pública Central. Consultado em 12.01.2018. Disponível em: <http://www.sinfic.pt/SinficWeb>
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reformas da Administração pública", Revista de Administração pública, 43,2, pp.347-69
- Snellen, Ignace (2002), "Electronic Governance: implications for citizens, politicians and public servants". International Review of Administrative Sciences (Vol 68). PP 183-109
- Tavares, José F. F. (2003), "Gestão pública, cidadania e cultura da responsabilidade", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), Ética e administração, Oeiras, Celta Editora.
- UMIC, (2003) Uma Nova Dimensão de Oportunidades – Plano de acção para a Sociedade da Informação. Disponível em <http://www.unic.pt/UMIC/CentrodeRecursos/Publicacoes/egov.htm>,
- UMIC. (2005), " e-Europe" Consultado em 07.01.2017. Disponível em http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes200709/eeurope2005_pt.pdf
- UMIC (2005), "Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos. Plano de Ação para o Governo Eletrónico". UMIC Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico (2005), Plano Tecnológico - República Portuguesa, XVII Governo Constitucional. Disponível em <http://www.planotecnologico.pt>
- UMIC (2011), "A Sociedade da Informação em Portugal 2010". UMIC. Porto Salvo
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2014). United Nations E-government Survey 2014.
- Weber, Max (1964), "La dominación legal com Administración", em Economía Y Sociedad, Buenos Aires y Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Vol I pp 175-195 (2ª Edição em espanhol, 1ª Edição em alemão de 1922)
- Weber, Max (1971), "Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal", in Campos, Edmundo (org.), Sociologia da Burocracia, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Wright, Vincent (2000), "Blurring the Public-Private Divide", em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (ed.), Governance in the Twenty-first Century – Revitalizing the Public Service, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development
- Vasconcelos, André (2016), "Gestão Documental: Motor da transformação Digital, AMA", comunicação apresentada na Conferência: Gestão Documental. Utopia e realidade. APDSI. Novembro 2016, Lisboa
- Vasconcelos, André (2016), "Normas Abertas, Software Aberto...e Administração Aberta". AMA
- Vasconcelos, João Ricardo (2018). "A visão da organização para a cooperação e desenvolvimento económico" Comunicação apresentada na Conferência do ISCSPP, Administração Pública Portuguesa no séc. XXI, Desafios do Governo Digital. ISCSPP, 28 de maio, Lisboa.
- Vidigal, Luís., (2005), "A face oculta da Administração Pública Eletrónica – Uma abordagem sociotécnica". Instituto de Informática.
- Zuurmond, A. (1998), "From bureaucracy to infocracy: are democratic institutions lagging behind?" citado por Ignace Snellen e Wim Van de Donk (orgs.), Public administration in an information age: a handbook, Amesterdão, IOS Press, pp. 259-272.

FONTES

SITES CONSULTADOS:

- Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P. (www.unic.pt)
- Agência para a modernização administrativa, I.P. (www.ama.pt)
- Cartão de Cidadão (www.cartaodecidadao.pt)
- Diário da República Eletrónico (www.dre.pt)
- EU GO (http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/)
- Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>)
- ESPAP (<https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/missao.aspx>)
- Fundação para a Ciência e Tecnologia. Agenda Digital para a Europa 2010-2020. Obtido de Fundação para a Ciência e Tecnologia (<https://www.fct.pt/dsi/agenda/index.phtml.pt>)
- Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa (www.gsema.gov.pt)
- Interoperabilidade na Administração Pública (www.iap.gov.pt)
- IFAP, I.P. (<http://ifap-portal-dev.xpand-it.com/missao-visao>)
- Legislação europeia sobre sociedade da informação (http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/index_pt.htm)
- Ligar Portugal [www.ligarportugal.pt]
- Observatório da Administração Eletrónica (<http://europa.eu.int/egovo>)
- Plano Tecnológico (www.planotecnologico.pt)
- Pgetic (<https://tic.gov.pt/pgetic/calculo-de-indicadores>)
- Portal do Cidadão (www.portaldocidadao.pt)
- Portal do Governo (www.portugal.gov.pt)
- Simplex (www.simplex.gov.pt)
- TIC (WWW.TIC.GOV.PT)

LEGISLAÇÃO

Lei nº 127-A/97, de 20 de dezembro (Grandes Opções do Plano Nacional para 1998)

Lei nº 3-A/2000, de 4 de abril (Grandes Opções do Plano para 2000)

Lei nº 36/2011, de 21 de junho (Estabelece a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado)

Decreto - Lei nº 106/2001, de 6 de abril (Institui a obrigatoriedade de as entidades empregadoras que tenham número igual ou superior a 10 trabalhadores ao seu serviço procederem à declaração das remunerações dos mesmos em suporte digital ou através de Internet, nos serviços do sistema de solidariedade e segurança social)

Decreto - Lei nº 107/2012, de 18 de maio (Regula o dever de informação e a emissão de parecer prévio relativos à aquisição de bens e à prestação de serviços no domínio das tecnologias de informação e comunicação)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/1991, de 14 de janeiro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/1997, de 21 de Outubro, Diário da República n.º 244/1997, Série I-B de 2 de outubro. Conselho de Ministros. (Cria uma estrutura de projeto para implantação dos serviços de atendimento ao cidadão)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 156/2000, de 16 de novembro, Diário da República n.º 265/2000, Série I-B de 16 de novembro. Conselho de Ministros. (Cria, no âmbito do INFOCID - Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão, o Serviço Público Direto)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2001, de 24 de fevereiro. Diário da República, nº 49/2001 Série I-B, de 27 de fevereiro. Lisboa: Conselho de Ministros (Revê a avaliação dos sites na Internet de organismos integrados na administração direta e indireta do Estado)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2001, de 7 de fevereiro. Diário da República, nº 52/01- II Série, de 2 de março. Lisboa: Conselho de Ministros

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de novembro. Diário da República, n.º 268/2002 - I Série B, de 20 de novembro. Lisboa: Conselho de Ministros (Define o novo enquadramento institucional da atividade do Governo em matéria de sociedade da informação, da inovação e do governo eletrónico)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 8 de julho. Diário da República, n.º 149/05- I Série- B, de 4 de agosto. Lisboa: Conselho de Ministros (Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objetivos, princípios, programas e metodologia)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2009, de 7 de setembro. Diário da República, n.º 192/09- I Série, de 2 de outubro. Lisboa: Conselho de Ministros. (Cria a Rede Interministerial de Tecnologias de Informação e Comunicação e aprova normas para a identificação, autenticação e assinatura eletrónicas de cidadãos perante a Administração)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, de 7 de fevereiro. Diário da República n.º 27/2012, Série I de 7 de fevereiro. Lisboa: Conselho de Ministros (Aprova o plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na Administração Pública, apresentado pelo Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação (GPTIC))
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2012, de 8 de novembro. Diário da República n.º 216/2012, Série I de 8 de novembro Lisboa: Conselho de Ministros (Aprova o Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/2014, de 7 de março. Diário da República, n.º 72/14 - I Série, de 11 de abril. Lisboa: Conselho de Ministros
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2014 de 11 de abril, Diário da República, n.º 72/14 - I Série, de 11 de abril. Lisboa: Conselho de Ministros
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de dezembro. Diário da República n.º 242/2014, 1º Suplemento, Série I de 16 de dezembro (Cria a iniciativa Portugal Inovação Social e a estrutura de missão responsável pela sua execução)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2015, de 28 de maio. Diário da República, n.º 118/15 - I Série, de 19 de junho. Lisboa: Conselho de Ministros (Determina a adoção preferencial da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP) na troca de informação entre serviços e organismos da Administração Pública, e aprova o regime de utilização e os níveis de serviço iA)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2016, de 12 de maio. Diário da República, n.º 107/16 - I Série, de 3 de junho. Lisboa: Conselho de Ministros (Constitui o Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2017, de 19 de julho. Diário da República, n.º 143/17 - I Série, de 26 de julho. Lisboa: Conselho de Ministros (Aprova a Estratégia TIC 2020 e o respetivo Plano de Ação)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2018, de 7 de março. Diário da República, n.º 47/2018 - I Série, de 26 de julho. Lisboa: Conselho de Ministros (Cria o Centro de Competências Digitais da Administração Pública)
- COM (2003) 567 final. Comunicação da Comissão, de 26 de setembro de 2003, ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - O papel da administração em linha (e-Governo) no futuro da Europa - Não publicada no Jornal Oficial
- COM (2015) 192 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa {SWD (2015) 100 final} Bruxelas, 6 de maio de 2015.

ANEXOS

ANEXO A

Quadro A. 1 - Principais perspectivas teóricas de reforma da administração pública. Fonte: Cruz (2008)

	Organização Profissional Weberiana	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Modelo de estado	Estado de Providência	Estado Liberal e regulador	Estado Parceiro/ <i>Governance</i>
Configuração da estrutura	Burocracia centralizada	Agências de descentralizadas e autônomas	Estruturas colaborativas
Configuração sistêmica da organização	Funciona em sistema fechado	Aberta ao ambiente e em adaptação constante	Aberta, funcionando em rede e em modo cooperativo
Responsáveis perante quem	Administrados	Clientes	Cidadãos
Fonte de legitimidade	Baseada na regularidade dos processos	Eficácia, eficiência e rentabilidade dos processos	Na transparência dos processos e na participação dos cidadãos nos mesmos
Primazia	Dos meios	Dos fins	Da cidadania
Orientação dos serviços Públicos	Orientados para o cumprimento de normas	Orientado para o cliente	Orientados para o cidadão
Papel da administração	Faz cumprir a lei	Fornece serviços	Conciliação, mediação e arbitragem dos diversos interesses
Expectativas do cidadão face ao serviço público	Cumprimento da lei e igualdade de tratamento	Bom serviço a baixo custo	Participação e envolvimento no processo
Papel do Governo	Remar (desenho e implementação de políticas com foco num objetivo politicamente definido)	Comandar (agindo como catalisador para permitir a atuação das forças de mercado)	Servir (negociando e congregando interesses entre cidadãos e grupos)
Modo de condução da AP	Administração gerida para o cumprimento de normas e políticas	Administração gerida como um negócio	Administração gerida como uma democracia
Conceção do interesse público	O interesse público e politicamente definido e traduzido na lei	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais	O interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores partilhados

ANEXO B

Quadro B. 1 - Comparação, esquemática, entre o *New Public Management* e a Organização profissional Weberiana ou Administração Pública. Fonte: Adaptado de Osborne, 2010 e 2013

Síntese comparativa dos modelos de Administração Pública, NP Management e NP Governance							
Modelos	Bases teóricas	Natureza do Estado	Foco	Ênfase	Instrumentos/d e afetação de recursos	Sistema de serviços	Valores de base
Administração Pública	Ciência Política e Ciência da organização	Unitário	Sistema Político e Administração	Definição e implementação de políticas	Hierarquia	Fechado	<i>Ethos</i> público e democracia
<i>New Public Management</i>	Escolha racional/Pública e Teoria da Gestão	Regulador	Governo e Organização	Gestão de recursos e de performance	Mercado e contrato	Racional e flexível	Concorrência e eficácia dos mercados
<i>New Public Governance</i>	Teoria das redes e Teoria Institucional	Plural e Pluralista	Organização e meio ambiente <i>Stakeholders</i>	Negociação de conteúdos e valores	Redes e contratos relacionais	Social, aberto e coordenados	Dispersos agregados e conflituais

ANEXO C

Figura C. 1 - Metodologia - Modelo ACB. Fonte: AMA – Guia para a Operacionalização - Interoperabilidade de processos e sistemas, 2016

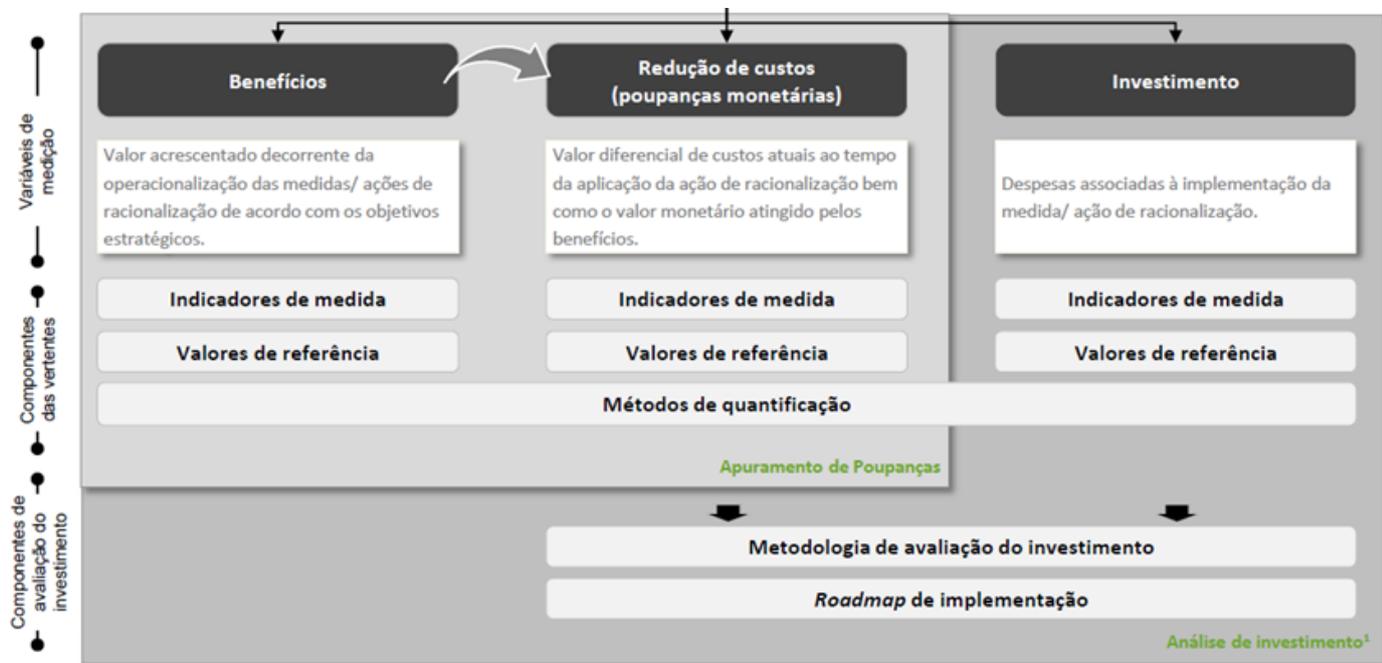
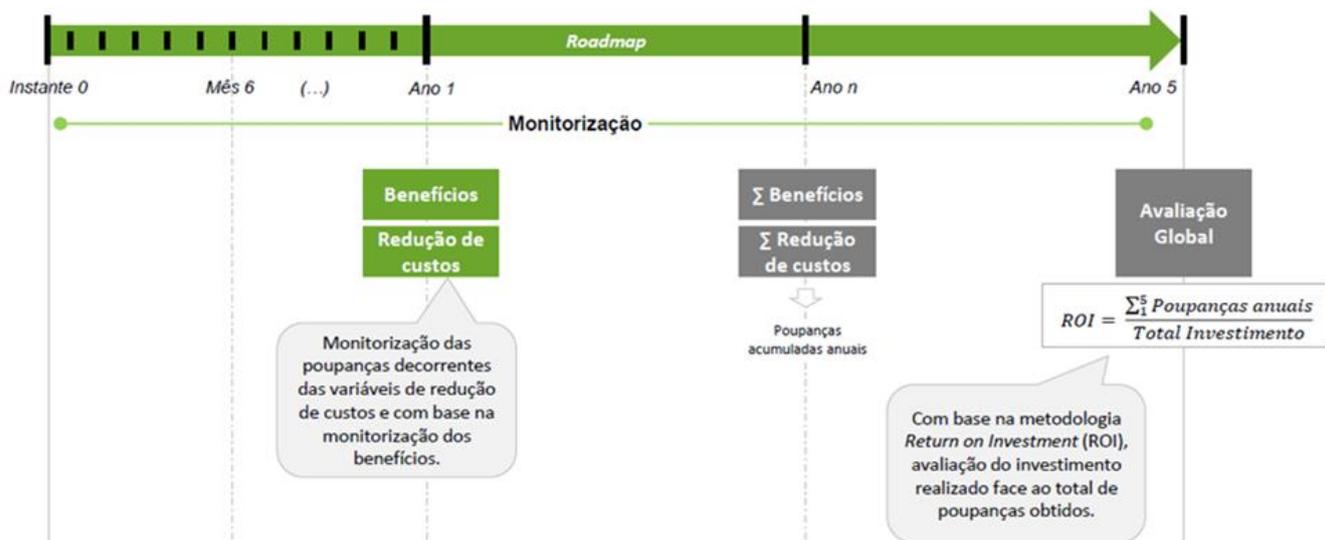


Figura C. 2 – Roadmap. Fonte: HM Treasury – cost benefit analysis guidance In AMA – Guia para a Operacionalização - Interoperabilidade de processos e sistemas, 2016



ANEXO D

Quadro D. 1 - Resumo das atividades a serem desenvolvidas na medida 3 (MADFR) Fonte:
https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Plano-Sectorial-TIC-MADFR.

ATIVIDADES	DESCRIÇÃO
ALARGAR A INTEROPERABILIDADE A SOLUÇÕES DE GESTÃO DOCUMENTAL DA AP	
Interoperabilidade entre soluções de gestão documental	Dinamizar o alargamento da interoperabilidade entre soluções de gestão documental no MAFDR e demais entidades da AP
MASSIFICAR A UTILIZAÇÃO DA PLATAFORMA DE INTEROPERABILIDADE (IAP) EM INICIATIVAS DE SIMPLIFICAÇÃO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	
Impulsionar a utilização da iAP	Inventariação das SI que já utilizam iAP e desencadear ações para a massificação
Interoperabilidade com o sistema da Segurança Social	Estabelecimento de um modelo de interoperabilidade com a Segurança Social, tendo em vista a validação do pedido de isenção do pagamento ao agricultor
Interoperabilidade com o sistema da Autoridade Tributária	Estabelecimento de um modelo de interoperabilidade com a Autoridade Tributária, tendo em vista o envio dos dados de pagamentos de subsídios para a AT e a validação da informação do beneficiário, nomeadamente: no caso de pessoas singulares: início da atividade, classificação económica da sua atividade. - No caso de heranças: NIF, data de óbito do autor da herança, repartição de finanças, NIF do Cabeça de Casal; NIF dos Herdeiros - No caso dos Fundos: NIF: Natureza jurídica; data de início de atividade; Morada fiscal, CAE, cessação de atividade, código IES do ano mais recente, etc.
Interoperabilidade e validação de informação com o IRN	O projeto tem como objetivos a ligação da base de dados de beneficiários ao IRN: Pessoas Coletivas, bem como a integração dos dados recebidos do IRN relativos a datas de óbito.
Parcelário – Interoperabilidade com o ICNF.	Utilização, por parte do ICNF, da informação do parcelário nos seus negócios (ex. manifestos de produção de cortiça e intenções de florestação).

ANEXO E

Quadro E. 1 - Totais globais e por medida (M€). Estratégia Global. Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Estrat%C3%A9gia_TIC.

Medida	Investimento	Poupanças TIC	Poupanças não TIC	Benefícios económicos e sociais	Benefícios totais líquidos
M01	3.4	4.1	0.2	0.3	1.3
M02	9.5	0.0	0.4	0.0	-9.1
M03	20.1	3.3	17.3	83.4	83.9
M04	41.7	9.3	10.7	44.9	23.2
Total eixo I	74.7	16.7	28.6	128,6	111
M05	3.7	1.2	0.9	79.7	78.1
M06	4.5	1.0	14.9	1.7	13.2
M07	138.7	74.7	418.6	394.4	749.0
M08	114.6	19.6	225.4	291.9	422.3
Total eixo II	261.5	96.5	659.8	767.7	1262.6
M09	4.6	0.8	11.7	0	7.9
M10	37.1	13.9	1.4	4.9	-16.9
M11	66.6	56.3	0.2	0	-10.0
M12	33.2	18.0	14.7	3.9	3.5
Total eixo III	141.5	89.0	28	8.8	-15.5
Totais	477	202	717	905	1346

Figura E. 1 - Investimento por medida (Milhões de Euros/M€). Estratégia global. Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Estrat%C3%A9gia_TIC

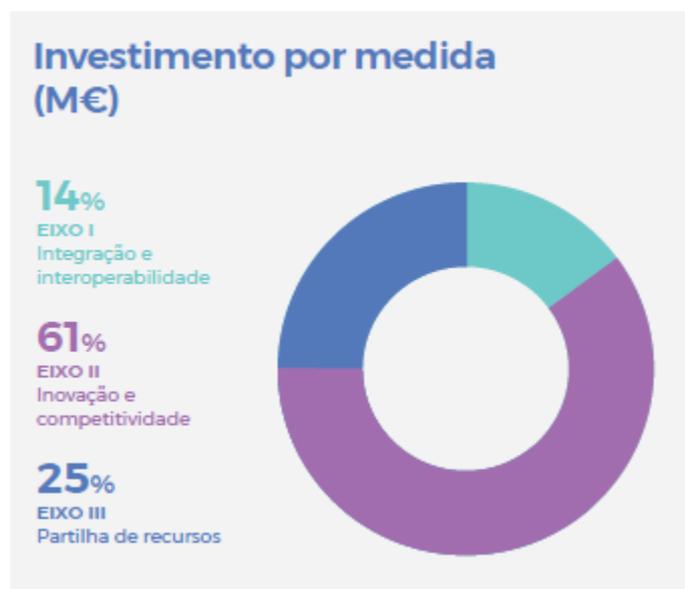


ANEXO F

Quadro F. 1- Totais globais e por medida (M€). Estratégia Global. Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_Estratégia_TIC.

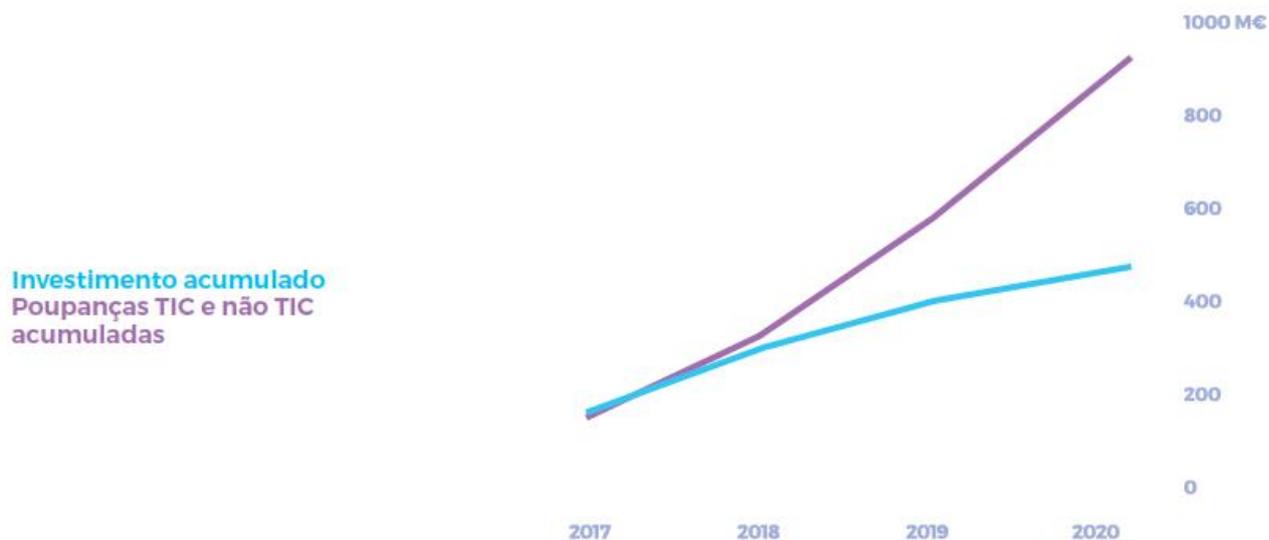
Medida	Investimento	Poupanças TIC	Poupanças não TIC	Benefícios económicos e sociais	Benefícios totais líquidos
M01	4.3	3.6	0.4	0.0	-0,4
M02	9.3	0.0	0.4	0.0	-8.8
M03	29.0	3.4	34.3	128.2	136.8
M04	39.0	9.3	9.8	40.5	20.5
Total eixo I	81.6	16.3	44.9	168.7	148.1
M05	6.2	1.2	0.9	88.0	83.9
M06	8.6	1.1	14.9	2.0	9.4
M07	167.3	80.4	254.6	425.0	592.6
M08	164.1	18.8	143.1	311.9	308.7
Total eixo II	346.2	100.5	413.5	826.9	994.6
M09	4.2	0.8	8.9	0.3	5.7
M10	38.5	11.1	3.0	4.9	-19.5
M11	65.8	58.2	0.8	0.0	-6.8
M12	32.2	35.4	12.3	4.0	19.6
Total eixo III	140.7	105.5	25.0	9.2	-1.0
Totais	569	222	483	1005	1142

Figura F. 1- Investimento por medida (Milhões de Euros/M€). Estratégia global. Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_Estratégia_TIC



ANEXO G

Figura G. 1 - Retorno do investimento no segundo ano (M€). Resumo global, 2017. Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC_2020_Estrat%C3%A9gia_TIC

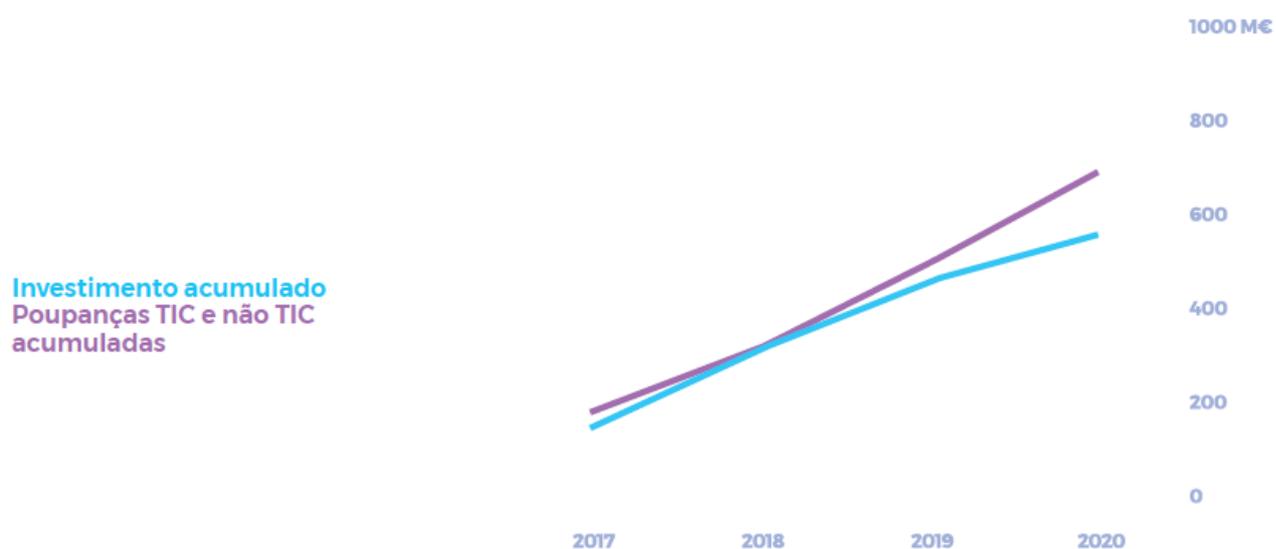


Totais globais e por ano (M€)

Ano	Investimento	Poupanças TIC	Poupanças não TIC	Benefícios econômicos e sociais	Benefícios totais líquidos
2017	188,4	47,6	127,6	109,6	96,3
2018	122,5	50,1	118,8	163,8	210,2
2019	96,9	51,8	210,4	252,4	417,8
2020	69,7	52,8	259,7	379,2	622,0
TOTAIS	477	202	717	905	1346

ANEXO H

Figura H. 1 Retorno do investimento no segundo ano (M€). 2018 Fonte: https://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_Estrat%C3%A9gia_TIC



Totais globais e por ano (M€)

Ano	Investimento	Poupanças TIC	Poupanças não TIC	Benefícios económicos e sociais	Benefícios totais líquidos
2017	162,7	58,5	141,0	72,3	109,1
2018	175,5	49,7	90,3	160,2	124,7
2019	131,9	54,8	119,1	381,9	423,9
2020	98,5	59,4	132,9	390,2	484,0
TOTAIS	569	222	483	1 005	1 142

ANEXO I

Figura I. 1 - Resumo económico. Valores Totais. Área Governamental da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural. 2017. Fonte: http://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC 2020_Plano_Setorial_TIC-MADFR

	INVESTIMENTOS, POUPANÇAS E BENEFÍCIOS ESTIMADOS				INVESTIMENTO TOTAL	BENEFÍCIOS TOTAIS LÍQUIDOS
	2017	2018	2019	2020		
TOTAIS (K€) *						
Poupanças TIC	458	623	623	623		
Poupanças Não TIC	460	585	585	585		
Benefícios económicos e sociais	718	901	901	901	7 167	796
Investimento	3 860	1 523	919	865		

Figura I. 2 - Resumo económico. Totais. Eixo I – Integração e interoperabilidade (Milhares de euros/K€). Área Governamental da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural. 2017. Fonte: http://tic.gov.pt/documents/2017/CTIC_TIC 2020_Plano_Setorial_TIC-MADFR

		INVESTIMENTOS, POUPANÇAS E BENEFÍCIOS ESTIMADOS				INVESTIMENTO TOTAL	BENEFÍCIOS TOTAIS LÍQUIDOS
		2017	2018	2019	2020		
EIXO I (K€) *							
1	Medida Poupanças TIC	-	-	-	-		
	Poupanças Não TIC	-	-	-	-		
	Benefícios económicos e sociais	-	-	-	-	-	-
	Investimento	-	-	-	-		
2	Medida Poupanças TIC	-	-	-	-		
	Poupanças Não TIC	-	-	-	-		
	Benefícios económicos e sociais	-	-	-	-	-	-
	Investimento	-	-	-	-		
3	Medida Poupanças TIC	59	59	59	59		
	Poupanças Não TIC	68	68	68	68		
	Benefícios económicos e sociais	196	196	196	196	-	1 290
	Investimento	-	-	-	-		
4	Medida Poupanças TIC	24	-	-	-		
	Poupanças Não TIC	2	2	2	2		
	Benefícios económicos e sociais	-	-	-	-	104	- 70
	Investimento	104	-	-	-		

ANEXO J

Figura J. 1 - Resumo económico. Valores Totais. Área Governamental da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural. 2018. Fonte: http://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_PS-MADFR

	INVESTIMENTOS, POUPANÇAS E BENEFÍCIOS ESTIMADOS				INVESTIMENTO TOTAL	BENEFÍCIOS TOTAIS LÍQUIDOS
	2017	2018	2019	2020		
TOTAIS (K€) *						
Poupanças TIC	520	604	646	563		
Poupanças Não TIC	795	650	772	865		
Benefícios económicos e sociais	984	880	1 013	1 153	7 204	2 241
Investimento	3 811	2 759	536	98		

Figura J. 2 Resumo económico. Totais. Eixo I – Integração e interoperabilidade (Milhares de euros/K€). Área Governamental da Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural. 2018. Fonte: http://tic.gov.pt/documents/2018/CTIC_TIC_2020_PS-MADFR

		INVESTIMENTOS E POUPANÇAS ANUAIS NÃO LÍQUIDAS DE INVESTIMENTO				INVESTIMENTO TOTAL	BENEFÍCIOS TOTAIS LÍQUIDOS
		2017	2018	2019	2020		
EIXO I (K€) *							
1	Medida Poupanças TIC	-	-	-	-		
	Poupanças Não TIC	-	-	-	-		
	Benefícios económicos e sociais	-	-	-	-		
	Investimento	-	-	-	-		
2	Medida Poupanças TIC	-	-	-	-		
	Poupanças Não TIC	-	-	-	-		
	Benefícios económicos e sociais	-	-	-	-		
	Investimento	-	-	-	-		
3	Medida Poupanças TIC	59	59	59	59		
	Poupanças Não TIC	68	68	68	68		
	Benefícios económicos e sociais	196	196	196	196		1 290
	Investimento	-	-	-	-		
4	Medida Poupanças TIC	40	-	-	-		
	Poupanças Não TIC	10	-	-	-		
	Benefícios económicos e sociais	-	-	-	-	136	- 86
	Investimento	136	-	-	-		