



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Modernização administrativa:
a evolução no sistema de informação estatística dos recursos geológicos

Sara Ferreira Bowring Horgan

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Professor Doutor João Salis Gomes, Professor auxiliar,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientadora:

Licenciada Maria Fernanda Oliveira, Técnica Superior,
CCDR Algarve

Novembro, 2020

Modernização administrativa:
a evolução no sistema de informação estatística dos recursos geológicos

Sara Ferreira Bowring Horgan

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Professor Doutor João Salis Gomes, Professor auxiliar,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientadora:

Licenciada Maria Fernanda Oliveira, Técnica Superior,
CCDR Algarve

Novembro, 2020

À minha mãe:
Estarás sempre presente

Agradecimentos

Ao meu orientador professor João Salis Gomes, cujas diretrizes dadas na definição do tema me acompanharam ao longo deste percurso.

À minha co-orientadora doutora Fernanda Oliveira, pelo apoio que conseguiu disponibilizar apesar das limitações de agenda.

Ao professor Juan Moziccaffredo, pela sua preciosa ajuda no 1º capítulo e pelo valioso legado que nos deixou.

À minha querida amiga Laura Carvalho, pela visão crítica, inteligente e assertiva que dedicou ao meu trabalho.

Ao João Isidro, por ser um verdadeiro amigo e ter sempre uma palavra reconfortante e sábia quando tudo se complica.

Às minhas filhas Joana e Luísa, por serem a minha força e a minha alegria. É incrível como conseguiram ser o fator mais destabilizador e ao mesmo tempo o mais motivador ao longo deste caminho. Sem vocês nunca conseguiria.

Resumo

Este trabalho pretende analisar o caminho de modernização administrativa trilhado pela Administração pública portuguesa, focando-se primeiramente na evolução dos vários modelos de Estado, até à situação atual, com destaque para o enorme desafio que a sociedade hoje enfrenta e no importantíssimo papel que a Administração pública tem tido, como uma estrutura unificadora e regulamentadora do tecido social.

O *egovernment*, assente em tecnologias de informação e comunicação cada vez mais inovadoras, tem conseguido relevantes melhoramentos na prestação de serviços públicos. Com a chegada a Portugal de uma pandemia de proporções mundiais, a importância destas tecnologias foi notória, permitindo que se pudesse manter o ano letivo e que, muitas pessoas, através do teletrabalho, pudessem manter também os seus empregos, assim como manter operativos serviços essenciais ao dia-a-dia da sociedade.

Esta situação veio também realçar a existência de uma relevante fatia da sociedade que, seja por razões de iliteracia digital seja por razões de falta de acesso a estes meios, está excluída desta moderna sociedade da informação. Daí, a importância que deve ser dada ao investimento na literacia digital e na disponibilização ao público de locais com acesso à *Internet*.

No que diz respeito à utilização destas tecnologias pelos serviços da Administração pública para recolha e tratamento de dados estatísticos, foi implementado na DGEG um sistema de informação, com o objetivo de uma prestação de excelência, de serviços ao cidadão, possibilitando, entre outros aspetos, a gestão de processos e documentos de forma desmaterializada, assim como, por exemplo, a interação eletrónica com os concessionários.

Palavras-chave: *egovernment*, tecnologias de informação e comunicação, Administração pública, Estado, modernização administrativa, iliteracia digital

Abstract

The objective of this thesis is to analyze the various models of administration applied by the Portuguese public administration up to the present day. This thesis will focus on the challenges present day society poses and the very central role public administration plays in unifying and regulating the social fabric.

The continuous improvement of information technologies has driven administrative modernization and the rise of e-government. The modernization of IT allowed schools to remain functioning, workers to keep their jobs and the maintenance of public services essential to modern day life amid a worldwide pandemic.

The current situation also brought to light the portions of society that for reason of digital illiteracy or lack of material means find themselves excluded from modern society. These sectors of society show how vital investments in digital literacy and free public access to the internet is to reduce the disenfranchisement of vulnerable sectors of society.

As it relates to the collection and validation of data within the DGEG the application of IT technologies has allowed for the dematerialization of bureaucratic processes, for example, the communications between the DGEG and the various players of the mining industry.

Keywords: e-government, information technologies (IT), Public administration, administrative modernization, digital illiteracy.

Índice

1.	Evolução dos modelos de governação: do Estado-Providência à Nova Governação Pública	1
1.1	Estado-Providência: O modelo Burocrático e a visão weberiana	1
1.1.1	O modelo Burocrático segundo Weber.....	3
1.1.2	As “disfunções da burocracia”	6
1.2	A necessidade de mudança e o modelo do <i>New Public Management</i>	7
1.2.1	As “fraquezas” do modelo do <i>New Public Management</i>	10
1.3	O crescimento do Estado e os atuais desafios.....	12
1.4	O Neo-weberianismo e a Nova Governação Pública.....	15
1.5	A sociedade da informação e o <i>egovernment</i>	18
2.	Modernização administrativa: Os últimos 40 anos	20
2.1	Desburocratização na Administração pública.....	20
2.2	A importância dos funcionários públicos na modernização administrativa	33
2.3	A Administração pública e as suas interações	35
2.4	A necessidade de uma cibersegurança.....	38
2.5	A relevância da literacia digital	39
3.	A Era digital e o <i>egovernment</i>	40
3.1	<i>egovernment</i> , uma necessidade atual	42
3.2	<i>egovernment</i> em Portugal	48
3.2.1	Portugal na Europa	55
4	Recolha de informação estatística de recursos geológicos na Administração pública	60
4.1	Breve história.....	60
4.2	Momento Atual.....	62
4.3	Direção Geral de Energia e Geologia – entidade oficial de fornecimento de dados estatísticos de recursos geológicos.....	63
4.3.1	SIMEI - Plataforma de Informação e Gestão da DGEG.....	63
4.3.2	Cubo da plataforma base – ferramenta essencial na análise da informação estatística ...	65
4.3.3	Propostas de melhoria na introdução, tratamento e acessibilidade dos dados estatísticos referentes aos recursos geológicos.....	70
	Considerações finais.....	73
	Bibliografia.....	77
	Fontes	79

Índice de Quadros

Quadro 2.1: Agendas na Reforma Administrativa (do I ao IX Governo)	22
Quadro 2.2: Agendas da Reforma Administrativa (do X ao XVII Governo).....	23
Quadro 4.1 - Quantidade produzida de calcário e areia comum nas pedreiras da região de Lisboa e Vale do Tejo	67
Quadro 4.2 - Valor das vendas para algumas indústrias destinatárias.....	68
Quadro 4.3 - Número de trabalhadores ao serviço em estabelecimentos que produzem minérios de cobre	69

Índice de Figuras

Figura 2.1: Evolução recente da Administração pública.....	17
Figura 3.1 - Percentagem de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que utilizaram Internet nos primeiros 3 meses de 2019, por Tipo de atividades efetuadas na Internet (acesso a informação e uso de serviços online).....	49
Figura 3.2 - Percentagem de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que utilizaram Internet nos primeiros 3 meses de 2019, por Nível de escolaridade mais elevado completo.	50
Figura 3.3 - Percentagem de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 74 anos e sem ligação à <i>Internet</i> em casa, em 2019, por Razão de não dispor de ligação à <i>Internet</i>	50
Figura 3.4 - Percentagem de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 74 anos e com ligação à Internet em casa e percentagem destes indivíduos que utilizaram a Internet na sua interação com entidades públicas por ano.....	51
Figura 3.5 - Percentagem de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 74 anos e com ligação à Internet em casa, por Local de residência (NUTS - 2013).	52
Figura 3.6 - Percentagem de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço com presença na Internet, por Escalão de pessoal ao serviço.....	53
Figura 3.7 - Percentagem de cidadãos portugueses e de cidadãos pertencentes à UE28 que: interagiram com a Administração pública eletrónica, e que procederam à submissão eletrónica de formulários à Administração Pública, por ano.	57
Figura 3.8 - Percentagem de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 74 anos e com ligação à Internet em casa.....	57
Figura 3.9 - Percentagem de indivíduos por nível de competências digitais em 2019.....	58
Figura 3.10 - Inclusão digital: percentagem de indivíduos em Portugal e na União Europeia que nunca utilizaram a internet. Anual.....	59
Figura 3.11 - Absolute and relative performances	60
Figura 4.1 - Topologia e participantes inseridos no SIMEI.	64
Figura 4.2 - Exemplo de base de dados a inserir no site institucional da DGEG.....	71
Figura 4.3 - Exemplo de gráfico a ser gerado automaticamente a partir de pesquisa efetuada na base de dados proposta e correspondendo à pesquisa referente ao quadro 3.	71
Figura 4.4 - Localização de pedreiras cujas substâncias principais são calcário e marga para cimento e cal ou calcário para a construção civil e obras públicas.	72

1. Evolução dos modelos de governação: do Estado-Providência à Nova Governação Pública

No decurso da sua história, o Estado Português, passou por diversas reformas e etapas de modernização, que refletem distintos modelos de governação. Ao longo deste caminho a sociedade e, conseqüentemente, a Administração pública têm-se vindo a diversificar – o tecido social ficou cada vez mais heterogéneo e muito mais exigente; o mercado, em grande parte, tornou-se indissociável do Estado; e assistiu-se a uma relevante evolução dos direitos sociais.

A importância do Estado na sociedade tem evoluído no sentido crescente. A sua configuração vai-se transformando na mesma medida das escolhas individuais e coletivas dos cidadãos, e sempre no sentido do seu crescimento e complexidade. Numa sociedade que se pretende cada vez mais democrática, a relação entre o Estado, o mercado e o cidadão exige-se mais próxima e transparente.

O chamado modelo do *New Public Management*, que transpõe para o setor público os princípios seguidos na gestão privada - cujas diretrizes assentam em ideias como mercado, produtividade, clientes, resultados, objetivos -, surge para colmatar as fragilidades associadas ao modelo burocrático existente em Portugal, no entanto, põe de lado algumas especificidades do serviço público.

Como resposta ao descontrolo provocado pela elevada descentralização e fragmentação características deste modelo, surge a necessidade de recuperar vários conceitos defendidos pelo modelo Burocrático Weberiano, mas adaptados à nova realidade, surgindo assim o Neo-weberianismo. Paralelamente surge o modelo da Nova Governação Pública, onde o *egovernance* e as redes de *networking*, a cidadania, a participação dos cidadãos, a transparência e a *accountability* começam a ter uma influência decisiva na Administração pública e na sociedade. O papel principal do Governo passa a ser não somente o de intervenção mas, principalmente, de promoção, de proteção e de defesa de uma vida económica e social, baseadas na iniciativa e criatividade humanas.

Os modelos de Estado devem suceder-se como forma de adaptação às especificidades e vicissitudes próprias de cada Administração pública pelas quais vão passando, não se devendo apresentar como modelos de rotura, sendo necessário que as variáveis mercado, Estado e sociedade civil sejam encaradas como interdependentes e complementares, não como rivais ou concorrentes.

1.1 Estado-Providência: O modelo Burocrático e a visão weberiana

Com o surgimento dos direitos políticos e sociais, a estrutura da sociedade começa a sofrer profundas transformações. O Estado-Providência vem consolidar estes direitos, surgindo também para dar resposta a uma sociedade cuja estrutura tendia a complexificar e que, inevitavelmente, tem de gerir “um conjunto social simultaneamente integrado e conflitual” (Mozzicaffredo, 2000: 30).

O papel principal que o Estado tem prestado à sociedade, é o de conseguir consenso entre classes, “através de políticas sociais que visam superar as disfuncionalidades decorrentes do funcionamento do mercado”, que, de certo modo, vai permitir a “compatibilização entre capitalismo e democracia” (Silva,

1997). Assistiu-se assim, à passagem de um modelo de Estado predominantemente protetor, para um modelo de Estado previdencial assente na equidade social, cuja ação na sociedade se processa através de medidas redistributivas.

Este equilíbrio envolve a aplicação da teoria de Keynes, “baseada em políticas¹ que visam a regulação e estímulo das relações económicas através de funções desempenhadas por um estado económica e socialmente ativo” (Silva, 1997), que procura “dar respostas por um lado, às insuficiências da procura global efetiva e, por outro, às disfuncionalidades do mercado laboral quer em termos de flexibilização, quer em termos de criação de empregos e formação profissional” (Mozzicafreddo). Esta ação do Estado, predominantemente interventora, através da política fiscal e da determinação da taxa de juro, consegue assim controlar o investimento e a propensão para o consumo.

Para Mozzicafreddo, as políticas Keynesianas de estímulo à atividade económica faziam-se, mais especificamente, através: das despesas orçamentais destinadas aos investimentos em obras públicas - que originavam o aumento da procura de bens e serviços e estimulavam a oferta direta de emprego e o funcionamento do mercado laboral -; das políticas de orientação macroeconómica de regulação do mercado - utilizando instrumentos de política fiscal, monetária e de crédito, assim como subsídios e outras transferências de apoio à atividade empresarial -; das políticas sociais de gastos públicos – utilizando as transferências monetárias, os benefícios sociais e de assistência social e as políticas de qualificação e de reconversão profissional, para compensar as disfuncionalidades do mercado e melhorar a redistribuição do rendimento nacional -; e das políticas que visam o “aumento da propensão para consumir”, que serão aquelas relacionadas com o aumento do poder de compra dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2000: 8).

Estão assim estabelecidos os direitos de cidadania social – como são exemplo o direito ao trabalho, à educação e à saúde -, surgindo, deste modo, o Estado-Providência. As suas bases foram criadas em 1941 pelo relatório de William Beveridge, em Inglaterra, que definia um plano de serviços e políticas sociais assegurados pelo Estado e financiado por contribuições de trabalhadores e empregadores.

A categoria de cidadania enquanto instituição legal, acima de tudo, possibilita ao indivíduo, através do ato eleitoral, a participação no exercício do poder político², capacitando-o como agente ativo, “para a acção concreta do Estado e para o processo democrático de formação da opinião pública.”

¹ Para Mozzicafreddo (2000: 95) estas políticas ainda orientam fortemente as ações do Estado em Portugal.

² Para Marshall (*in* Mozzicafreddo, 2000) a conceção da cidadania é formada pelo elemento civil – “composto pelos direitos necessários à liberdade individual, à liberdade de expressão e de pensamento, pelo direito de propriedade e de conclusão de contratos, bem como pelo direito à justiça -, pelo elemento político – que “consiste no direito de participação no exercício do poder político, como eleito ou eleitor do conjunto das instituições de autoridade política – e pelo elemento social - constituído “pelo conjunto de direitos relativos ao bem-estar económico e social, desde a segurança social até ao direito de partilhar do nível de vida segundo os padrões prevalentes na sociedade”. Temos a instituição relativa ao sistema judicial, como a mais associada ao elemento civil de cidadania, a instituição parlamentar e as assembleias de órgãos do poder local como as mais representativas dos direitos políticos de cidadania e, por fim, temos o sistema educativo e o conjunto dos serviços sociais como instituições que melhor representam os direitos sociais de cidadania.

A cidadania, no contexto do espaço político, tornou-se no instrumento através do qual se desenvolve a ação entre indivíduos e a sociedade democrática onde se inserem. O Estado de direito vai então atuar como agente modificador da estrutura do poder político e do mercado, sendo o principal desafio, “tornar compatíveis os princípios da liberdade individual com os da justiça social”³ (Mozzicafreddo, 2000).

O modelo Burocrático, concebido “para garantir princípios de legalidade, igualdade e a não arbitrariedade na decisão” (Carvalho, 2007), surge em ajuda à consolidação deste Estado Providência. Este modelo apresenta diferentes abordagens: por um lado, temos a teoria da organização científica do trabalho, desenvolvida por Fayol (1841-1925) e Taylor (1856-1915); por outro lado, Max Weber (1864-1920) e Woodrow Wilson (1856-1924), cujos fundamentos teóricos se baseiam na administração legal-burocrática. O modelo de Weber foi o mais utilizado no século XX, contudo, o reconhecimento da sua teoria só acontece depois da sua morte, com a publicação póstuma do seu livro “Economia e Sociedade”, em 1922.

1.1.1 O modelo Burocrático segundo Weber

Nascido na Alemanha, Max Weber foi “talvez antes de mais nada na esfera do político, um militante intelectual do patriotismo germânico, angustiado com as questões da identidade nacional, da qualidade, da liderança, da adequação da burocracia pública, de funcionamento das instituições, da dimensão existencial do Estado e da sobrevivência de uma comunidade de destino na nova Era técnica” (Rogeiro, 1998). Weber é, acima de tudo, um defensor de uma pátria de cidadãos, e não de servos, de uma pátria poderosa mas, contudo, assente no consentimento, na cultura e nas liberdades individuais.⁴

Para Weber, a burocracia pressupõe uma clara divisão das tarefas que, por sua vez, são consideradas como deveres inerentes aos cargos. A estrutura está concebida para eliminar por completo as relações do tipo pessoal e as características emocionais, como são exemplo a hostilidade, a ansiedade e os vínculos afetivos. Para Weber, a burocracia é um sistema administrativo executado por profissionais com competências técnicas, deveres e responsabilidades bem definidas e com regras bem estipuladas. Neste modelo, o poder vem das normas, que devem ser claras, rigorosas e com poder coercivo sobre os indivíduos. Os cargos são estabelecidos segundo o princípio da hierarquia e as atividades pertencentes a cada cargo são desempenhadas segundo regras claras e precisas. Por último, a atribuição de funções faz-se de acordo com as qualificações técnicas, determinadas por procedimentos formais e imparciais.⁵

³ Em 1641, quando a ideia de Estado de Direito era ainda embrionária, John Pym referia acerca da limitação do poder e reconhecimento dos direitos fundamentais: “a lei é a fronteira entre as prerrogativas do rei e as liberdades do povo.” (Novais, 2006: 46)

⁴ Para Weber, a sociedade é fragmentária e contraditória. Não pode ser apreendida na sua totalidade. O foco das análises sociais deve, portanto, recair sobre “domínios de acção”, seja sobre as esferas da vida – o governo, a religião, as leis, a economia -, seja sobre as organizações – a família, as empresas, a vizinhança -, seja sobre os grupos de status” (Thiry-Cherques).

⁵ Segundo Secchi (2009), este modelo baseia-se em três características principais - a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo: A formalidade impõe a existência de deveres e responsabilidades aos membros da organização, de uma hierarquia administrativa, de documentação escrita dos procedimentos administrativos, de formalização dos processos decisórios e das comunicações internas e externas; A impessoalidade impõe a

Através dos seus métodos, a Administração pública burocrática, desempenhou também um papel fundamental no desenvolvimento das infraestruturas do país. De facto, permitiu o surgimento e desenvolvimento dos “recursos nacionais necessários para promover o desenvolvimento económico e pôr a funcionar as infra-estruturas sociais, técnicas e de transportes, sob a forma de estradas, caminhos-de-ferro, portos, aeroportos, meios eletrónicos e também estruturas info-técnicas” (Pitschas, 2007), assim como também atuou no sentido de impulsionar o desenvolvimento da segurança social.

Este modelo de administração permite, devido à sua organização hierárquica e à natureza centralizada com que eram organizados os ministérios, a existência de maior controlo da atividade administrativa, nomeadamente, no fornecimento de bens e serviços, por outro lado “a sua estabilidade garante a continuidade da atividade administrativa mesmo em situações de instabilidade política.”

Após a revolução de abril assiste-se ao alargamento da proteção social a toda a população⁶ e, com a Constituição da República Portuguesa de 1976, foram universalizados também o direito ao trabalho, ao salário mínimo, à segurança social, à educação, à habitação e à saúde.

O exemplo da saúde⁷ é bem demonstrativo das repercussões na sociedade da implementação do Estado-Providência, refletindo-se num aumento da esperança média de vida e da diminuição da taxa de mortalidade infantil. A nível dos países europeus, Portugal, nas décadas de 60 e 70 era o país que se apresentava com piores resultados nesta área.⁸ Também o aumento da taxa de escolarização nos diversos níveis de ensino⁹ e a diminuição das taxas de risco de pobreza são exemplos relevantes dos efeitos positivos que estes direitos sociais trouxeram a todos os cidadãos, independentemente da sua condição socioeconómica.

No entanto, com o crescimento da industrialização das sociedades e com a reestruturação agrícola assiste-se também à desagregação das anteriores estruturas sociais de proteção, nomeadamente, as de cariz comunitário, associativo e mesmo em termos de redes familiares,

existência de uma relação baseada em funções e linhas de autoridade claras, entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo. A impessoalidade defende ainda que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que as estão a ocupar; O profissionalismo está relacionado com a relevância que deve ser atribuída ao mérito, como critério de justiça e diferenciação. Neste pressuposto, as funções são atribuídas a pessoas que demonstraram as melhores capacidades técnicas e conhecimentos, após uma competição justa com os outros candidatos. Este princípio defende também que a progressão do trabalhador para postos mais elevados na hierarquia depende da sua experiência e do seu desempenho na função.

⁶ Surgem, por exemplo, o subsídio de Natal, a pensão para casos de desemprego, a pensão de maternidade ou o subsídio por morte.

⁷ Por esta altura é criado o Sistema Nacional de Saúde, que vem consolidar a assistência médica como um direito universal a todos os cidadãos.

⁸ OCDE; De acordo com Carapinheiro e Pinto (Mozzicafreddo, 53) “Em 1970, apenas 56% da população estava coberta por sistemas de saúde”, no entanto, em “1976, a cobertura é de 100%: cabendo ao serviço médico-social/Serviço Nacional de Saúde 89% dos utentes, 8% à Assistência à doença aos Servidores do Estado/ADSE e 3% aos outros subsistemas”.

⁹ É de assinalar “a evolução positiva do número de alunos que frequentou os diferentes graus de ensino. No ensino secundário (unificado e complementar) e no médio/superior, por exemplo, a percentagem de indivíduos que foram atingindo os diferentes graus de ensino, entre 1981 e 1991, passou de 12,4, no secundário, e de 3,6 no médio/superior, para 21,5 e 8,0, respetivamente.” (Almeida, Costa e Machado, 1994 *in* Mozzicafreddo, 2000: 63).

surgindo assim, apesar da inegável evolução dos direitos sociais, uma faixa de cidadãos que se viram colocados à margem da sociedade. Podem-se incluir também neste grupo os desempregados, os jovens à procura do primeiro emprego, os desempregados de longa duração e de baixa qualificação, “bem como grupos específicos de mão-de-obra assalariada” (Mozzicafreddo, 2000: 2). Tornando o desafio imposto à estrutura da segurança social ainda maior, no sentido de abranger a totalidade da população.

Em 1942 é publicado por William Beveridge o relatório “*Social Insurance and Allied Services*” que tinha como principal objetivo “libertar o indivíduo da necessidade, garantindo uma segurança económica sobretudo no que ameace o rendimento regular dos indivíduos, nomeadamente nas situações de velhice, doença, desemprego e invalidez.”(Mozzicafreddo, 2000: 6, 7). São ainda de referenciar os esquemas de protecção social implementados por Bismarck, ainda em finais do século XIX que, em relação ao anterior, trouxe a novidade de incluir o seguro de velhice-invalidez que seria o primeiro sistema obrigatório de reformas.

Vale a pena referir ainda, pela mudança de filosofia que significou na época, a legislação referente aos acidentes de trabalho, que retira esta responsabilidade ao trabalhador ou à empresa onde trabalha e põe-na na mão da sociedade, instaurando assim “uma relação contratual de protecção social entre o indivíduo e o Estado” (Titmuss, 1958 *in* Mozzicafreddo, 2000: 6).

Importa também mencionar que, aproveitando a expansão dos direitos sociais e a vigência do direito de associação surge, na década de 80, a institucionalização da concertação social, que vem reforçar a melhoria nas condições de trabalho, nomeadamente com a intervenção pública no mercado laboral.

A configuração política das sociedades adquirida com o desenvolvimento do Estado-Providência levou à maturidade constitucional necessária para o desenvolvimento deste Estado de Direito que, assente na redistribuição social, nos mecanismos de regulação e na universalização do sufrágio, se estruturava progressivamente.¹⁰

Pode-se considerar que o Estado Social começa a lançar as suas raízes no princípio do século passado, configurando-se num Estado protetor, “com forte influência do pensamento e da concepção “keynesiana” da sociedade”, caracterizada pela sua forte intervenção na sociedade, consolidando-se em Estado-Providência nos anos do pós 2ª guerra até aos anos 1975/80 através da sua ação social e forte intervencionismo na sociedade, principalmente, a nível económico e político. Mozzicafreddo considera que, por esta altura, a “componente burocrática e centralizada e, nalguns

¹⁰ Para Mozzicafreddo, a estrutura do Estado Providência em Portugal caracteriza-se por três dimensões básicas (2000: 32): “Primeiro o desenvolvimento de políticas sociais gerais e políticas compensatórias de protecção de determinados segmentos da população; segundo, a implementação de políticas macroeconómicas e de regulação da esfera económica privada, intervindo nas disfuncionalidades das regras de mercado; terceiro, estabelecendo formas de conciliação, isto é, institucionalizando a concertação entre parceiros sociais e económicos em torno dos grandes objectivos, como o crescimento económico e a diminuição das desigualdades sociais.

casos, o estatismo predominam tanto nos comportamentos políticos, como na representação colectiva da sociedade” (Mozzicafreddo, 2000: 16).

De facto, apesar de tudo o que foi desenvolvido com a ajuda do modelo burocrático, os resultados e as funções desempenhadas por este tipo de modelo começaram a revelar-se insatisfatórios, e surgem pressões internas, que vão afetando a sua estrutura. As suas disfunções são de tal forma realçadas na sociedade que a palavra “burocracia” se converte em insulto.

1.1.2 As “disfunções da burocracia”

Após a II Guerra Mundial, uma onda de confrontação contra o modelo Burocrático foi liderada por Simon (1947), Waldo (1948) e por Merton (1949). Robert Merton apelida as imperfeições do modelo como “disfunções da burocracia”. Referindo como principais aspetos negativos do modelo Burocrático o exagerado apego aos regulamentos, a resistência à mudança e inovação, a grande rigidez do sistema e a falta de motivação dos trabalhadores, provocada pela automatização exigida nas tarefas, que não dá lugar à criatividade e à opinião individual. Aponta ainda, como efeito negativo, o abuso da senioridade como critério para a promoção. Este autor considera também que, o facto de o funcionalismo público deter o monopólio da prestação de serviços tem efeitos negativos.

Assistia-se, por essa altura, a uma tendência, tão bem retratada na famosa série televisiva “Sim, senhor Ministro”, reveladora do facto de que quem dominava eram os burocratas, estando aos políticos apenas reservada a realização de pequenos ajustamentos. Este facto é também enfatizado por Mises (1974), ao afirmar que “Os ministros vão e vêm, mas os burocratas permanecem”.¹¹

As vozes críticas tomam maior dimensão e - aliadas à crise económica que se vivia nesta altura (anos 70) e às pressões existentes devido à globalização, à fraca competitividade económica, à evolução tecnológica e às alterações demográficas -, surge a Escola da *Public Choice*, que defende um Estado menos interventivo e com funções mais limitadas, devendo assumir um papel apenas regulador, sendo que a execução das políticas sociais deveria ser entregue à iniciativa privada.

Prevalece a ideia de que tudo o que é público é ineficiente, sendo a privatização “o garante de uma melhor afetação dos recursos” (Carvalho, 2007), e que devem ser adotados processos, modelos e técnicas de gestão privada, alinhados com a conceção gestonária identificada com o modelo do *New Public Management*.

De facto os anos “dourados” do pós-guerra, de estabilidade social e crescimento económico, estavam prestes a sofrer uma viragem, com o choque petrolífero de 1973, as fragilidades do modelo de Estado-Providência atingem o seu auge, revelando, entre outros problemas, que a despesa associada às políticas sociais não é sustentável e já não responde às necessidades dos cidadãos. Como refere Pitschas

¹¹ O modo de funcionamento das organizações burocráticas leva muitas vezes a que sejam os burocratas, e não os políticos ou os eleitores, a controlar a implementação das políticas públicas. Este controlo dá origem ao uso do poder discricionário, por parte dos burocratas, que pode ser utilizado para beneficiar interesses próprios, através da manipulação das políticas públicas e das organizações.

(2007) “as responsabilidades obsoletas do Estado e suas administrações sufocam economicamente a autonomia dos cidadãos e o desenvolvimento da sua liberdade individual, mais do que asseguraram as suas necessidades básicas”.

De acordo com Mozzicafreddo, as disfuncionalidades e distorções que este Estado-Providência vinha a acumular, provinham do “resultado do funcionamento do sistema político na sua capacidade para tornar compatível a pertinência destas duas lógicas contraditórias” (Mozzicafreddo, 2000: 31) a da democracia e a do mercado. De facto, para manter este equilíbrio, a transferência de bens e serviços públicos necessários, resultavam em avultados gastos públicos¹², que aumentavam excessivamente a pressão fiscal.

No entanto, não foram só os objetivos das políticas sociais alvo de críticas, foram também os meios de implementação das mesmas, na medida em que a intervenção burocrática deixou de se apresentar “um instrumento racional de ação, mas sim, uma estratégia eficaz para a reprodução dos privilégios e do poder de uma classe administrativa, cuja atividade é, em muitos casos, contraproducente face às necessidades dos cidadãos”¹³ (Offe, 1996 *in* Silva, 1997).

De acordo com Elisabete de Carvalho, as fraquezas identificadas neste modelo prendem-se, principalmente, com um certo descontrolo nas atribuições e competências de diversos serviços, verificando-se sobreposições nos mesmos; excessiva centralização e concentração administrativas; processos e procedimentos complexos; lentidão na decisão; ausência de análises custo-benefício; falta de pessoal qualificado, nomeadamente em tecnologias de informação (Carvalho, 2008: 100, 101).

Contudo, isto não quer dizer que as bases do Estado-Providência devam ser postas em causa, pelo contrário, isso poria em causa o próprio modelo político democrático. A conquista de direitos de cidadania social¹⁴, representa uma relevante evolução na sociedade, não nos podemos esquecer que, apesar de constituírem uma elevada despesa, têm um valor inestimável.

1.2 A necessidade de mudança e o modelo do *New Public Management*

A partir dos anos 80, o Estado é pressionado a aumentar a sua eficácia e eficiência, como resposta à crise económica¹⁵. Surge o movimento do *New Public Management*, com origem nas políticas neo-liberais, adotadas por Margaret Thatcher, configurando-se numa nova abordagem da gestão administrativa, pós-burocrática, que procura aproximar o modelo de gestão pública ao modelo de gestão

¹² Passando “de uma base reduzida de 23% do PIB, as despesas públicas totais passaram para 47,1% em 1994”; (Mozzicafreddo, 2000)

¹³ Mozzicafreddo defende que “apesar de este modo de funcionamento potenciar a integração, num quadro de referência comum, de objetivos, valores e práticas dos diferentes grupos e sectores sociais, ele tende a favorecer, (...), o carácter neocorporativista das orientações coletivas das políticas públicas.” (2000: 22).

¹⁴ Dos quais “os programas de segurança e proteção social e os serviços de saúde e educação, os seguros de acidentes de trabalho e de desemprego constituem o essencial dos direitos de cidadania social do Estado-Providência.” (Mozzicafreddo, 2000).

¹⁵ Potenciada pela crise petrolífera da década de 70, que já veio encontrar um país enfraquecido pelo aumento da despesa pública.

privada. Recorrendo para isso à criação de organizações (agências) com autonomia em relação ao Governo, pelo processo denominado de agencificação. As agências, representadas em Portugal pelos Institutos Públicos, tornam-se responsáveis pela prestação de serviços públicos e implementação de políticas públicas, sendo dependentes do Estado em termos de financiamento.

Esta reforma da AP dá-se num contexto em que, devido à multiplicação de funções do Estado, se assiste ao pronunciado aumento da despesa pública. As preocupações dos órgãos governativos passam a estar centradas na redução de custos, quer pela desburocratização quer pela desintervenção do Estado. “Esta estratégia de modernização da administração assenta na ideia de maior liberdade de gestão mediante o estabelecimento de contratos de gestão com a administração e os ministérios respetivos, onde é definida uma série de elementos, tais como as tarefas, os resultados, os objetivos, os recursos e o pessoal, visando particularmente uma articulação especial entre o público e o privado na procura de uma melhoria da qualidade dos serviços e da eficiência nas tarefas de execução.” (Mozzicafreddo, 2001: 2).

A palavra de ordem torna-se desburocratizar. Este processo abarcou iniciativas como “a racionalização e simplificação das normas e procedimentos administrativos, a introdução de 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” (Mozzicafreddo *in* Carvalho, 2008).

As políticas públicas mais importantes implementadas nesta altura concretizaram-se, principalmente, através da criação: de “um novo estatuto para os funcionários públicos, com um novo sistema de posições remuneratórias em que a progressão estava sobretudo dependente dos resultados obtidos no sistema integrado de avaliação de desempenho na Administração pública (SIADAP)”, aproximando assim o regime de emprego público do existente no setor privado; e do processo de redução do número de estruturas e de cargos dirigentes, através do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Pública Central) (Madureira, 2014).

De acordo com Salis Gomes (2003: 396, 397), um dos resultados mais interessantes desta reforma foi, precisamente, a implementação do processo de avaliação do desempenho, referindo sobre este aspeto que “o sector público deu mostras de querer e poder passar de uma cultura administrativa para uma cultura de gestão e duma cultura de mera aplicação das normas para uma cultura de avaliação do desempenho”. Este autor releva, no entanto, que “não se trata, na cultura de avaliação, de ignorar o direito, mas de o conceber como um instrumento ao serviço das políticas públicas e da gestão.”

No mercado de trabalho as principais alterações introduzidas foram “no sentido de liberalizar os vínculos laborais (tipo de contratos, trabalho parcial, flexibilidade horária) e de gestão de mão-de-obra (adaptabilidade, polivalência, reformas antecipadas)” (Mozzicafreddo, 2000: 129).

Adquirindo uma importância crescente o trabalho temporário no conjunto das opções empresariais em matéria de emprego¹⁶ e a atualização tecnológica das unidades produtivas¹⁷.

Segundo Peters (2001), a necessidade de uma maior flexibilidade nos instrumentos de gestão defendida por esta reforma, passa também por uma maior autonomia de decisão para os dirigentes públicos e detém como fatores essenciais à sua implementação, cinco principais mudanças no setor público:

→ *Mudanças estruturais* – Identificadas, principalmente, na transferência de poderes dos ministérios e governos centrais para organismos “quase autónomos” e para uma série de organismos recém criados – as agências. Estes organismos, apesar de responderem perante os ministérios, gozam de grande autonomia. Outra importante mudança estrutural incide na relevante redução dos escalões hierárquicos existentes nos organismos públicos, cujo objetivo principal é o de “aumentar os poderes dos trabalhadores dos escalões inferiores”.

→ *Capacitação* – Verificada na “atribuição de poderes aos trabalhadores de escalões inferiores dos organismos públicos e/ou clientes destes organismos” (Peters e Pierre *in* Peters, 2001). Esta mudança procura democratizar mais o setor público e defende que os organismos públicos seriam mais eficientes se levassem em conta as ideias dos seus clientes;

→ *Processo* – Tem a ver com a “modificação dos processos de tomada de decisão governamentais” e a “alteração dos modos de repartição dos recursos no setor público”;

→ *Desregulamentação* – É o procedimento efetuado por parte dos governos na tentativa de “desregulamentar e desinstitucionalizar os sistemas da função pública”, com o objetivo de fornecer aos gestores públicos mais poder nomeadamente “na contratação, despedimento, promoção e recompensa dos trabalhadores incluídos no sistema” (Horner *in* Peters, 2001);

→ *Equiparação ao mercado* -Refere-se à aplicação de critérios de mercado no setor público para “reduzir os custos dos programas públicos e, incidentalmente, para melhorar os serviços prestados aos cidadãos”. Os exemplos pioneiros desta mudança arquitetaram-se no setor da saúde e no setor da assistência aos idosos. Esta tendência faz-se também sentir em determinados concursos públicos, onde organismos públicos concorrem com organismos privados. Estas técnicas de mercado surgem também na gestão de pessoal, como são exemplo o pagamento segundo o desempenho do trabalhador.

Com este modelo procurou-se aproximar o Estado, a economia e a sociedade, onde o cidadão se torna cliente/consumidor e o Estado tem um papel secundário, atuando preponderantemente na regulação. Desta maneira, o Estado transfere para a gestão empresarial/privada serviços e competências

¹⁶ Surge o Decreto-Lei nº 358/89, que reconhece a importância que o trabalho temporário vinha a assumir no conjunto das opções empresariais em matéria de emprego (Mozzicafreddo, 2000: 132).

¹⁷ Surge o Decreto-Lei nº 400/91, que regulamenta os casos em que poderá efetuar-se o despedimento individual do trabalhador tendo como fundamento a “inaptidão tecnológica”. (Mozzicafreddo, 2000: 132)

que pertenciam ao setor público¹⁸. O objetivo é tornar esses serviços mais eficientes e aliviar o papel do Estado em determinados setores¹⁹.

Já no fim do séc. XVIII, Smith constatava as limitações que implicava um Estado pouco interventivo com a existência de um mercado que se auto-regula, deixando de fora as funções não lucrativas onde se podem incluir algumas infra-estruturas necessárias ao funcionamento da economia, tais como a construção de portos e vias férreas. De facto, estas funções acabam por continuar a ser asseguradas pelo domínio público. Chega-se à conclusão que a necessidade de uma certa intervenção do Estado na esfera económica, torna extremamente frágil o critério da separação Estado-economia. “Se o Estado intervém com base nas insuficiências ou no disfuncionamento do mercado, deixa de haver limites precisos definíveis, *a priori*, para determinar aquela separação” (Smith *in* Novais, 2006: 55).

1.2.1 As “fraquezas” do modelo do *New Public Management*

Os primeiros anos do séc. XXI começaram a mostrar os efeitos negativos desta reforma, cujo maior erro foi “confundir a gestão no setor privado com a gestão no setor público, sobretudo na gestão do setor público administrativo” (Carvalho, 2007). De facto, a implementação do *New Public Management* na Administração pública nem sempre foi bem sucedida, tendo existido, por exemplo, erros nas estratégias adotadas através de privatizações dos serviços efetuadas sem levar em conta as suas especificidades, ou mesmo a realidade existente em cada país, nem com o modo como eram geridos determinados setores públicos que, devido à sua natureza, não deveriam ser tratados como “simples negócios”, como é o caso da educação, da saúde e da investigação. Segundo Mozzicafreddo (2001) a diferença principal entre a esfera pública e a privada situa-se nos seus objetivos e valores, respetivamente o interesse geral e o serviço público, e o interesse particular e a lógica do mercado.

Rhodes (1997) aponta como principais fraquezas do *New Public Management* o enfoque intra-organizacional, a obsessão com os objetivos, a ênfase posta nos resultados e a contradição entre competição e orientação pelo coração.

De acordo com Tavares (2007: 115), os inúmeros processos de privatização e a liberalização de domínios da atividade económica anteriormente “excluídos” do mercado; a implementação de fortes medidas de descentralização e desconcentração; o reforço do exercício da atividade da AP pela via

¹⁸ “A Lei-Quadro, nº 11/90, consagrada após a revisão constitucional de 1989, possibilitou a desintervenção administrativa e financeira do Estado na economia, com base nas sucessivas privatizações de empresas (Mozzicafreddo, 2000: 147).

¹⁹ Um documento da OCDE (1977) sobre os princípios que o *New Public Management* deve prosseguir refere:

- Maior atenção aos resultados e uma melhor relação qualidade/preço;
- Transferência de competências e mais flexibilidade;
- Reforço da responsabilidade e do controlo;
- Orientação para o cliente e para o serviço;
- Maior capacidade de definição de estratégias e de políticas;
- Introdução da concorrência e dos mecanismos de mercado;
- Alteração das relações com outros níveis da Administração Pública.

contratual através das parcerias público-privadas e a instituição dos sistemas de governo e administração eletrônicos (*egovernment*), foram as principais alterações trazidas por este modelo.

Para Fonseca e Carapeto (2009: 38), com a implementação destas políticas, na prática, o que se verificou “foi a falta de investimento público, o aumento do desemprego, a fraca produtividade privada, sobretudo devido à falta de infraestruturas educativas e ao aumento das desigualdades sociais”. Tavares (2007: 115) fala ainda de consequências como a desorganização provocada na estrutura administrativa, por não existir “um quadro claro das formas de organização, (...) e da empresarialização de certos serviços públicos, muitas vezes contranatura, ou seja, sem o respetivo objeto ter natureza empresarial”.

A resposta dada por um Estado pouco interventor, - defensor de uma “mão invisível” que, com a independência e a liberdade económica de que dispõe, consegue pôr a funcionar o mercado e as empresas privadas de forma eficiente e equilibrada, levando a sociedade a atingir um ótimo social (ótimo de Pareto) – não se revelou eficaz²⁰, nomeadamente, no que se refere à “disfuncionalidade da esfera privada na resolução das contradições e conflitos que o processo social de produção e distribuição cria” (Mozzicafreddo, 2000: 172).

A necessidade da existência de um sistema, fora do mercado, que forneça recursos suficientes aos cidadãos, exige a intervenção do Estado, que representa imperfeições ao sistema de mercado. Se pensarmos um pouco mais abrangentemente, concluímos que a intervenção do Estado, para além de necessária, é eficaz. Usando como exemplo o investimento na educação, onde o cidadão obtém proveito pois vai conseguir um emprego mais qualificado, mas onde também “a sociedade no seu conjunto, obtém uma vantagem suplementar, pois a elevação geral dos níveis educativos permite atingir taxas de crescimento mais altas” (Fitoussi, 2004). Este raciocínio seria válido também para o setor da saúde, da proteção no trabalho, entre outros.

No entanto, na relação entre o público e o privado haverá sempre algum grau de conflito, que implica a intervenção de práticas de regulamentação e a existência de escolhas estratégicas que levem em conta especificidades de parte da população que se encontra social e economicamente mais desprotegida. Pode-se considerar que o funcionamento do mercado “anula formalmente as distâncias entre os indivíduos: é essa, justamente, a força legitimante da lógica do mercado” mas, por outro lado, “a igualdade formal não elimina as desigualdades sociais: é na persistência destas que assenta a disfuncionalidade social da lógica do mercado” (Mozzicafreddo, 2000: 174).

²⁰ As teorias em que este tipo de Estado se baseia, esquecem diversas variáveis pois, na verdade, “o mercado não assegura espontaneamente a sobrevivência do conjunto da população” (Fitoussi, 2004) e, certamente, não será um equilíbrio ótimo, aquele que exclui uma parte da população.

Eugénio Antunes (2007: 428) refere também a este respeito: “A capacidade interventora do Estado na economia, por meio da regulação, ou desregulação, é algo que o Estado democrático não pode abdicar, sob pena de, como a história demonstra, se gerar o caos económico, primeiro, e político, depois. A este respeito não nos equivoquemos, pois o carácter público dos mercados privados acaba sempre por ser revelado quando chegam os problemas.”

De acordo com Fitoussi (2004), na realidade, a relação entre a intervenção do Estado e o mercado não é conflitual, pelo contrário, é complementar. Este autor conclui que, os princípios que regem os domínios económico e político encontram um no outro, ao mesmo tempo, a sua limitação e a sua legitimação. Portanto, temos que “a democracia impedindo a exclusão pelo mercado, aumenta a legitimidade do sistema económico, e o mercado, limitando a influência da política na vida das pessoas, permite maior adesão à democracia”.

1.3 O crescimento do Estado e os atuais desafios

O processo de modernização e reforma da Administração pública, iniciado nos finais dos anos 70, tem sido uma preocupação dos vários governos. Tem-se vindo a assistir, ao longo destas quatro décadas, a uma significativa transformação do Estado e da Administração pública.

Resultado “do contexto temporal, político e orçamental e, por outro, da oportunidade com que o poder político, em diferentes momentos, considera possível atuar no contexto da correlação de forças”, pode-se encaixar os diferentes momentos de reforma, segundo Mozzicafreddo (2011), em três agrupamentos de medidas – reorganização da Administração pública e do Estado, gestão e avaliação dos recursos humanos e simplificação administrativa e desburocratização. Verificando-se o crescimento do Estado como uma constante ao longo do conjunto de reformas e/ou modernização que têm decorrido.

Segundo Mozzicafreddo (2010), existem cinco razões que justificam o crescimento do Estado e da Administração pública:

→ A primeira razão prende-se com o modelo de organização do Estado em relação à despesa pública, no âmbito das políticas públicas. O Estado vai desempenhar funções no contexto da sociedade exercendo funções sociais clássicas, das quais são exemplo as medidas de compensação social da segurança social; no contexto do mercado, exercendo funções económicas e de complemento ou de proteção; no contexto da coesão, exercendo políticas de organização e integração territorial; e exercendo uma política de equilíbrio sistémico com os diferentes agentes e parceiros.

→ A segunda razão tem a ver com a complexidade social e constitucional no desenvolvimento da relação entre o Estado, o mercado e o cidadão. Acontece também que, com o surgir de novas realidades societárias, aumentam as funções de regulação e, conseqüentemente, o crescimento do Estado. Assiste-se igualmente, com o desenvolvimento das sociedades, a uma evolução positiva dos direitos, contudo, os diferentes papéis que esses direitos proporcionam aos cidadãos vão também criar uma conflitualidade, pois, cada um destes papéis, obedece, muitas vezes, a lógicas contraditórias.

→ A terceira razão resulta da transformação da sociedade, que se tornou mais desenvolvida e segmentada. Conseqüentemente novos problemas surgem, exigindo novas respostas da AP.

→ A quarta razão relaciona-se com as tendências demográficas e com a diminuição da população ativa – colocam-se, aqui, os conhecidos problemas de sustentabilidade das reformas da segurança social.

→ Por último, a quinta razão, tem a ver com a tendência - por parte de organismos e entidades públicas e privadas, de corporações instituídas e de segmentos sociais, políticos e partidários - de realizar a cativação de recursos públicos.

Este crescimento atingido pelo Estado e Administração pública, implica, na mesma medida, o crescimento dos riscos sociais. De facto, a sociedade tem sofrido relevantes mutações ao nível da sua estrutura e, um exemplo pertinente, são as verificadas ao nível da organização das famílias. Até aos anos 70, o modelo predominante de família centrava-se no rendimento do homem, proveniente, regra geral, de empregos estáveis e seguros que proporcionavam carreiras de longa duração. As mulheres, após o nascimento dos filhos, deixavam de trabalhar, assumindo assim o papel de prestadoras de cuidados sociais às crianças e idosos.

Existe presentemente um enorme desafio, dadas as relevantes transformações na estrutura do emprego e da família que, ao mesmo tempo que criam novas oportunidades, criam também novos riscos e necessidades sociais. De facto, atualmente, existem novos percursos de vida e um novo conceito de família com agregados atípicos, sujeitos a maior instabilidade. Num extremo encontra-se o divórcio e as famílias monoparentais, que se apresentam mais vulneráveis ao risco de pobreza e, no outro extremo, a existência de agregados familiares com dois rendimentos e, por isso, com a sua base reforçada.

“O grande desafio, mais uma vez, está em redefinir a política social de maneira que esta reforce as famílias fortes e viáveis e proteja as pessoas em maior risco”. A política social deve ser pensada de maneira a que os mercados de trabalho e as famílias se voltem a transformar em “fatores de otimização da proteção social” (Esping-Andersen, 2000).

Temos hoje uma sociedade globalizada onde as tecnologias de informação e do conhecimento são cada vez mais preponderantes e que, apesar de todas as suas mais-valias, proporciona também o aumento do risco de exclusão social dos grupos menos qualificados. “É necessário aceitar que o número de empregos baseados em tarefas pouco qualificadas tem de aumentar, e que estas formas de emprego mal remuneradas devem ser enquadradas por reformas da segurança social e dos sistemas fiscais com o intuito de impedir a proliferação de uma imensa massa de trabalhadores pobres” (Ferrera, 2000).

Outra particularidade da sociedade de hoje consiste no envelhecimento da população, resultante da redução da natalidade e do aumento da esperança média de vida. Se hoje em dia se vive mais tempo, pela lógica, faria sentido o adiamento da idade de reforma, por outro lado, se houver um reforço das políticas de incentivo à natalidade, de apoio à infância e à parentalidade, tal iria refletir-se em termos de aumento da população jovem e estes poderiam ocupar os postos de trabalho ocupados pelos trabalhadores em idade de reforma, libertando-os para outras atividades, como por exemplo, dar formação a estes jovens recém chegados ao mercado de trabalho ou dar apoio à família, nomeadamente, quando existem netos.

Para uma nova configuração do Estado-Providência, de acordo com o princípio da otimização do bem-estar social definido por Rawles²¹, e como refere Esping-Andersen em “Um Estado-providência para o século XXI”, as prioridades em matéria de políticas públicas - dariam maior ênfase à proteção dos agregados familiares jovens e à mais forte prestação de serviços às famílias -, e seriam:

- Maximizar a capacidade das mães para harmonizarem emprego e filhos;
- Encorajar os trabalhadores mais velhos a adiar a reforma;
- Socializar os custos associados aos filhos;
- Redefinir o equilíbrio entre o trabalho e o lazer ao longo do ciclo de vida;
- Redefinir os conceitos de igualdade e direitos sociais básicos.

Para todos os efeitos a política social mais eficaz será aquela que impeça a existência de cidadãos que, ao longo da sua vida, sejam apanhados na armadilha da exclusão social, da pobreza e da marginalidade. A pobreza, como refere Ferrera (2000) em “O futuro da Europa Social”, contribui não só para o desperdício de capital humano, como também põe em causa a estabilidade e a coesão sociais.

Em resultado da complexificação das funções do Estado, devido ao aumento da regulação, da intervenção administrativa e da expansão dos direitos dos cidadãos, as disfuncionalidades no funcionamento da AP portuguesa aumentaram. De facto, o funcionamento da Administração pública é ensombrado pela morosidade do processo decisório, que se revela complexo e descoordenado e, ainda, facilita a desresponsabilização do decisor.²² Também, em termos da organização do trabalho, o facto - da existência de insuficiente número de pessoal especializado, ou desadequado às funções que presta, aliado à ausência de fiscalização adequada e de sanções pelo não cumprimento de normas -, reflete-se em baixas produtividades, incidindo negativamente na prestação do serviço público.

Outro aspeto negativo prende-se com as questões relativas à relação laboral, no que se refere às contratações e concursos públicos que, em muitos casos, são efetuados sem grande controlo e fiscalização, segundo Mozzicafreddo (2001) este fator privilegia uma forma de recrutamento próxima do *cultura clientelar*. A falta de objetividade nestes processos, entre outros aspetos, tem como consequência a descredibilização da AP por parte dos cidadãos.²³

²¹ Segundo Rawles qualquer ganho de eficiência deve trazer mais vantagens aos mais pobres ou mais fracos.

²² Aqui é de relevar ainda, o aspeto da elevada rotação do ciclo político, que representa também um obstáculo ao eficaz funcionamento da Administração Pública, perante a sociedade e os cidadãos.

²³ O artigo de Juan Mozzicafreddo e Carla Gouveia “Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal” (2011) refere o que os autores consideram ser os principais traços da administração pública nas últimas décadas:

1. “Insuficiente organização do trabalho e limitados níveis de produção individual e controlo da produtividade, o que se evidencia na descoordenação de procedimentos, na repetição descontínua das tarefas e no trabalho individual menos integrado do ponto de vista organizacional, na menor atenção ao cumprimento dos prazos definidos;
2. Procedimentos complexos, linguagem administrativa codificada, sistema de atendimento indiferente ao utente;
3. Sobreposição de organismos e tarefas, descoordenação das responsabilidades;
4. Insuficiente liderança das chefias intermédias e superiores sobre os processos e sobre os recursos humanos, o que é evidenciado, entre outras coisas, pela limitada preocupação com o planeamento quotidiano das atividades, com a pedagogia explicativa e integradora e com a motivação dos trabalhadores;

A intervenção do Estado na sociedade, através das políticas públicas, só terá sucesso e reproduzirá decisões vinculantes, se estas transmitirem confiança ao cidadão. Mozzicafreddo (2010), na palestra “O papel do Estado na sociedade”, relewa a importância da ética e da responsabilidade no serviço público - como forma a legitimar a política e a capacidade do poder político -, relaciona ainda a ética aos procedimentos referindo, “os procedimentos criam valores e os valores possibilitam procedimentos”.

Num Estado deste género mostra-se necessário retomar princípios e valores como a ética, participação, democracia, equidade e respeito pela norma, indo buscar apoio em alguns conceitos defendidos no modelo Burocrático idealizado por Weber, aliados, contudo, a certos princípios de gestão como a eficiência, a eficácia e a produtividade. Há ainda que aliar valores como a legalidade, legitimidade, transparência, *accountability*, responsabilidade, equidade e imparcialidade com os princípios de eficácia e eficiência pretendidos para as organizações da AP.²⁴

Ergue-se o desafio de manter a Administração pública num nível elevado de eficiência e rentabilidade de forma racional, flexível e responsável, sem abandonar o modelo weberiano de objetividade dos serviços e de intervenção administrativa na sociedade. “Trata-se, no fundo, de situar os problemas clássicos da relação entre eficiência e justiça, entre flexibilidade gestonária e cidadania, entre interesse geral e administração ao serviço das pessoas” (Mozzicafreddo, 2001).

1.4 O Neo-weberianismo e a Nova Governação Pública

Com o agravamento da crise financeira em Portugal e na Europa em geral, os principais objetivos do *New Public Management* mostraram-se desadequados e este modelo, tal como foi concebido, revelou-se ineficiente. Começa-se, então, a verificar uma tendência para a recuperação de alguns conceitos defendidos pelo modelo Burocrático. Para Pitschas (2007), o comportamento ético e a moralidade da burocracia revestem-se de particular importância. Este autor refere ainda que, para “evitar a perda de valores no meio do conflito entre o Estado minimalista e o Estado social”, é necessário a conciliação

-
5. Desadequada afetação e distribuição do pessoal no contexto geral, o que é evidenciado pelo facto de parte significativa dos técnicos superiores fazerem trabalho administrativo, por assessores com tarefas rotineiras, por níveis de qualificação do trabalhador sem relação com as necessidades da função, pelo excesso de trabalhadores num departamento e insuficiência noutro;
 6. Existência de organismos com as mesmas tarefas e inexistência de economia de escala na administração;
 7. Desresponsabilização no processo decisório e menor preocupação com o controlo de custos e qualidade da função;
 8. Limitada neutralidade na seleção à entrada, um relativo clientelismo e *particularismo institucional*, tanto no recrutamento para a administração, como na utilização dos recursos coletivos e oportunidades institucionais;
 9. Fraca relação entre custo e benefício e/ou desempenho, medida em termos do peso financeiro nas despesas públicas e em percentagem do PIB, bem como existência de um sistema de progressão na carreira praticamente esperada (pelo efeito da antiguidade) – uma prática recente de avaliação do desempenho, se bem que muito significativa, ainda está a decorrer, não sendo ainda generalizada a sua institucionalização e a integração das orientações da mesma.”

²⁴ Segundo Mozzicafreddo (2001), a redefinição das funções e da estrutura institucional do Estado-Providência e de regulação normativa da atual sociedade, passa por – novas formas de poder social, uma maior legitimação pública da lógica do mercado e dos atores económicos, formas conjuntas de parcerias público/privadas, estruturas de poder descentralizado e diminuição tendencial do poder monopólico no fornecimento de bens e serviços públicos.

dos “valores de serviço público tradicionais com os “novos” valores provenientes das novas abordagens de organização e gestão das organizações públicas” (Rainer, 2007: 67).

Mas, como refere Mozzicafreddo (2011), - os procedimentos da *lógica managerial* tendem a transformar e complementar a organização burocrática e social, de modo a aliar formas de gestão eficiente e produtiva, aos princípios da neutralidade e de equidade no tratamento aos cidadãos -, logo, existem diversos elementos neste modelo que importa preservar. De facto, “atualmente a Administração Pública beneficia da reflexão e da experimentação decorrentes do desenvolvimento de novas práticas de serviço público” (Mozzicafreddo, 2011), das quais são bons exemplos “a racionalização dos procedimentos e das despesas, a gestão por objetivos, a avaliação das políticas públicas, os indicadores de performance, a atenção dada ao utente/cidadão e a simplificação dos procedimentos” (Mozzicafreddo, 2011).

A efetiva prossecução do interesse público leva a que as administrações públicas equacionem como podem manter algumas das questões essenciais do sistema burocrático, mas também das propostas da moderna gestão pública e das perspetivas de reforma mais participativas e democráticas (Pollitt e Bouckaert, 2004; Giaque, 2003). Assim, surge o Neo-weberianismo, que se baseia em alguns conceitos do modelo Burocrático de Weber e que defende maior protagonismo por parte do Estado, aliado a um maior envolvimento dos cidadãos.²⁵

Há a necessidade do Governo retomar o controlo e coordenação, voltando, tal como no passado, a ser necessária a existência de maior centralização e, conseqüentemente, uma menor delegação de poderes por parte do Governo em outras entidades, ficando este de forma direta com a responsabilidade da tomada de decisões. De facto, a Administração pública tem-se caracterizado pelas variáveis centralização/descentralização e integração/fragmentação.

Inicialmente, com o modelo Burocrático idealizado por Weber, as estruturas eram centralizadas em organizações integradas através da hierarquia (Rocha, 2001), com carácter de comunicação formal, estruturadas de cima para baixo; com o *New Public Management*, foi transferida mais autonomia para as organizações, observando-se uma tendência para a descentralização e desfragmentação (figura 2.1). Contudo, os efeitos negativos deste excesso de autonomização das organizações levaram, de novo, à necessidade de maior centralização e integração, de modo a possibilitar a devolução do poder de controlo ao Estado.²⁶

²⁵ Juan Mozzicafreddo e Carla Gouveia (2011: 18) alertam para que, na compreensão da evolução da administração pública não bastam as análises das perspetivas teóricas uma vez que, podem “haver mudanças ou reformas que têm outras razões ou fontes de emergência, nomeadamente crise fiscal e insustentabilidade das implicações orçamentais da administração pública e dos seus agentes”, que devem ser levadas em conta para perceber o rumo de determinadas reformas ou mudanças. Neste contexto, Pedro Nunes (2012: 21).refere, para além da pressão fiscal, a pressão dos cidadãos (os cidadãos como contribuintes exigem mais eficiência dos serviços prestados pelos governos), a promoção internacional de novas ideias de reforma e a pressão dos mercados financeiros, como principais motivos impulsionadores de reformas ou mudanças.

²⁶ Todo este processo de recuperação do controlo por parte do Governo, obriga à reestruturação das configurações organizacionais e político-administrativas, assim como a alterações na seleção e responsabilização de dirigentes públicos. Com o *New Public Management*, os pressupostos da responsabilização dos dirigentes passaram a estar

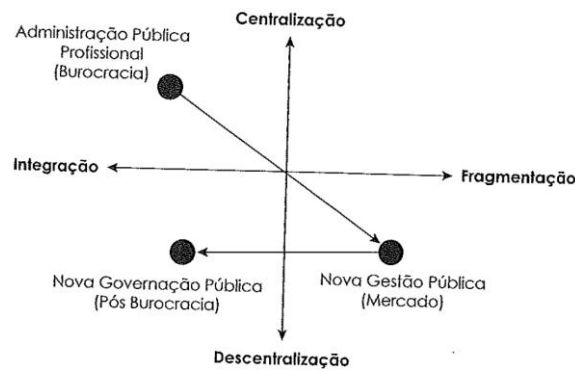


Figura 2.1: Evolução recente da Administração pública

Fonte: Hugo Consciência Silvestre e Joaquim Filipe Araújo, 2013

Surge então o modelo da Nova Governação Pública, baseado numa pós-burocracia, que vem consolidar as teorias de modelo Neo-weberiano. Preparado, como refere Moreira (2009), para lidar, não com uma sociedade de assistidos mas, com uma sociedade de pessoas cada vez mais livres e responsáveis

Esta Nova Governação Pública representa uma superação dos modelos burocrático e gestor, fazendo a união entre os aspetos positivos de cada um destes modelos. A sua estrutura baseia-se na existência de uma cidadania ativa e comprometida com a sociedade, que vai para além dos interesses particulares, fundada em valores de democracia, cidadania e interesse público.

A ênfase nesta teoria é colocada no cidadão, defendendo que o servidor público deve partilhar interesses com ele. De acordo com esta perspectiva, a democracia e a política devem ser prioritárias e, só posteriormente, se deverá atender às necessidades do mercado e da economia. A valorização e o *empowerment* das pessoas sejam elas funcionários, gestores ou cidadãos, é uma marca preponderante deste modelo de Estado.

Os seus princípios assentam na existência de *accountability* política, democrática e jurídica do serviço público, na participação dos cidadãos e na existência de parcerias entre o setor público e privado, ou seja, na governança. Secchi (2009) refere-se à governança pública como sendo um modelo relacional, uma vez que oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo. A governança é, então, o universo onde se movem e interrelacionam diversos atores privados, Instituições Públicas, grupos de interesse e comunidades de cidadãos, que assim tomam decisões e definem alinhamentos e orientações, que vão estruturar as políticas públicas. Atinge-se a chamada Boa Governança quando estas interações funcionam de forma eficaz e abrangem todos os grupos ou setores da população, equitativamente.

ligados ao cumprimento de resultados, contratualizados com o poder político, sendo os dirigentes selecionados, preferencialmente, por critérios profissionais, através de concurso público (Lei n.º 64/2011), sendo a sua responsabilização efetuada através da verificação do cumprimento de metas e objetivos. Com a tendência atual de ajustamento ao modelo Neo-weberiano, a configuração político-administrativa deve basear-se não só na profissionalização dos dirigentes mas, também, na sua responsabilização, devendo igualmente ser dada a merecida relevância à transparência nos processos de seleção.

Na governança, o Estado tem um papel orientador e coordenador, indo buscar, de novo, algumas características da organização profissional weberiana, procurando, deste modo, aliar a burocracia à eficiência. De acordo com Salis Gomes, a governança deve-se alicerçar num “modo de governação que permita ao mercado operar e viabilizar a participação ativa dos cidadãos nas tomadas de decisão.” Tendo o Estado um papel mais ativo no controlo da implementação de políticas, do que propriamente na sua conceção, assim, uma vez que os interesses sociais foram parte integrante no desenvolvimento destas políticas, estas teriam um sucesso mais efetivo uma vez que contaram com a validação dos grupos sociais. “A governança supõe, em última análise, um governo mais atento aos limites da sua esfera de ação e que saiba trabalhar com eficiência no âmbito dos parâmetros estabelecidos.” (Salis Gomes, 2003: 390).

1.5 A sociedade da informação e o *egovernment*

Pode-se considerar que, atualmente, o conceito de governação adquiriu uma nova relevância, tornando-se “um enorme chapéu que cobre um vasto conjunto de relações num mundo de redes.” Que, por sua vez, vieram substituir as relações de poder tradicionais assentes na hierarquia, coordenando e estruturando as complexas sociedades contemporâneas (Fonseca e Carapeto, 2009: 36).

Assiste-se assim, na nossa sociedade, ao surgimento de um novo paradigma social, definido “como sociedade de informação ou sociedade alicerçada no poder da informação (Castells, 2003), sociedade do conhecimento (Hargreaves, 2003) ou sociedade da aprendizagem (Pozo, 2004) que é, sem dúvida, uma nova Era “onde não existem barreiras de tempo e de espaço para que as pessoas se comuniquem”.

Salis Gomes fala de uma nova etapa histórica, referindo-se à revolução tecnológica, onde impera o poder das tecnologias de informação. Releva ainda a importância destas tecnologias para a promoção da transparência na AP, colocando “os cidadãos no papel de parceiros da Administração, com o dever de participar nas tomadas de decisão colectiva”. Nesta relação Administração pública-utente a gestão da informação poderá funcionar como veículo promotor da mesma, privilegiando as “boas relações entre a administração e o público e não apenas corretas de um ponto de vista jurídico-formal” (Salis Gomes, 2003: 402).

Para ajudar nesta resposta, surge o *egovernment*, vindo melhorar, coordenar e simplificar o funcionamento da AP, substituindo a burocracia geradora de demoras na ação e decisão, por mecanismos mais próximos e centrados no cidadão. Esta transformação, que conduziu, definitivamente, à Era tecnológica, teve impacto nas mais diversas áreas.

Fátima Fonseca e Carlos Carapeto, em relação à validade do modelo burocrático neste contexto, referem que, as suas diretrizes de formalização e de standardização continuam vivas, apesar de invisíveis, “em muitos casos, não se eliminam regras e regulamentos nem se personalizam funções”. Estes autores defendem que o paradigma trazido pelas tecnologias de informação “não elimina totalmente as características do tipo ideal descrito por Weber, mas suaviza-as, permitindo controlar melhor as suas disfunções” (Fonseca e Carapeto, 2009: 232).

No entanto, em muitas organizações públicas, com estruturas muito verticalizadas, há a tendência para manter certos procedimentos que, apesar de informatizados, não se tornam agilizados, reproduzindo apenas os mesmos processos complexos e morosos noutra plataforma, não aproveitando as potencialidades dos sistemas digitais²⁷. Neste aspeto é importante mudar mentalidades. Não será, certamente, um processo fácil, de qualquer maneira, para as gerações mais jovens, estes procedimentos já lhes serão mais naturais, uma vez que cresceram num ambiente com as tecnologias de informação e comunicação já implementadas e disseminadas.²⁸

O “Livro Verde para a Sociedade da Informação” releva a importância que as tecnologias de informação deverão adquirir, nomeadamente na facilitação de procedimentos em relação ao cidadão e às empresas, por exemplo, não obrigando ao fornecimento de dados anteriormente já facultados; promovendo a universalização de meios de pagamento eletrónico; facultando o “apoio à digitalização de arquivos, à publicação electrónica de documentos legais, ao desenvolvimento de bibliotecas digitais e à criação de uma infraestrutura nacional de informação geográfica”.

Neste documento é ainda referido um aspeto muito pertinente, que se prende com “o risco de as tecnologias da informação contribuírem para reforçar o poder dos mais fortes e enfraquecer aqueles que já se encontram numa posição debilitada”, promovendo a divisão da sociedade em dois grupos: “um com acesso aos benefícios da sociedade da informação e do conhecimento e o outro arredado dessa oportunidade em consequência de não poder utilizar, nem ter os conhecimentos necessários, ou a abertura cultural, para aceder a estas novas tecnologias.”²⁹ De modo a evitar o agravamento destas desigualdades sociais deverá ser priorizado nas políticas públicas atuais, a disponibilização de recursos e a implementação de mecanismos que promovam a literacia digital de uma forma abrangente a toda a sociedade, e o apoio àqueles com menos capacidade de se adaptar, nomeadamente, a população mais idosa.

Se for proporcionado este acesso universalizado às tecnologias de informação, o *egovernment* poderá ser uma boa ferramenta para, por exemplo, ajudar na diminuição das assimetrias entre o litoral e o interior, proporcionando, eletronicamente, uma prestação de serviços de proximidade a cidadãos mais isolados, sem necessidade de aumento de gastos em deslocações. Podendo funcionar também como travão à desertificação verificada no interior de Portugal, promovendo assim uma maior coesão demográfica.

²⁷Também no “Livro Verde para a Sociedade da Informação” se realça a importância de não propagar as disfunções da burocracia, tornando-a apenas numa burocracia eletrónica sem valor acrescentado. “As reformas de inovação tecnológica só podem ter êxito num contexto de profunda mudança global dos sistemas e métodos organizativos, de reinvenção de procedimentos e da própria estrutura da administração, desburocratizando-a e estimulando a desconcentração, a descentralização, a deslocalização, bem como a requalificação dos recursos humanos.”

²⁸“(…) o principal problema com as tecnologias de informação e comunicação é o facto da transformação institucional da administração pública ser um processo de mudança incremental e demorada das instituições vigentes, mais do que uma inovação radical que derrube modos de funcionamento e quadros mentais obsoletos.” (Fonseca e Carapeto, 2009, 235)

²⁹“Livro para a Sociedade da Informação”, 14.

2. Modernização administrativa: Os últimos 40 anos

Jaime Rodrigues Arana no seu artigo “O quadro das reformas administrativas”(2003, 125), define a modernização como sendo “as políticas tendentes a incrementar os mecanismos consultivos e de participação dos cidadãos, com o fim de reduzir o deficit de legitimidade da administração e o monopólio do interesse geral em favor do Governo; as políticas de privatização, desregulação, criação de mercados internos e competitividade entre empresas públicas, semi-públicas e privadas, e o desenvolvimento de novos sistemas de compatibilidade e orçamentação, (...); as políticas de controlo de qualidade e as tentativas de construir uma administração pós-burocrática, orientada para a qualidade (...).”

Por vezes, os conceitos “reforma” e “modernização” confundem-se. Na opinião de Juan Mozzicafreddo e Carla Gouveia (2011, 5), a modernização da Administração pública resulta de processos mais difusos, em oposição, as reformas processam-se impulsionadas por programas direcionados e específicos para determinadas situações.

Mozzicafreddo, em relação ao que implica “uma reforma da arquitectura institucional do Estado”, refere que se deve “pensar o que é importante que seja gerido em termos públicos – direta ou indiretamente - o que pode ser gerido em termos privados – autonomamente ou regulado publicamente; qual é o limite ou a fronteira entre o público e o privado; quais são as zonas de intersecção ou de fronteiras mistas e complexas, quais são os termos da coesão social e da integração dos subsistemas da sociedade; etc.” (Mozzicafreddo, 2015).

O que é facto, é que o processo de transformação/evolução da AP em Portugal é uma realidade ao longo das últimas décadas. No entanto, e como refere Juan Mozzicafreddo e Carla Gouveia no seu artigo “Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal” (2011, 6), a sua “função e estrutura”, de certa forma, mantêm-se, “em primeiro lugar, influenciadas pelo legado de outras instituições, tais como a estrutura militar e jurídica do império romano, os valores as normas e a hierarquia centralizada da Igreja Católica, por um lado, e pelo processo de criação do espaço institucional e administrativo dos modernos Estados europeus, por outro.”

2.1 Desburocratização na Administração pública

A procura do momento em que se deram as primeiras tentativas de reorganização da Administração pública, implica uma viagem até ao Estado Novo. O Decreto-Lei 48058, de 23 de Novembro, prevê a criação de um “órgão técnico central destinado ao estudo e gradual execução de um programa geral de reforma administrativa”, assim criando o Secretariado da Reforma Administrativa.

Nesta altura, em termos legislativos, já se falava em organização e simplificação do trabalho administrativo, revisão e reestruturação dos quadros da AP e de novos métodos de trabalho, “por forma a aumentar-se o rendimento e a evitar-se pessoal em excesso ou de baixa produtividade.” Neste mesmo Decreto-Lei, lê-se também que esta reforma “deverá promover a modernização de métodos, a simplificação de formalismos, a organização racional de quadros, a mecanização e acréscimo da

produtividade do trabalho”. “Só assim será possível renovar a estrutura burocrática, adaptando-a às exigências da administração moderna, e simultaneamente comprimir em medida adequada o número de funcionários, atualmente hipertrofiado, sobretudo nas categorias base da hierarquia” (Decreto-Lei 47137, de agosto 1966). Também em 1962, a Lei de Meios, fala na promoção da “reorganização dos serviços públicos, a fim de se melhorar a sua eficiência, aumentar as garantias dos particulares e assegurar mais efetiva cooperação do público com a administração.”

A destacar ainda a criação do Secretariado da Reforma Administrativa em 1969 que, entre outras, tem a pretensão de elaborar o Código de Procedimento Administrativo (CPA), com o objetivo de “simplificar formalidades”. Este Código viria a ser elaborado mais tarde, em 1991, representando uma etapa relevante na relação entre a Administração pública e o cidadão. Trilhava-se então um caminho no sentido da confiança e dignificação, que há muito se fazia esperar.

Na realidade, num Estado centrado numa só pessoa (Salazar), onde o parlamento, na verdade, não tinha qualquer poder, a Administração pública apresentava-se como um sistema burocrático e autoritário, formatado à maneira salazarista e, portanto, nada permeável a qualquer reforma administrativa centrada na qualidade do serviço público.

Com o 25 de abril os temas da simplificação administrativa, da desburocratização, da qualidade da prestação de informação ao cidadão e, no fundo, de uma dignificação generalizada do aparelho administrativo, foram desde logo inseridos na agenda política dos partidos no governo. A Constituição da República Portuguesa de 1976 revela bem estas intenções, consagrando no seu artigo 267.º que “A Administração pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva”, em relação à qualidade da informação, refere no seu artigo 268.º que “Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.”

No entanto, o fim do Estado Novo não representou uma mudança significativa na política de gestão pública, uma vez que as preocupações dos primeiros governos constitucionais se centravam na “consolidação do regime democrático e do Estado de direito e ao desenvolvimento tardio do Estado social” (Carvalho, 2008: 155). Como refere Araújo (2002) nesse sentido, a instabilidade política, aliada à ausência de uma abordagem coerente em relação à reforma, não permitia a implementação das medidas projetadas no sentido de aperfeiçoar e modernizar a Administração pública.

De acordo com Juan Mozzicafreddo e Carla Gouveia (2011: 11, 19), as medidas implementadas nesta altura “tiveram como objetivo, não tanto a reforma administrativa, mas sim a atualização da legislação, a reorganização dos recursos humanos e a substituição dos funcionários, a reorientação da estrutura dos serviços e a adequação dos princípios e das práticas à filosofia e às orientações do novo sistema político democrático”. Pode-se dizer que esta conjuntura não foi propícia a “introduzir inovações ou melhorias de procedimentos, mas principalmente a arrumar e profissionalizar organismos”.

Ainda assim, foram dados importantes “passos” nessa altura que merecem ser referidos, como é exemplo a criação, em 1974, do Instituto Nacional de Administração – INA com “... a missão fundamental de contribuir, através do ensino, da investigação científica e da prestação de apoio técnico especializado, para a reforma administrativa e o aperfeiçoamento da gestão pública” (Decreto-Lei 160/79, de 30 de Maio). Importa mencionar também, a criação do Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), estrutura esta vocacionada para a formação de pessoal da Administração local e a criação, em 1981, do Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa, que mais tarde se viria a tornar no Secretariado de Modernização Administrativa, prosseguindo os objetivos centrais do seu antecessor: a desburocratização e a simplificação administrativa.

Os primeiros governos, apesar da instabilidade política, procuraram implementar novas políticas sociais de modo a desenvolver e alargar as funções do Estado, nomeadamente no que se refere ao setor da saúde, da educação e da segurança social, uma vez que estes setores eram incipientes e não chegavam à totalidade da população (Araújo, 2004). Estava-se a construir o Estado Providência.

Por esta altura, com a descolonização, outro desafio se impõe... é necessário integrar cerca de 49.000 funcionários públicos. Número este que significa 13,3% do pessoal da função pública, aumentando substancialmente a sua dimensão, assim como a despesa pública (Araújo, 2004)³⁰.

Apesar da conjuntura, os primeiros governos constitucionais nos seus programas referiam sempre a desburocratização como objetivo a alcançar. Elisabete de Carvalho analisou na sua tese de doutoramento, os objetivos de reforma administrativa mais mencionados nos programas destes governos. Começando por levar em conta os 9 primeiros governos constitucionais, constatou que os objetivos que predominavam eram a desburocratização (mencionado em 6 programas), a qualidade (mencionado em 4), a dignificação da Função Pública (mencionado em 4), o desenvolvimento (mencionado em 4) e a moralidade administrativa (mencionado em 4).

Quadro 2.1: Agendas na Reforma Administrativa (do I ao IX Governo)

Objectivos	Governos Constitucionais									Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	
Desburocratização	√	√	√				√	√	√	6
Qualidade					√		√	√	√	4
Dignificação da FP		√		√				√	√	4
Desenvolvimento		√		√	√	√				4
Moralidade administrativa		√		√				√	√	4
Eficiência		√		√				√		3
Interesse colectivo		√		√			√			3
Participação		√			√					2
Descentralização		√							√	2
Legalidade		√		√						2
Total	1	9	1	6	3	1	3	5	5	34

Fonte: *Agendas da Reforma Administrativa em Portugal* (Carvalho, 2008: 102, 103)

³⁰ “O total de funcionários da Administração Pública Portuguesa em 1979 era de 372 086, em 1989 o número de funcionários passou para 482 368, em 1999 este número aumentou para 716 418 funcionários. Em vinte anos o número de funcionários duplicou” (Rocha, 2001 in Araújo, 2004: 2).

Se analisarmos, para além dos objetivos, as medidas contidas nos programas de governo, constatamos que todos eles revelam a intenção de desburocratizar. Nesta altura, objetivos como a desburocratização ou a qualidade, representavam ferramentas para uma melhoria do serviço público prestado aos cidadãos, no sentido do fortalecimento de um Estado de Direito e da Democracia.

Em meados da década de 80, coincidindo com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, com o X Governo Constitucional, assiste-se a uma viragem no que se refere às políticas de reforma administrativa, que passam a ter como modelo as teorias do *New Public Management*, já praticadas, nesta altura, em países como a Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos da América, Grã-Bretanha, Holanda e países escandinavos.

Após esta viragem, muitas das anteriores metas mantiveram-se, como são exemplo a desburocratização, a qualidade, a dignificação da função pública e a eficiência. As alterações vão no sentido de objetivos como a prossecução do interesse coletivo, a descentralização e a legalidade deixarem de ser centrais à reforma. Os objetivos (quadro 2.2) que surgem pela primeira vez são, por exemplo, a eficácia, a transparência e a ideia de um Estado menos interventor e mais regulador (Carvalho, 2008).

As iniciativas de desburocratização centram-se, então, no aumento da eficácia e na redução de custos na AP, para isso, os governos apostam na “racionalização das normas e procedimentos administrativos, tais como a coordenação dos 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” (Mozzicafreddo, 2001: 6).

Quadro 2.2: Agendas da Reforma Administrativa (do X ao XVII Governo)

Objectivos	Governos								Total
	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	
Qualidade		√	√	√	√	√	√	√	7
Desburocratização	√	√		√	√		√	√	6
Dignificação da FP		√	√	√	√		√		5
Eficiência		√		√	√	√	√		5
Eficácia				√	√	√	√		4
Transparência	√	√			√		√		4
Desenvolvimento				√	√			√	3
Menor intervenção	√				√	√			3
Moralidade administrativa				√	√				2
Participação				√	√				2
Total	3	5	2	8	10	4	6	3	41

Fonte: Agendas da Reforma Administrativa em Portugal (Carvalho, 2008)

No seu artigo “Perspetivas da moderna gestão pública em Portugal”, Salis Gomes (2001) faz uma análise das perspetivas de reforma por fases, desde a instauração do regime democrático em 1974. A primeira fase terá consubstanciado a “adaptação da Administração pública à nova ordem democrática e perdurou até 1980. A segunda, que assentou no primado das reformas técnicas, conduzidas com uma

perspetiva sistémica e global, prolongou-se até 1986. A modernização administrativa e o primado dos cidadãos foram as orientações estratégicas vigentes no período seguinte, que terminou em 1996.”

Carla Miguel Gouveia (2007: 69) faz uma análise assente nas ideologias dos líderes políticos que comandavam os Governos Constitucionais da altura: “(i) a primeira fase diz respeito aos Governos Constitucionais comandados pelo professor Aníbal Cavaco Silva, que pode ser identificada temporalmente pelo período compreendido entre 1986 e 1995 (...), e em que as palavras de ordem foram desburocratizar e privatizar; (ii) a segunda fase representa o período de liderança do Eng.º António Guterres cujo enfoque foi no âmbito da desregulamentação, abertura e proximidade ao cidadão, a descentralização e a implementação do modelo de excelência (lojas do cidadão)”.

Salis Gomes resume estas etapas referindo que, nos anos 1980 se tratou de “mudar as estruturas para mudar os comportamentos”, enquanto que nos anos 1990 se “procurou saber quais são os serviços que devem ser prestados aos cidadãos, para depois, eventualmente, mudar as estruturas. Ou seja, o serviço ao cidadão tornou-se o ponto fulcral.”

Carla Miguel Gouveia fala ainda numa terceira fase que, devido à saída de Durão Barroso, em 2004, se torna difícil definir mas, pode-se concluir que as premissas fundamentais foram o “estatuto e avaliação dos funcionários, as remunerações dos dirigentes e uma aproximação, ainda maior, ao modelo de gestão privado com algumas peculiaridades fruto da própria especificidade do sector público. Com o XVII Governo Constitucional do Eng.º Sócrates não existe uma ruptura com a terceira fase, mas sim uma certa continuidade, voltando contudo um pouco aos valores prosseguidos pelos governos liderados pelo Eng.º António Guterres...”.

Elisabete de Carvalho defende “que a viragem para uma concepção gestionária ocorreu com o X Governo Constitucional, cimentando-se com o XI”. Também faz o paralelismo entre esta tendência gestionária, com a entrada de Portugal na União Europeia. Esta autora considera também que, “embora não haja exactamente uma evolução linear nas políticas prosseguidas, nota-se que não houve retrocessos no caminho trilhado e alterações no paradigma adoptado” (Carvalho, 2007).

Durante o X Governo Constitucional (1985-1987), em que as palavras de ordem eram a desburocratização, a racionalização e a simplificação, foi criado o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA). Tendo como apoio as Tecnologias de Informação no seu esforço de incremento da eficiência, eficácia e qualidade no funcionamento da AP, tanto internamente, como na relação com as empresas e com os cidadãos. Assiste-se, assim, na década de 80, a um substancial investimento, por parte dos organismos públicos, na informatização dos seus serviços.

Em 1991 cria-se o INFOCID (Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão), através da RCM 18/91, de 31 de maio, com o objetivo de implementar um sistema interdepartamental de informação administrativa aos utentes do serviço público, permitindo a integração de mais de 50 departamentos governamentais. “Foi uma experiência embrionária de *e-government* em Portugal e teve a virtude de colocar um conjunto de estruturas burocráticas (...) a disponibilizar aos cidadãos informação sobre as suas áreas de atividade” (Fonseca e Carapeto, 2009: 210).

Acabou por ser um projeto que perdurou mais de uma década, passando em 1995 a estar disponível na *Internet*, incluindo “todos os menus, textos e imagens informativas constantes na versão multimédia dos quiosques de rua, que haviam sido criados na década de 90.” (Fonseca e Carapeto, 2009: 243) A partir deste momento, não mais se retrocedeu, passando o Portal do Cidadão, em 2004, a ter como público-alvo, não só os cidadãos, mas também as empresas e os próprios funcionários públicos, prosseguindo a “filosofia de balcão unificado de atendimento” (Fonseca e Carapeto, 2009: 214).

Também em 1991, através do Decreto-Lei 442/91, de 15 de Novembro, é publicado o Código do Procedimento Administrativo (CPA), outro marco importante na consolidação e fortalecimento da relação entre a Administração e os cidadãos, tornando legalmente obrigatórios princípios como os da colaboração entre a administração e os cidadãos (art. 7º), da participação (art. 8º), da decisão (art. 9º) e da desburocratização e da eficiência (art.10º).

Importa realçar o artigo 7º que implica, na colaboração com os cidadãos a que se refere, “o dever de apoio e estímulo das suas iniciativas e de receção das suas sugestões e reclamações (administração aberta), o dever de esclarecimento dos particulares através da notificação e fundamentação dos atos administrativos, a adoção do princípio do arquivo aberto e a consagração do direito dos particulares à informação sobre os procedimentos e à consulta dos documentos que os integram, podendo obter certidões ou reproduções dos mesmos” (Gouveia e Mozzicafreddo, 2011: 396). Juan Mozzicafreddo e Carla Gouveia, no seu artigo “Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal” (2011: 22), referem-se à atitude pedagógica que este Código abarca, “no sentido de influenciar os comportamentos, tanto dos agentes da administração pública, como dos indivíduos e empresas em geral”. Mais tarde, em 2015, assiste-se a uma evolução deste Código no sentido da desburocratização e modernização administrativa, com a criação do NCPA (Novo Código do Procedimento Administrativo).

Em 1997 é elaborado o Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal, que coloca as tecnologias de informação e comunicação como motor da modernização administrativa, “incluindo recomendações para a administração pública, como a criação de meios de comunicação por via electrónica para a partilha de informação entre serviços, a disponibilização generalizada de meios de pagamento electrónico ou a digitalização de documentos” (Fonseca e Carapeto, 2009: 211). “Este Livro Verde pretende ser uma reflexão estratégica para a definição de um caminho de implantação da Sociedade da Informação em Portugal, numa perspectiva transversal, centrada nas suas manifestações nos múltiplos domínios da vida colectiva e da organização do Estado, e subordinada a preocupações de estímulo à criatividade, à inovação, à capacidade de realização, ao equilíbrio social, à democraticidade de acesso, à proteção dos carenciados e dos que apresentam deficiências físicas ou mentais”³¹.

Já em 1993, no Livro Branco para o Crescimento, Competitividade e Emprego, elaborado pela Comissão Europeia, se aliava o uso das tecnologias de informação e comunicação ao desenvolvimento dos países, podendo-se encontrar referencias como: “A Europa deve criar as condições que lhe permitam

³¹ Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal (1997: 7)

manter um domínio suficientemente elevado da tecnologia e beneficiar de uma indústria das TIC inovadora e competitiva, num ambiente aberto e concorrencial.”³²

Vale a pena referir, por representar um bom exemplo da aproximação da Administração pública aos cidadãos, o surgimento, em 1996, do Livro de Reclamações (RCM 189/96, de 28 de novembro), passando “a ser obrigatório nos locais de atendimento de utentes dos serviços públicos”³³.

É também importante relevar a criação, através do Decreto-Lei 4/97, de 9 de janeiro, da Rede Interministerial de Modernização Administrativa (RIMA), “com a missão de promover e garantir a participação integrada de todos os serviços no esforço de modernização, simplificação e desburocratização da Administração Pública.”³⁴ Mais tarde, em 2014, o Decreto-Lei 72/2014 procede à sua primeira alteração, vindo dar novo impulso à RIMA, referindo no seu conteúdo que esta “Rede, implicando a criação de pontos focais de modernização administrativa pertencentes a cada ministério, afigura-se como o melhor instrumento para assegurar que, por um lado, estas políticas” (de modernização e simplificação administrativas) “são assumidas e implementadas em todas as áreas da governação e que, por outro, subsiste uma instância de coordenação e integração, que possibilite a utilização de ferramentas comuns, promova a partilha de conhecimento e a avaliação das experiências, desencadeie a reflexão conjunta com vista ao melhoramento de práticas e metodologias e garanta a centralização da informação para efeitos de comunicação interna e externa.” Contudo, tal como referido no relatório “Egov em Portugal: situação, desafios e estratégias”, existe o entrave de projetos deste tipo dependerem de ciclos eleitorais e, por isso, saírem enfraquecidos, não produzindo os efeitos práticos que, à partida, se pretendiam.

Neste período, “a nível orçamental, garantir a entrada do país na União Económica e Monetária passa a ser a grande aspiração, que irá afetar a conceção das demais políticas” (Carvalho, 2007: 177) públicas. É com este enquadramento que surgem os Centros de Formalidades e Empresas, criados através do Decreto-Lei 55/97 de 8 de março, que pretendem “de uma forma simples, eficaz, barata e sobretudo compatível com a realidade económica, facilitar a vida empresarial, através da institucionalização da figura do centro de formalidades das empresas (CFE), que consiste na instalação física, num único local — a entidade hospedeira — de delegações ou extensões dos serviços ou organismos da Administração Pública”, nomeadamente o Registo Nacional de Pessoas Coletivas, a Direção-Geral dos Impostos, os Centros Regionais de Segurança Social, o Notariado e Registo Comercial.

Estava, portanto, implementada a “ideia (ovo de Colombo) do *one stop shop*” (Carvalho, 2007: 174), em que as Lojas do Cidadão são o expoente máximo. De facto, este projeto arrancou neste mesmo ano (1997), através do trabalho de uma equipa de missão, dependente do Secretário de Estado da

³² Livro Branco - Crescimento, competitividade, emprego - Os desafios e as pistas para entrar no século XXI (1993: 97)

³³ RCM 189/96, de 28 de novembro

³⁴ Decreto-Lei 4/97, de 9 de Janeiro; art.º 1º

Administração Pública “com objetivo de implementar e pôr em funcionamento serviços de atendimento ao cidadão, tendo em vista a prestação célere e personalizada, num único local público, de um conjunto de serviços de atendimento do cidadão”³⁵

Por esta altura o comércio eletrónico encontra-se consolidado e faz todo o sentido para o seu desenvolvimento, estabelecer a equiparação entre a fatura em suporte papel e a fatura eletrónica (Decreto-Lei 375/99, de 18 de setembro).

Ainda no governo de António Guterres, através do Decreto-lei 54/2000, é criado o Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) a ser ministrado pelo INA (Instituto Nacional de Administração)³⁶, “destinado a licenciados interessados em enveredar por uma carreira na Administração Pública e a dirigentes e outros funcionários licenciados, com experiência profissional e desempenho relevantes”³⁷. Torna-se num curso de referência e tem, desde o seu início, contribuído para o fortalecimento das competências dos recursos humanos na AP.

Em 2002, o XIV Governo Constitucional não conclui o seu mandato, sendo o Governo de Guterres substituído pela coligação entre Partido Social Democrata e Partido Popular. Esta transição marcou “um reforço na ótica gestionária e um maior foco na eficiência, enquanto os governos precedentes preferiram realçar a qualidade e a melhoria das relações da Administração com as empresas e os cidadãos.” (Carvalho, 2007: 179)

É neste contexto que é criado o Sistema Integrado de Avaliação e Desempenho (SIADAP), através da Lei 10/2004, de 22 de março, que tem como principal objetivo a implementação de uma gestão por objetivos na AP. Elisabete de Carvalho refere a este respeito que, nesta altura, se está “em pleno esplendor do discurso do *New Public Management*, ao se defender um Estado mínimo, reduzindo as funções de regulação e fiscalização, prosseguidas por organismos estruturados e geridos em moldes “empresariais”” (Carvalho, 2007: 180).

Na perspetiva de João Salis Gomes, esta gestão dos recursos humanos da função pública, de um modo geral, irá beneficiar com as semelhanças ao setor privado, principalmente em termos de motivação profissional.³⁸ Nesta conjuntura, a formação é uma peça basilar para o fortalecimento destes atores, principalmente com os acelerados avanços das novas tecnologias.

Para prosseguir as políticas públicas relacionadas com a sociedade da informação e governo eletrónico, foi criado um instituto público, em 2004, denominado UMIC - Agência para a Sociedade do

³⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/97 de 21 de outubro

³⁶ Hoje em dia apesar de manter a sigla, designa-se Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas. Este curso completou, até ao presente momento, dezasseis edições.

³⁷ Decreto-lei 54/2000, de 7 de Abril

³⁸ Este autor refere a este respeito que “é fundamental a passagem de uma cultura de comando e de obediência para uma outra de serviço, de iniciativa e de responsabilidade; a flexibilização do sistema de carreiras, na perspetiva de um sistema misto onde as diferenças com o regime geral de trabalho gradualmente diminuem; a introdução de estímulos à produtividade; a rejeição do igualitarismo; a aposta na formação permanente dos funcionários, procurando, para além da difusão de saberes e competências técnicas, o desenvolvimento de capacidades próprias de todos e de cada um e a adaptação de atitudes e comportamentos às exigências de democracia, de inovação, de mudança.”

Conhecimento³⁹. “Com a prioridade de modernização da Administração Pública, a UMIC aprovou, em 2003, um conjunto de planos de ação, dos quais se destacam, a “Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos – Plano de Ação para o Governo Eletrônico⁴⁰” e o “Programa Nacional de Compras Eletrônicas” (Matos, 2015: 105, 106). Em 2012, as suas funções transitaram para a FCT (Fundação para a Ciência e Tecnologia) centrando, atualmente, a sua ação em torno de aspetos como as competências digitais (*eSkills*), a eCiência, a Cibersegurança e a Governação da *Internet*.

Em 2005, atuando na simplificação e racionalização de estruturas, de modo a controlar os custos e a dimensão da administração central, é criado o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE, cujos principais objetivos se centravam na avaliação das atividades da administração central, definindo as que se devem manter, transferir para outras entidades públicas ou privadas e as que se devem extinguir⁴¹; na desconcentração de funções para níveis regionais e locais; na descentralização de funções para a administração local; na diminuição das estruturas administrativas e na simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos.

Era também objetivo deste programa, o reforço na implementação de serviços partilhados, de modo a reagrupar os serviços transversais numa unidade operacional centralizada, assim, evitar-se-ia a duplicação de processos e estava aberta a possibilidade de redução das estruturas existentes⁴². Numa primeira fase, a ação dos serviços partilhados restringia-se apenas “à gestão integrada de recursos financeiros e orçamentais, mas em 2010 passou a incluir a gestão de recursos humanos, a gestão de infraestruturas e a disponibilização de soluções e serviços analíticos” (Matos, 2015: 118).

“Os serviços partilhados melhoram o desempenho, uma vez que permitem à organização concentrar os seus recursos nas atividades centrais e não nas rotinas administrativas. Desse modo, permitem a horizontalização da estrutura organizacional, apoiando a estratégia e a mudança organizacional,” “o Sistema Nacional de Compras é expressão desta tendência.” (Fonseca e Carapeto, 2009: 143, 146)

O Cartão de Cidadão, criado em fevereiro de 2007 durante o XVII Governo Constitucional, representa outra medida emblemática no caminho da política de modernização da Administração pública, em particular no que se refere aos “objetivos de simplificação, agregação, segurança e desmaterialização que prossegue” (Fonseca e Carapeto, 2009: 125). Este método inovador de identificação permitiu a agregação num só cartão, do número de bilhete de identidade, do número de

³⁹ Três anos mais tarde esta entidade transfere as suas competências no domínio da administração eletrónica, para a Agência para a Modernização Administrativa, IP (AMA), designadamente na gestão dos Portais do Cidadão e da Empresa e no desenvolvimento de projetos infra-estruturais, como o Cartão de Cidadão ou a plataforma de interoperabilidade.

⁴⁰ Este plano identifica sete componentes: 1. Serviços Públicos orientados para o cidadão; 2. Administração Pública moderna e eficiente; 3. Nova capacidade tecnológica; 4. Racionalização de custos das comunicações; 5. Gestão eficiente das compras; 6. Serviços próximos dos cidadãos; 7. Adesão aos serviços públicos interativos, UMIC (2003)

⁴¹ Objetivo de redução em 25% do número de estruturas e de cargos dirigentes na Administração Pública, a assim como a criação de novos estatutos para 430 organismos.

⁴² “Esta ideia popularizou-se no final dos anos 80 do século passado, nos Estados- Unidos e ficou conhecida como “serviços partilhados” (*sharedservices*)” (Fonseca e Carapeto, 2009: 140)

contribuinte, do número de segurança social, do número de utente do serviço nacional de saúde e do número de eleitor. Tecnicamente, o Cartão de Cidadão assume a forma de um *Smartcard*, tendo capacidade de armazenamento de informação e de processamento criptográfico, permitindo ainda a assinatura digital de documentos, através de certificação digital.

Prosseguindo também estes objetivos, vale a pena referir, a implementação do Documento Único Automóvel, tendo-se reunido a informação do livrete e do título de registo da propriedade num só documento.

Convém referir também, a evolução sentida no preenchimento da declaração de IRS⁴³, sendo possível, a partir de 2007, o seu preenchimento por via eletrónica já com parte dos seus campos pré-preenchidos, com base nos dados sobre os trabalhadores, enviados pelas empresas e organizações públicas. “Um dos impactos mais importantes deste serviço, emblemático para os objetivos do governo electrónico, é a mudança de hábitos que provocou nas pessoas. Não só pelo facto de não se deslocarem fisicamente a uma repartição de finanças (...), mas sobretudo pela confiança na desmaterialização de um ato importante como este para a vida pessoal, familiar e empresarial” (Fonseca e Carapeto, 2009: 196, 197).

No XVII Governo Constitucional, José Sócrates assumiu como “bandeira” o Programa Simplex - programa de simplificação administrativa e legislativa da Administração central. Iniciado em 2006, este programa teve como “traves mestras a eliminação de certidões, a desmaterialização de formulários e a redução de burocracia”⁴⁴.

O Simplex, “(...) através de dois mecanismos: (i) reengenharia de processos⁴⁵ e (ii) administração eletrónica e simplificação⁴⁶”, pretende dar resposta “aos objetivos de simplificação administrativa de reduzir os custos de contexto e favorecer a competitividade e melhorar a qualidade dos serviços públicos” (Matos, 2015: 108).

O Simplex`07, centrou as suas medidas em torno da Cidadania e das Atividades empresariais,⁴⁷ “de entre as quais se destacam a elaboração do registo centralizado de licenças e autorizações prévias e a

⁴³ Desde 1996 que existe a possibilidade do seu preenchimento electrónico.

⁴⁴ <<http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>>

⁴⁵ Com objetivos de: tornar as exigências burocráticas proporcionais ao risco; rever e suprimir as formalidades desnecessárias e diminuir o tempo de resposta; e pedir apenas a informação indispensável e de uma só vez. (“Reorganização do Estado e da Administração pública e a questão dos Recursos Humanos”; Francisco Madelino (Coord.), Juan Mozzicafreddo, Realinho de Matos; 2015: 108.)

⁴⁶ Com o principal objetivo de desmaterialização, disponibilizando informação e padronizando-a, com maior transparência e melhor gestão e avaliação da qualidade do serviço, bem como através da interoperabilidade, ou seja, a partilha de informação e desenvolvimento de serviços integrados possibilitando ao cliente que se identifique e dê a informação de uma única vez. (Matos, 2015: 108).

⁴⁷ De acordo com Fátima Fonseca e Carlos Carapeto (2009:55): Na categoria da cidadania estão medidas viradas para temas como - Estudar e aprender; Investigar e ensinar; Cultura e conhecimento; Empregar e trabalhar; Consulta e cirurgia a tempo e horas; Prestações sociais; Ordenar o território e preservar o ambiente; Simplificar o registo civil; Garantir a segurança; Garantir e facilitar o acesso à propriedade; Imigrar e emigrar; Viajar em transportes coletivos; Conduzir automóvel; Partilhar e facilitar o acesso à informação; Relação com municípios; Facilitar pagamentos e cobranças; Órgãos de soberania - e na categoria das atividades empresariais estão medidas viradas para temas como - Licenças; Agricultura e floresta; Turismo; Logística portuária e plataformas logísticas; Construção e imobiliário; Energia; Criar e gerir empresas; Acelerar procedimentos administrativos

eliminação de certidões para os serviços públicos.”⁴⁸ Em 2008 foi lançado o Simplex Autárquico “um programa anual (...) que, depois da sua fase de arranque, fica aberto à adesão por parte de outros municípios. Estes definem livremente as medidas de simplificação que são da sua responsabilidade exclusiva (medidas municipais), indicando os objetivos visados, os indicadores de qualidade a que devem obedecer e os respetivos prazos de conclusão” (Fonseca e Carapeto, 2009: 59). As inovações neste programa são constantes, em 2009, por exemplo, utilizou-se pela 1ª vez o formato *blog* para a fase de consulta pública⁴⁹.

“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*”, realizado pela OCDE (2008). 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, 2012 *in* Matos, 2015: 108 e 109).

A partir de 2011, com a vitória do PSD nas eleições e com a assinatura do Memorando de Entendimento entre o governo português e a troika, assistiu-se à implementação de medidas essencialmente norteadas pelas metas constantes deste documento que, no geral, implicavam cortes nos custos da despesa pública.

Neste contexto é criado o PREMAC, que traz de novo alguns dos princípios⁵⁰ constantes do PRACE, “bem como de outras iniciativas desenvolvidas anteriormente, sublinhando a urgência de “reduzir custos e procurar modelos mais eficientes de funcionamento...”, com vista à “adoção de estruturas orgânicas, processos e práticas que maximizem a captação de benefícios resultantes da evolução tecnológica e organizativa, com o objetivo de cumprir a sua missão: criar valor para a sociedade utilizando os recursos públicos da forma mais eficiente possível”” (Matos, 2015: 114).

No início de 2015, na senda do Código do Procedimento Administrativo (CPA) elaborado em 1991, entra em vigor um Código que, à partida, teria pretensões de ser apenas uma mera atualização do CPA

e judiciais; Exportação e importação; Aeronáutica; Comunicações; Rede viária e circulação rodoviária; Propriedade industrial; Pessoas coletivas de utilidade pública; Fornecimentos ao Estado. (Governação, inovação e tecnologias – O Estado rede e a administração pública do futuro; Fátima Fonseca e Carlos Carapeto (livro de 2009))

⁴⁸ “Estas medidas tendem a ser viáveis se existir uma coerente comunicação entre os serviços, evitando-se, deste modo, a obrigatoriedade de apresentação pelos cidadãos, de determinados documentos que já estavam acessíveis e disponíveis noutros serviços.” <<http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>>

⁴⁹ Os prazos de execução das medidas propostas, em geral, são anuais.

⁵⁰ Redução de, pelo menos 15%, no total das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério e redução de, pelo menos, 15% do número de cargos dirigentes, tanto de nível superior, como de nível intermédio.

mas que, pelas profundas alterações que sofreu, deu origem a um novo diploma – Novo Código do Procedimento Administrativo (NCPA).

Este novo Código vem reforçar o caminho começado pelo CPA, desta feita, com manifesta “intenção de arrear a linha clássica que considerava o procedimento administrativo como “a zona reservada da Administração Pública onde o particular não sabe, nem tem que saber o que se passa”” (Rebello *in* Maurício, 2000: 27). Por ser “uma instituição ao serviço da garantia dos direitos e interesses dos administrados e (...) um mecanismo de participação dos cidadãos e das entidades interessadas, para configurar o interesse geral em sede administrativa” (Tornos *in* Maurício, 2000: 25), este diploma reveste-se de enorme importância.

O NCPA vem reforçar a tendência de simplificação administrativa, patente, por exemplo, no seu artigo 62.º referente ao “balcão único eletrónico”. De acordo com Miguel Prata Roque, a “transformação do procedimento administrativo num procedimento eletrónico, de comunicação e de decisão à distância, não só veio revolucionar as dinâmicas de contacto entre a administração pública e os particulares, como veio transformar o próprio objeto da atividade administrativa” (Maurício, 2000: 37). Neste contexto, faz todo o sentido reforçar a segurança no espaço virtual, o que é feito no artigo 18.º, que tem como epígrafe o Princípio da proteção dos dados.

Os princípios como os da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade, boa-fé, colaboração com os particulares, decisão e gratuidade foram densificados neste novo Código. Quanto aos novos princípios introduzidos, realça-se o da Administração eletrónica (artigo 14º) que refere que “a Administração tem de se relacionar entre si sempre por meios eletrónicos, mas, em relação aos particulares, o código postula nesta matéria a regra da voluntariedade” (CEJ, 2016: 17) dando alternativa à opção pelo clássico correio postal (artigo 63º, nº 1).

Importante salientar também neste Código, a criação da conferência procedimental (artigos 77º a 81º), que vem no sentido de melhorar o exercício, em comum ou conjugado, da competência de diversos órgãos da Administração. “Com esta inovação espera-se obter uma decisão menos burocratizada, mais coerente, mais rápida e mais célere em procedimentos que, doutra forma, teriam que correr por diversas pessoas coletivas, órgãos ou departamentos da Administração” (CEJ, 2016: 20). Esta figura vem possibilitar “a coordenação e concertação de pareceres de diferentes entes públicos, permitindo aos particulares uma espera mais abreviada da decisão administrativa” (CEJ, 2016: 41).

A 26 de novembro de 2015, toma posse o Governo de coligação, liderado por António Costa⁵¹, que vem dar alguma dinâmica a um quadro de grande austeridade, iniciando com a implementação de algumas medidas, como o aumento do ordenado mínimo ou a lei das 35 horas de trabalho semanais para os funcionários públicos.

No seu programa “assume como uma das suas prioridades a modernização administrativa, tendo como especial objetivo a simplificação dos procedimentos e a redução de custos de contexto, de modo

⁵¹ XXI Governo Constitucional

a transformar o setor público num exemplo de competitividade e inovação”⁵², refere também “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 Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) do setor público.”⁵³

Não sendo inovador nestas pretensões, foi coerente com o caminho já trilhado, sendo um dos seus primeiros passos, a criação do CTIC (Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública)⁵⁴, sucessor do GPTIC (Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação), modelo de governação das TIC do anterior governo, que tinha por base este grupo.

O CTIC tem como função preparar a estratégia para as TIC até 2020, tendo como principais objetivos: “Tornar os serviços digitais mais simples, acessíveis e inclusivos; Potenciar a adesão aos serviços digitais por parte dos cidadãos e das empresas; e Garantir um desenvolvimento sustentável em matéria de transformação digital” (AMA, 2020: 3).

Exemplos de alguns projetos inseridos nesta estratégia, e que vão no sentido da desmaterialização, da redução dos custos de contexto e do aumento da confiança do cidadão na Administração pública, são: As notificações eletrónicas, através das quais cidadãos e empresas que decidam aderir a este sistema, passam a receber as suas notificações eletronicamente; “A Bolsa de Documentos, que é uma aplicação *online*, disponível no Portal do Cidadão, que permite receber, guardar, gerir e partilhar documentos eletrónicos ou digitais”⁵⁵; O Livro Amarelo Eletrónico, que consiste numa “plataforma digital que permite aos consumidores apresentar reclamações e submeter pedidos de informação”⁵⁶; O IRS automático, que tem como objetivo “acabar, gradualmente, com a necessidade de entrega da declaração de IRS para os contribuintes com rendimentos de trabalho dependente, aposentados e reformados”⁵⁷; O Balcão do Empreendedor +, cuja função se baseia no “desenvolvimento e operacionalização de *backoffice* de suporte ao novo Sistema de Indústria Responsável (SIR)”; O Geoportal 2020, que tem como principais objetivos “centralizar a informação geológica georreferenciada sobre o território nacional” e “garantir o interface para a crescente articulação com as iniciativas europeias e comunitárias em matéria de informação geológica na vertente informativa” (AMA, 2020: 11); O Título Único Ambiental (TUA), que funciona como o módulo integrante da solução *web* da Agência Portuguesa para o Ambiente, com os principais objetivos de dar suporte ao TUA e permitir a entrega *online* de todos os elementos instrutórios numa única vez.

Inovador por parte deste governo, foi a criação de laboratórios/incubadoras, com o objetivo de “testar ideias e projetos inovadores para o setor público e social, que sejam propostos por entidades

⁵² Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2016

⁵³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2017

⁵⁴ Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2016

⁵⁵ <https://www.portaldocidadao.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/bolsa-de-documentos>

⁵⁶ Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21.06.2017

⁵⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2017

públicas, centros de investigação, empresas privadas ou entidades do setor social”⁵⁸. Tendo sido lançado, em outubro de 2017, o Laboratório de Experimentação da Administração Pública – LABx⁵⁹, que começou com projetos como o Balcão Único do Emprego e o Roteiro da despesa.

Foram também promovidas sessões com os funcionários da Administração pública de diferentes categorias e provenientes de vários serviços, denominadas “Simplex Jam”, com o objetivo de “identificação de problemas e de constrangimentos nos serviços públicos e encontrar propostas de solução que possam vir a ser incorporadas como medidas no programa de 2017” (XXI Governo, 2016: 16).

2.2 A importância dos funcionários públicos na modernização administrativa

Uma Administração pública moderna, centrada no serviço ao cidadão e às empresas, não se consegue apenas com a simples introdução de tecnologias de informação. Com estas ferramentas, deve-se juntar também uma profunda mudança tanto no modo de funcionamento interno, como no modo de interação entre Administração pública e cidadãos e empresas.

A modernização administrativa da AP implica, não só o uso massivo das tecnologias de informação, mas também uma profunda adaptação dos processos e pessoas a este contexto. “Muito da modernização necessita da combinação destes três elementos, que têm que evoluir em conjunto, sob pena de termos custos, porventura tecnologia, mas não mais eficiência” (Matos, 2015: 122).

É imperativo a participação e sincero envolvimento de dirigentes e trabalhadores dos diferentes organismos, assim como a identificação inequívoca e uma visão estratégica dos vários processos existentes, de modo a adaptá-los a esta realidade.

De acordo com David Ferraz, podemos selecionar um conjunto de “Boas-Práticas”⁶⁰ identificadas noutros países, a adotar na configuração político-administrativa portuguesa. Contudo, no contexto nacional, para ser possível a sua aplicação, seria necessária uma política de gestão integrada que deveria contemplar não só o recrutamento e a seleção mas, também, a formação, a avaliação, a promoção, o desenvolvimento, o aperfeiçoamento e a cessação das funções de direção.

A importância dos dirigentes públicos sempre foi fulcral no desenvolvimento de toda a “máquina” político-administrativa, mas adquire uma importância acrescida na atualidade, por se revelarem tão

⁵⁸ “Nota explicativa – Orçamento de Estado 2017 – Apreciação na especialidade (2016: 9

⁵⁹ Que desenvolverá os seus projetos de acordo com a seguinte metodologia:

— Investigar para entender as necessidades dos utentes e as dificuldades e limitações dos serviços.

— Conceber de modo colaborativo, com utentes, funcionários, dirigentes e especialistas, novas soluções que melhorem a relação dos utentes com o serviço e aumentem a sua eficiência.

— Experimentar com utentes e funcionários para validar essas soluções antes da sua implementação.

(“Nota explicativa – Orçamento de Estado 2017 – Apreciação na especialidade 2016: 9)

⁶⁰ As “Boas práticas” identificadas consistiriam na instauração de comissões de avaliação independentes, na introdução de medidas de promoção da mobilidade, numa remuneração variável em função da avaliação, no desenvolvimento de um corpo de dirigentes altamente qualificados, na publicitação de listagens nominais com as nomeações políticas realizadas, na diferenciação clara dos cargos de nomeação e de carreira, e em referenciais de Perfis de competências e códigos de ética e de conduta.

importantes no desenvolvimento de políticas públicas e no relacionamento entre o Estado e o cidadão. Estes dirigentes “devem ter competências híbridas, englobando características políticas, visão estratégica, capacidades de gestão da mudança, de liderança, de inovação, bem como capacidades ao nível de sistemas e tecnologias de informação” (Heeks, 2006 *in* Matos, 2015: 120).

De facto, para êxito do funcionamento de um sistema de governo eletrónico são essenciais as competências, os conhecimentos e as atitudes dos seus recursos humanos. Para se operar uma verdadeira mudança de paradigma na Administração pública, as mentalidades têm de se adaptar ao redesenho dos processos existentes.

Cristina Cardoso Teixeira no seu artigo “Atitude dos funcionários face à modernização da administração pública” (48) apresenta um estudo, efetuado durante o ano de 2001, sobre a atitude dos funcionários públicos face à modernização administrativa. Nas suas principais conclusões consta que há uma elevada percentagem de funcionários públicos, incluídos nesta amostra, que manifestam uma atitude positiva em relação à modernização administrativa, principalmente no que se refere ao aumento da qualificação dos funcionários, da informatização dos serviços e da generalidade das medidas inseridas na dimensão da simplificação administrativa. Este cenário altera-se radicalmente quando os aspetos analisados são a intenção de participação dos funcionários em ações de modernização administrativa. “Estes dados apontam claramente para um fosso entre as atitudes e os comportamentos. Se é certo que no plano das representações a questão da modernização administrativa é bem acolhida pela quase totalidade dos funcionários, ao nível das práticas verifica-se uma maior diversidade potencial de comportamentos que pode comprometer as iniciativas no âmbito da modernização administrativa.”

O Relatório “A Sociedade de Informação em Portugal 2013” demonstra isto mesmo, numa análise ao número de ações de formação efetuadas em 2013 aos organismos da Administração pública central, “verificou-se que 7% dos trabalhadores obteve formação em áreas específicas TIC, tendo as ações de formação em TIC representado 12% do total das ações de formação efetuadas” nestes organismos. O que parece, manifestamente, insuficiente.

A peça chave no sucesso da implementação e funcionamento das tecnologias de informação é a formação das pessoas nesta área. De acordo com Proença (2012) “é notória a falta de formação, sobretudo, ao nível dos quadros dirigentes, em matérias como inovação, políticas públicas europeias e nacionais em matéria de governo eletrónico, interoperabilidade, gestão de mudança, gestão da informação, segurança da informação, etc.” (Proença, 2012 *in* Matos, 2015: 122).

Este tipo de mudanças organizacionais implicam um esforço adicional por parte dos responsáveis pela realização das mesmas, assim como “um forte empenhamento político, para vencer resistências, ultrapassar obstáculos e mudar mentalidades, sendo crítico a mobilização de apoio dos vários *stakeholders*, nomeadamente organismos públicos, cidadãos e funcionários” (Batista, 2003: 268).

Sendo a informação e o conhecimento, os elementos fundamentais, a mais-valia que cada um de nós, enquanto pessoas inseridas numa sociedade, pode ter para a sua vida em todas as suas vertentes é, de todo, fundamental utilizar as novas tecnologias nesse sentido. Assumindo importância vital, neste

contexto, as aplicações *web 2.0*, que se apresentam como um veículo de comunicação mais eficaz que os anteriores, permitindo “redesenhar os fluxos de informação na organização, enriquecer os conteúdos comunicados e fazer o aproveitamento do efeito de rede que os torna mais eficazes à medida que são utilizados pelas pessoas” (Fonseca e Carapeto, 2009). É uma ferramenta que, através de *blogs*, *wikis*, *podcasts*, vídeos e comunidades de aprendizagem virtuais, permite a todos os colaboradores e entidades envolvidas “criar um ambiente de aprendizagem colaborativo” (Fonseca e Carapeto, 2009: 269).

Deste modo, estão reunidas as condições para tirar partido daquilo que se pode chamar uma inteligência coletiva, superando o que se poderá atingir individualmente. Como referem Fátima Fonseca e Carlos Carapeto, “a inteligência coletiva é a expressão da diversidade de opiniões livremente expressa e que se alimenta mutuamente, sem barreiras” (Fonseca e Carapeto, 2009).

É da natureza humana desconfiar do que não se conhece, o que gera um aumento nas já existentes barreiras à disseminação deste tipo de ferramentas: “Os líderes ainda receiam as críticas abertas, temem gerar deliberadamente a discussão e é possível que receiem que os funcionários gastem demasiado tempo em torno destas funcionalidades. Por seu turno, os funcionários temem partilhar as suas opiniões e temem algum controlo acrescido” (Fonseca e Carapeto, 2009, 271).

No entanto, é também pertença da natureza humana, o incrível poder de adaptação e, por isso, e como refere Eugénio Antunes (407; 2007): “a gestão pública deve ser palco de experimentação, de iniciativa, de criatividade,” não se detendo com dificuldades ou mesmo com os seus próprios erros. “Pior do que as experiências não darem resultados positivos é não identificarmos os resultados negativos nem retirarmos as respectivas consequências desse processo natural de aprendizagem” (Antunes; 2007: 407).

2.3 A Administração pública e as suas interações

A estrutura das sociedades contemporâneas, devido a fenómenos como o desenvolvimento tecnológico e a globalização, está claramente em processo de transformação do seu paradigma organizativo. O seu modo de governação está assente nas tecnologias de informação e comunicação e o poder que estas detêm reside também aí. O modo de pensar e interagir humanos sofreram uma enorme transformação, começando, em primeiro lugar, pelas “muitas possibilidades de comunicação entre os cidadãos um para um (*e-mail*), um para muitos (página pessoal, *blogues*, *Twitter*), muitos para um (*Wikipedia*) e mais importante, muitos para muitos (*Facebook*, *LinkedIn*)”⁶¹.

O relacionamento de cada um de nós com a Administração pública assume diferentes papéis – “cidadão, utente, cliente, contribuinte, beneficiário, funcionário, parte, requerente, discente, agente, eleitor”. Em cada um destes papéis o cidadão relaciona-se com a AP de forma significativamente diferente de há 20 ou mesmo 10 anos atrás. “Um processo simples na década de 80 seria eventualmente um processo entendido como penoso na década de 90 e como inaceitável nos dias que correm” (APSI, 2015: 4).

⁶¹ (Nye, 2011 *in* Cibersegurança, 2016: 55)

Esta evolução representa também uma oportunidade para o Estado aumentar não só a sua eficácia e eficiência, mas também a sua transparência perante os cidadãos, aumentando assim a confiança que os mesmos nele depositam. “Um estado com processos simples, descomplicado e menos burocrático, quer perante os cidadãos, empresas e agentes sociais, quer “consigo mesmo”, depende certamente menos tempo e recursos na sua operação interna, libertando oportunidades de eficiência e facilitando recentrar focos no que é central” (APSI, 2015).

São as próprias expectativas dos cidadãos que empurram as entidades públicas a estar aptas digitalmente à consulta e receção de informação e aumentar a complexidade e o grau de maturidade dos seus serviços, disponibilizando-os “a qualquer hora, em qualquer lugar, e sobre qualquer dispositivo ou canal digital” (Fernandes, 2015: 19).

De facto, atualmente, é possível quando e onde for desejado, através do telemóvel e, desde que exista rede de *Internet*, resolver assuntos do quotidiano, tão importantes como, o pagamento de impostos, a solicitação de declarações para efeitos diversos ou, tão banais como a marcação de uma consulta médica. Começa também a ser possível tratar de processos cruciais para a vida das pessoas, como são os chamados eventos de vida de que são exemplos o nascimento de um filho ou a criação de uma empresa, de forma integral através de um único site como é exemplo o Portal do Cidadão⁶². A “corrida” pelos diversos serviços públicos a que os cidadãos eram obrigados para a obtenção de documentos e certidões, a pedido da própria Administração pública, é hoje algo que, com as potencialidades fornecidas pelas tecnologias de informação e comunicação, não faz qualquer sentido⁶³ e se tem vindo a procurar erradicar.

Esta disponibilização de serviços requer a cooperação das várias organizações, devendo ser assegurado ao cidadão o acompanhamento de forma integral do seu processo⁶⁴, onde tem necessariamente de existir clareza e transparência na informação prestada, no esclarecimento de dúvidas e nos resultados quanto, por exemplo, ao tempo de resposta.

Os cidadãos e empresas devem ainda, na sua interação com as diversas entidades do Estado, sentir-se acompanhados. Estas entidades são responsáveis pelo esclarecimento de dúvidas e prestação de informação, não devendo, quando determinada particularidade desse processo é tratada por outra entidade pública, encaminhar o cidadão ou empresa para essa entidade devolvendo o problema ao remetente, mas sim tratar desse procedimento internamente. Aqui, as tecnologias de informação e

⁶² Atualmente grande parte dos serviços públicos estão disponibilizados em <https://eportugal.gov.pt>

⁶³ O Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio vem estabelecer que os cidadãos e agentes económicos estão dispensados da apresentação de documentos que estejam na posse de qualquer serviço público, cabendo aos organismos estabelecer os mecanismos, eletrónicos ou papel, que assegurem que a informação é disponibilizada no momento em que é necessária.

⁶⁴ Para os cidadãos que não estejam tão familiarizados com as tecnologias de informação e comunicação, no Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio, vêm consagrados os Espaços do Cidadão com os serviços públicos disponíveis com a ajuda de um funcionário, cujo objetivo é não só ajudar naquele momento mas, também, preparar o cidadão para no futuro recorrer sozinho a esses mesmos serviços ou similares.

comunicação desenvolvem também um papel determinante, permitindo, desde que as entidades tenham uma estrutura preparada para isso, a comunicação expedita entre elas.

A título de exemplo, pense-se “na possibilidade de o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, de forma articulada com o Instituto dos Registos e Notariado e com os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, disporem de uma visão e objetivos comuns na gestão do ciclo de vida das cartas de condução e na entrega desse serviço ao cidadão” (APSI, 2015: 32). A interação entre estas instituições levaria a que o cidadão não teria, por exemplo, de entregar fotografia ou assinaturas que já estariam presentes no Cartão de Cidadão, nem comprovativos do seu médico de família, que o obrigariam a múltiplas deslocações. Existem variadíssimas áreas em que é possível esta dinamização, contudo, existem ainda muitas entidades com uma estrutura muito verticalizada, que não propiciam estas interligações.

A comunicação interna por via digital, intra e interentidades, na Administração pública tem assistido a desenvolvimentos significativos, como por exemplo, a eliminação dos ofícios internos, porém, existem ainda “uma imensidão de outros processos, como os resultantes das atividades de inspeções, dos vistos do Tribunal de Contas e outros, que se mantêm ainda muito dependentes da forma física” (APSI, 2015: 41).

A implementação de serviços partilhados na AP é impulsionada, sobretudo, através da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap)⁶⁵ e tem atuado principalmente nas áreas da gestão orçamental e financeira, da gestão de recursos humanos, das compras públicas, da frota de veículos do Estado e, nos últimos anos, tem atuado também na “implementação e disseminação dos sistemas de informação que cobrem os domínios mencionados” (APSI, 2015: 48).

De acordo com o Plano Estratégico da eSPap (2014: 8), deve-se implementar “um modelo em rede, com constituição de unidades de Serviços Partilhados nos ministérios de maior dimensão, com um suporte tecnológico, processos e práticas comuns articulados pela eSPap, que funcionará como coordenador e centro indutor de conhecimento dessa rede e fornecerá diretamente os restantes ministérios.

Este plano fala também das experiências internacionais, referindo exemplos de países como Espanha, Reino Unido, Irlanda, Suécia e E.U.A que beneficiaram com os modelos de Serviços Partilhados, principalmente em termos de poupanças, possíveis de executar devido quer à redução de recursos necessários para realizar as funções, quer pela normalização e maior eficiência dos processos.

Os Serviços Partilhados de Finanças são os que se encontram mais consolidados, com mais de 350 organismos implementados na plataforma GeRFiP (Gestão de Recursos Financeiros Partilhados). Tendo a uniformização do sistema de contabilidade para POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública), de toda a Administração pública central, ajudado neste objetivo, assim como para “a comparabilidade e consistência da informação financeira do Estado” (eSPap, 2014: 12).

⁶⁵Cuja criação foi concretizada através do Decreto-Lei 117-A/2012, de 14 de junho

O Programa da eSPap para a Faturação Eletrónica e Autofaturação na AP teve o seu grande impulso com a publicação do Decreto-lei 111-B/2017, que implementou a fatura eletrónica. Tendo a sua consolidação, a partir de 1 de janeiro de 2019, com a obrigatoriedade do uso da faturação eletrónica entre a Administração pública e os seus fornecedores. Entre os benefícios desta evolução destacam-se a agilização do processo de pagamento e o aumento da visibilidade e controlo sobre a despesa pública.

Nas suas conclusões o “Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública | 2015-2017” refere que “subsiste por realizar uma visão de Serviços Partilhados generalizados” (2014: 12), apontando como solução a implementação da obrigatoriedade de adesão de todos os organismos públicos a estes serviços. Referindo, a título de exemplo, que os “países onde foram publicadas legislações ou o governo impôs a utilização dos Serviços Partilhados da Administração Pública foram aqueles onde as poupanças alcançadas foram as mais significativas” (eSPap, 2014: 12).

2.4 A necessidade de uma cibersegurança

Nas interações da Administração pública, sejam a nível interno, sejam entre organismos públicos, sejam a nível externo com cidadãos e empresas, não se pode aligeirar a importância da necessidade de preservar a confidencialidade dos dados, estando a cibersegurança em constante desenvolvimento, devendo esta estar assegurada nestes processos.⁶⁶

Embora sejam inegáveis os benefícios trazidos à sociedade por estas tecnologias, os riscos sociais e materiais que acarretam são significativos. O seu risco é proporcional à dependência da sociedade nestes sistemas e à “quantidade de informação armazenada e em circulação, expondo o Estado, as empresas e os cidadãos”⁶⁷. Podemos dizer que, se por um lado foi aberto um espaço de liberdade que “permite a expressão individual de gostos e preferências, facilita a troca de ideias, propicia o ativismo social e político” (Fernandes, 2016: 17), por outro lado, foi também aberto um espaço altamente vulnerável a ciberataques, que podem vir tanto de indivíduos isolados, de grupos organizados ou mesmo de Estados. Neste último caso poder-se-ia estar a falar de uma ciberguerra, com consequências gravíssimas.

De facto, um só ator individual pode, pelos seus meios, conseguir, por exemplo, inoperacionalizar as infraestruturas críticas de um país⁶⁸. Estas interferências têm vindo a aumentar em quantidade e gravidade. Existem diariamente inúmeros ciberataques, onde dados sensíveis do setor privado e do próprio governo são acedidos por *hackers*. “Estes ciberataques, devido ao seu poder disruptivo e

⁶⁶ Com o intuito de reforçar a proteção de dados pessoais, atuando, principalmente, no reforço das regras para o consentimento dos titulares para a obtenção de dados, entrou em vigor, em todos os países na União Europeia, o Regulamento Geral de Proteção de Dados, vindo também impor uma harmonização legislativa no que se refere à proteção de dados a nível dos Estados Membros. A RCM 41/2018 vem fixar as orientações para a Administração Pública no sentido ao cumprimento das normas do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

⁶⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015, 12 de junho

⁶⁸ “Tome-se como exemplo um ataque conduzido por um estudante polaco de 14 anos que, usando apenas um comando de TV modificado, foi capaz de tomar o controlo de uma rede de elétricos, mudando as agulhas da linha à sua vontade.” (Nobre, 2017: 180)

destrutivo crescente, têm vindo a afirmar-se como uma preocupação estratégica prioritária não só para os Estados mas também para a comunidade internacional” (Nunes, 2016: 117). Foi também considerado pela NATO uma das maiores ameaças “face à crescente sofisticação dos ataques cibernéticos e aos danos que podem infligir no funcionamento dos sistemas dos governos, dos negócios, das economias, das redes de transporte e abastecimento e outras infraestruturas críticas.”⁶⁹

Em Portugal está prevista, de acordo com a RCM 36/2015, uma Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço “que estabeleça objetivos e linhas de ação com vista a uma eficaz gestão de crises, a uma coordenação da resposta operacional a ciberataques, a um desenvolvimento das sinergias nacionais e a uma intensificação da cooperação nacional, europeia e internacional neste domínio.”

O simples uso da *Internet* deixa-nos expostos ao uso indevido dos nossos dados, nomeadamente, para fins comerciais sendo analisados os “gostos e preferências dos utilizadores por coisas mais ou menos inócuas como vestuário, comida ou vinhos; mas também por coisas que podem eventualmente já não ser tão inócuas como livros ou filmes dependendo, obviamente, do tipo de livros e filmes em questão; bem como outras, já muito menos inócuas, como gostos ou orientações sexuais, ou até nada inócuas como preferências político-ideológicas e causas sociais e políticas” (Fernandes, 2016: 17).

Tome-se, por exemplo, o *facebook* onde, facilmente, os dados privados se tornam públicos, sendo possível que, quando se pretende informação sobre alguém, se procure nesta plataforma o seu perfil. As consequências desta interação podem ir de uma mera curiosidade sobre alguém que se quer conhecer melhor e daí apenas resultar um juízo pré-concebido dessa pessoa, que pode não ser verdadeiro; até ao extremo de poder influenciar profundamente a sua vida quando, por exemplo, se candidata a um emprego numa empresa, e esta, para além de analisar as competências técnicas do candidato, vai ao seu perfil de *facebook* e aí recolhe informação.

2.5 A relevância da literacia digital

Atualmente o comportamento do indivíduo no meio onde atua, quer cultural, quer socialmente, é influenciado por toda esta dinâmica incutida pelas novas formas de comunicação que, entre outras, têm a característica de se difundirem de forma muito rápida, construindo uma mentalidade que, no fundo, já é inerente às novas gerações, e que vai também construir uma sociedade à sua imagem.

Aqui importa analisar o quanto estas sociedades digitais estão a criar disrupções e impedimentos em relação aos indivíduos que não têm acesso a estas tecnologias, ou porque não têm recursos ou simplesmente por uma questão de iliteracia digital.⁷⁰ Não existindo ações para nivelar estas desigualdades, corre-se o sério risco das sociedades atuais se tornarem menos democráticas e, num

⁶⁹ (Cibersegurança, 2016: 6)

⁷⁰ O Livro Verde para a Sociedade de Informação alerta para este risco, referindo - “A sociedade de informação encerra em si uma potencial contradição - valoriza o factor humano no processo produtivo, ao transformar o conhecimento e a informação em capital, mas, simultaneamente, desqualifica os novos analfabetos das tecnologias de informação, podendo dar origem a um nova classe de excluídos.”

mundo em que a informação é cada vez mais crucial, criarem-se grupos de infoexcluídos que se posicionam à margem da sociedade.

Se, de facto, as sociedades se estiverem a tornar menos democráticas, poder-se-ia considerar que, a nível da Administração pública, o esforço de descomplexificar e tornar mais acessível a sua interação com o cidadão, através dos meios digitais, teria fracassado. Este caminho terá de ser trilhado a par com um investimento na literacia digital e na disponibilização ao público de locais com acesso à *internet*.⁷¹ Porém, não existem apenas aqueles que querem mas não conseguem fazer parte da Sociedade de Informação, existem também aqueles que podem, mas não querem fazer parte.

A mudança de paradigma que se está a operar passa em grande medida pelo envolvimento de cidadãos e empresas. Sem a predisposição dos “utilizadores/consumidores” para a simplificação dos processos que envolvem os serviços públicos, por via das tecnologias de informação e comunicação, esta mudança nunca se conseguirá consolidar.

Distante está a década de 90, em que “as administrações públicas investiram no desenvolvimento de portais, com páginas estáticas, que forneciam informação e alguns serviços que utilizadores consumiam” (Gomes, 2011: 394, 395), mas estavam longe ainda de proporcionar interação entre os intervenientes ou impulsionar a participação dos cidadãos.

“Os utilizadores deixaram de ser meros e passivos recetores de informação e conhecimento, passando a ser utilizadores ativos e reativos” (Rocha, 2012: 2726), a sua participação, nomeadamente na construção de políticas públicas, é promovida pela Administração pública e um bom exemplo disso são os orçamentos participativos, onde os cidadãos podem votar em projetos a desenvolver na sua cidade.

3. A Era digital e o *egovernment*

Através do uso das tecnologias de informação e comunicação pela sociedade, construiu-se a chamada Sociedade da Informação, tornando-se “a informação o elemento central de toda a actividade humana” (Castells *in* Gouveia, 2004: 17). De facto, pode-se dizer que, a nova riqueza das sociedades vem da quantidade de dados e posterior informação e conhecimento que estes podem trazer e não, como anteriormente, da quantidade de matérias-primas ou capacidade produtiva instalada. Esta é a Era da Informação que, se em grau de importância se equipara às Eras agrícola e industrial, em termos de velocidade de mudanças que induz nas sociedades, se processa a um nível muito mais acelerado.

Pode-se considerar que este Estado Global, em que hoje vivemos, teve o seu nascimento em 1991, quando Tim Berners-Lee publicava o primeiro “*website*”, num sistema operativo a que chamou *WorldWideWeb* (WWW). Salis Gomes, refere-se à globalização como sendo a característica fundamental do tempo presente e uma das consequências mais visíveis da modernidade (2003: 391).

⁷¹ Avaliando a percentagem da população com competências para navegar na *Internet*, a nível da média europeia, Portugal ainda se encontra abaixo desta.

É, nesta altura, que as transformações no modo de funcionamento da função pública têm também a sua origem. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) são o instrumento primordial para o escalar rumo a esta Era da modernidade proporcionando, numa primeira fase, procedimentos como a desmaterialização de circuitos em papel e a autonomização de diversas operações, até uma fase mais complexa e inovadora que envolve tecnologias como a robótica, a *Big Data*, a inteligência artificial⁷², a ciência de dados e o *Blockchain*. Muito deste progresso se deve a políticas públicas de desenvolvimento tecnológico e digital implementadas pelos Estados que impulsionaram assim a Sociedade de Informação, organizada em rede e facilmente acessível.

Remontando aos anos 80, destaca-se a forte aposta do Instituto Superior de Informática na formação profissional de técnicos superiores de informática, que ingressariam numa carreira específica, passando-se assim “a valorizar uma cultura de sistemas de informação mais comprometida com os aspectos estratégicos e organizacionais” (Vidigal, 2014:.5). Surgiram, por esta altura, os primeiros cursos superiores de informática nas universidades

Surge então o governo eletrónico ou *egovernment*, definido pela União Europeia como sendo um governo baseado no “uso de tecnologias de informação e comunicação nas administrações públicas, combinadas com mudanças organizacionais e novas competências para melhorar os serviços públicos, democratizar processos e aumentar o apoio às políticas públicas”. Quanto às responsabilidades, a AMA define que são “(...) identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e simplificação administrativa e regulatória e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo.”⁷³

O termo governo eletrónico trata-se de uma tradução literal da definição anglo-saxónica *egovernment* e, na realidade, este termo abrange duas áreas temáticas diferentes: a “administração pública eletrónica” e a “governança eletrónica”. Sendo o primeiro tipo de governação centrado “nos recursos, ou seja, na utilização das tecnologias de informação e comunicação, na mudança organizacional e nas novas competências dos trabalhadores” e o segundo centrado na “transformação das relações do governo e da administração pública com os cidadãos e os diferentes tipos de organizações (empresas, associações, organismos públicos, órgãos locais de poder político, etc), enquanto destinatários dos serviços prestados e enquanto atores de governação” (Fonseca e Carapeto, 2009: 251). Ou seja, pode-se dizer que a “administração pública eletrónica” diz respeito à prestação de serviços públicos e, a “governança eletrónica”, ao processo democrático e à participação dos cidadãos.

Nas suas diversas interações, foi definido que o conceito *egovernment*, engloba diferentes modelos, transformando-se em: “*government to business*” (G2B) na relação entre o governo e as empresas; “*government to government*” (G2G) nas relações intergovernamentais e intragovernamentais; “*government to citizens*” (G2C) na relação entre o governo e o cidadão, focalizado na prestação de

⁷² Também designada por *data analytics*

⁷³ Na sua lei orgânica (DL 43/2012 de 23 de fevereiro).

serviços eletrónicos ao cidadão; e finalmente “*government to employee*” (G2E) que engloba os serviços para os funcionários, com foco na reestruturação e organização interna da Administração pública.

Pode-se dizer que o Estado e a sociedade tradicional se reestruturaram profundamente com “o surgimento de novas relações de poder e de concorrência, novos conflitos e incompatibilidades entre atores e unidades do Estado nacional por um lado e, por outro lado, actores, identidades, espaços sociais e processos sociais transnacionais” (Giddens, 2001 *in* Fonseca e Carapeto, 2009: 27) e, sem dúvida que, na “relação do Estado com os cidadãos, nomeadamente na sua relação económica e política, com tensões e distensões, o cidadão tem agora um papel mais ativo e predominante” (Simões *in* Mozzicafreddo, 2011: 343).

A chamada Sociedade da Informação e do Conhecimento, também em termos económicos, se processa em rede. Os mercados adquiriram uma dimensão muito maior, as suas produtividade e competitividade desenvolvem-se a uma escala global num mundo onde as fronteiras se esbatem. Sendo, assim, o seu funcionamento facilitado também pela muito maior mobilidade de pessoas, mercadorias e capitais.

Esta revolução tem obrigado a profundas alterações no setor público e no Estado em geral, tornando-se essencial “a adequação das estruturas e processos da administração pública às mudanças da Era da globalização e da informação, como condição prévia a qualquer capacidade de intervenção estratégica e de reforma” (Marques *in* Mozzicafreddo, 2001: 274). De qualquer maneira, o modelo ideal de Estado será sempre aquele cujas bases estejam alicerçadas nas tecnologias de informação.

É importante não esquecer, no entanto, que os avanços tecnológicos existentes no *egovernment* representam também uma crescente ameaça à coesão social, acarretando sérios riscos de uma relevante margem da sociedade ficar “de fora” desta moderna sociedade da informação⁷⁴. Muitos portugueses, seja por razões de literacia seja por razões de acesso, ainda não dispõem do meio fundamental, a *Internet*⁷⁵, para que lhes seja possível a realização destas interações. É “preciso garantir que as novas ferramentas de dados não se concentrem nas mãos de poucos e que sejam distribuídas igualmente”⁷⁶.

3.1 *egovernment*, uma necessidade atual

O setor público deve basear-se em estudos, avaliações e análises fíáveis sobre quais os serviços públicos que deve oferecer, adequando os mesmos às necessidades existentes. Para uma prestação de serviços de alta qualidade devem estar reunidas as devidas “capacidades, habilidades, suporte financeiro, recursos

⁷⁴ Cerca de 30% de portugueses ainda não beneficiam diretamente das TIC (“Estudo sobre Governo Eletrónico da Organização das Nações Unidas 2018”, 11).

⁷⁵ Este facto é muito visível nos tempos que correm. A pandemia gerada pelo Covid-19, obrigou ao uso dos meios digitais de forma massiva, revelando as necessidades existentes na população portuguesa, em termos de meios digitais.

⁷⁶ O “Estudo sobre Governo Eletrónico da Organização das Nações Unidas 2018” (2018: 183) refere também a este respeito: “Os governos têm a responsabilidade crítica de encontrar e implementar políticas e medidas para mitigar o impacto dos choques tecnológicos na sociedade; uma nova dimensão de vulnerabilidades que as TIC vieram expor”.

humanos, estruturas, políticas e estratégias, assim como estruturas legais e regulatórias” (Nações Unidas, 2018: 11).

O Estudo sobre o Governo Eletrónico da Organização das Nações Unidas 2018 (11) refere que a estratégia para alcançar este tipo de serviços públicos deve assentar - na cooperação entre áreas governamentais para desenhar serviços em conjunto de forma mais eficiente; na garantia da segurança das comunicações e do armazenamento de dados, reforçando a cibersegurança; no reforço e partilha de competências digitais; na redução de repetição de plataformas e portais desnecessários, assim como na redução de desperdício e redundâncias; e, finalmente, no melhoramento da programação dos investimentos e medição rigorosa do retorno de cada um deles.

Houve uma profunda evolução por parte de alguns setores da Administração pública, no que se refere ao desmontar das suas estruturas tipicamente organizadas em “silos”, dando lugar à horizontalização das mesmas, possibilitando o aumento da interoperabilidade e do trabalho colaborativo. Os processos passam, assim, a ser tratados de uma forma transversal de modo a proporcionar, nomeadamente, uma gestão de processos com foco nos eventos de vida dos cidadãos.

Desta forma, a AP disponibiliza os seus serviços possibilitando ao cidadão não ter de se deslocar aos vários organismos para resolver um qualquer assunto da sua vida. De facto, esta horizontalização, como referem alguns autores (Donk e Snellen, 1998; Frizen, 1998), é apenas um dos vértices de um triângulo, cujos restantes dois são a desterritorialização e a virtualização, conjunção esta que permite o referido tipo de interação cidadão/Administração pública.

Este espaço aberto e virtual tem potencialidades também para fortalecer a democracia. De facto, o aumento do espaço público gerado pelas TIC, “ao favorecer o acesso dos cidadãos à informação, a consulta e o diálogo entre os governos e os cidadãos” (Fonseca e Carapeto, 2009: 260), abre as portas para a chamada democracia eletrónica, cujo principal objetivo será gerar um maior envolvimento e participação por parte dos cidadãos na tomada de decisões públicas (consulta, petições e até voto eletrónico).

Na senda do melhoramento na prestação de serviços públicos, proporcionado, nomeadamente, pelas denominadas tecnologias de nova geração *web 2.0*, é possível ajustar estes serviços “às necessidades individuais e não às necessidades de públicos pré-segmentados” (Fonseca e Carapeto, 2009: 258). Estas novas aplicações tecnológicas vão além do voto eletrónico e da participação eletrónica, “permitem ao cidadão subir na pirâmide do envolvimento” (Fonseca e Carapeto, 2009: 263) fornecendo-lhes influencia e poder sobre, por exemplo, o resultado dos processos das tomadas de decisão em que participam.

Tem-se vindo a falar de uma tecnologia ainda mais avançada, a *web 3.0* ou *web* semântica. Esta tecnologia está pensada para “permitir que os documentos sejam lidos pelo computador e permitir que os links sejam criados fazendo relações com significado”, eliminando, por exemplo, “as diferenças nos sistemas de acesso ao conhecimento entre organizações e países” (Fonseca e Carapeto, 2009: 272). O

formato RSS⁷⁷, muito usado em *sites* de notícias e *blogs*, é já o exemplo da aplicação desta tecnologia. Um passo seguinte seria uma tecnologia *web 4.0* que permita aos meios digitais “conseguirem transformar facilmente documentos em dados que o computador consiga ler e avaliar sozinho, passando a realizar tarefas que agora ainda realizamos manualmente” (Fonseca e Carapeto, 2009: 272).

A chamada quarta revolução industrial onde proliferam estas tecnologias inovadoras, como “o *Big Data*, a Internet das Coisas (IoT), a computação em nuvem e a supercomputação, os dados geoespaciais e a banda larga, a Inteligência Artificial (IA) e a aprendizagem profunda de máquinas”⁷⁸ constituem ferramentas que se poderão revelar também muito úteis no auxílio a populações vulneráveis em setores como o da saúde, da educação, do ambiente, etc⁷⁹.

Com estes desenvolvimentos tecnológicos, vêm também aspetos negativos, como é o exemplo do uso inapropriado destas tecnologias por governos ou empresas privadas. O relatório sobre a liberdade na rede (Nações Unidas, 2018: 23) refere que a liberdade de expressão na *Internet* tem vindo a diminuir, apontando como exemplo as prisões de cidadãos por publicações anti governo feitas nas redes sociais. Outro aspeto negativo é a proliferação de notícias falsas (*fake news*) usadas, principalmente, para distorcer a realidade e enviesar o discernimento e opinião de quem as lê. Outro fenómeno pernicioso que surge atualmente e que compromete “a confiança, a coesão social e os processos de governação em diferentes partes do mundo”, são as “fugas de informação recorrentes e, em geral, de larga escala de dados de utilizadores recolhidos por empresas de tecnologia”.⁸⁰

⁷⁷ RSS (Really Simple Syndication) é um formato de distribuição de informações em tempo real pela internet, no qual um subconjunto de "dialetos" XML que servem para agregar conteúdo ou "Web syndication", podem ser acessados mediante programas ou sites agregadores. (Wikipédia)

⁷⁸ A expressão “Inteligência Artificial” refere-se a “um conjunto de técnicas da ciência da computação que permite que sistemas executem tarefas que normalmente requerem inteligência humana, tais como perceção visual, reconhecimento de discurso, tomada de decisão e tradução de línguas”. A IA inclui, entre outras coisas, a Internet das Coisas (IoT), banda larga fixa e móvel, computação em nuvem e Big Data. A IoT recolhe e altera dados biométricos, informação comportamental e informações não-estruturadas com recurso a sensores e dispositivos ligados a redes. Big Data são grandes conjuntos de dados de voz, registos administrativos, transações eletrónicas, atividades online e transmissão de dados recolhidos principalmente por meio de tecnologias móveis e de banda larga de computação em nuvem; (Nações Unidas, 2018: 60, 183)

⁷⁹ A parceria entre o governo da Jordânia, o Programa Alimentar Mundial (PAM), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Banco Cairo Amman e o IrisGuard Inc., por exemplo, introduziu um sistema de pagamento inovador baseado no scan da retina nos campos de refugiados de Zaatari e Azraq na Jordânia, permitindo assim que 1,5 milhão de refugiados sírios e migrantes utilizem dinheiro digital depositado em cartões eletrónicos para ter acesso a alimentos e serviços básicos. Dessa forma, utilizam o scan da retina dos olhos em vez de dinheiro ou vouchers. Outros exemplos são: Os sensores de movimento instalados no fundo do Oceano Índico que detetam ondas e fluxos de água, transmitindo-os de seguida através de bóias sonoras e ligações via satélite a agências de emergência; Os drones que estão a ser utilizados para avaliar os danos depois dos desastres, como a série de terremotos no Nepal em 2015; A rede de câmaras que permite a monitorização, em tempo real, de fluxos de água e utilizam CCTV para ajudar a divulgar avisos de potenciais enchentes, no sul da Tailândia. . (Nações Unidas, 2018: 11, 61).

⁸⁰ Relativamente a este respeito, o referido estudo dá o exemplo, referente ao envio de mensagens políticas direcionadas às redes sociais para influenciar as preferências do eleitor, da “Cambridge Analytica, uma empresa de dados políticos contratada para prestar serviços durante a campanha presidencial de 2016 nos Estados Unidos.” A este respeito vale também a pena referir, o exemplo da campanha relativa ao Brexit (saída do Reino Unido da União Europeia). (Nações Unidas, 2018: 23).

Também importa aqui relevar, como aspeto negativo da *web*, a utilização por estas empresas, através de sofisticados algoritmos que conseguem determinar (escrutinando o que as pessoas pesquisam nos motores de busca) quais as suas preferências e, então, direcionam a sua publicidade. Transformando, assim, os utilizadores em “produtos digitais para serem vendidos a quem faz a melhor oferta, numa inversão bizarra das relações económicas tradicionais” (Nações Unidas, 2018: 24).

Focando agora o que de positivo se tem realizado, importa referir o documento “Estratégia para as TIC até 2020 - Estratégia para a transformação digital na Administração”, composto por três eixos principais: O primeiro eixo refere-se à promoção da integração e da interoperabilidade, essencial para o desenvolvimento dos serviços organizados por eventos de vida dos cidadãos ou das empresas e para o princípio “*once only*”, que permite evitar pedir várias vezes a mesma informação ao cidadão⁸¹; o segundo eixo refere-se à inovação e competitividade, de que são exemplos o uso de *data analytics*, como modo de tratamento automático de dados permitindo, nomeadamente, a prestação de melhores serviços aos cidadãos, através de sistemas de atendimento totalmente automáticos. Também de relevar neste eixo, o exemplo da utilização de tecnologias como o *blockchain* para assegurar a proteção e a integridade da informação e de dados pessoais; por último, o terceiro eixo vem permitir que os outros dois sejam viáveis, uma vez que tem a ver com a partilha de recursos e competências digitais, como são exemplo as soluções oferecidas pela nuvem (“*cloud*”), que permite armazenar, processar e salvaguardar informação de um modo distribuído e de acordo com as necessidades de cada momento, alterando o modo como a tecnologia é desenvolvida e consumida.⁸²

Como alguns bons exemplos de melhoramento na prestação de serviços ao cidadão através do uso das TIC, podemos referir: a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) nomeadamente no que se refere aos serviços que presta *on line*; também o exemplo dos serviços prestados pelo Instituto de Registos e Notariado (IRN) que, já em 2006, foi autor do Programa do Ciclo de Vida da Empresa, que permitiu uma enorme simplificação e otimização nos procedimentos formais para constituição de empresas; vale a pena referir também a Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa (EMEL) que, através de uma aplicação para telemóvel, permite ao condutor efetuar o pagamento do estacionamento sem necessidade de deslocação ao parquímetro, oferecendo ainda a possibilidade de reforçar o pagamento quando necessário, sem ter de se deslocar ao local do estacionamento; por último, importa referir ainda, a Tarifa Social de Energia (TSE), que é “atribuída de forma totalmente automática, desde 2016, devido à interoperabilidade realizada através da plataforma iAP – Interoperabilidade na Administração Pública, que permite o cruzamento de dados de várias entidades para identificar os

⁸¹ A plataforma de interoperabilidade da AP (iAP), usada pela primeira vez no projeto Cartão de Cidadão, 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”. (Estratégia tiC 2020 - Estratégia para a transformação Digital na administração Pública; 4)

⁸² Também neste eixo se incluem medidas ligadas à dinamização de aplicações em código aberto, já utilizado, por exemplo, “Portal do Cidadão +” e “Bolsa de Documentos”. (Estratégia tiC 2020 - Estratégia para a transformação Digital na administração Pública, 4 e 5)

consumidores que têm direito à TSE” (AMA). Tendo sido por este projeto, recentemente, atribuído um prémio à AMA e à Direção-Geral de Energia e Geologia, pela *United Nations Public Service Awards* (UNPSA), na categoria «*Delivering Inclusive and Equitable Public Services for all*».

Pode-se dizer que os serviços públicos, para a maioria dos cidadãos, personificam a Administração pública no seu todo. A sua qualidade, facilita e impulsiona a confiança por parte dos administrados na gestão pública. Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (2011) estruturam a relação dos cidadãos com a Administração por “patamares”, definindo o inferior como sendo a mera “relação entre a administração e os administrados”, considerado um simples ato de “gestão pública”; o patamar seguinte implica a “criação de mecanismos de interação – consulta, informação e plataformas de proximidade virtual e presencial nos serviços públicos – entre a administração pública e os cidadãos” considerado este um ato de “boa gestão pública”; por fim, o patamar superior seria atingido quando se alcançasse uma “relação de respeito recíproco entre os direitos e obrigações dos administradores públicos e dos cidadãos” e corresponderia a um ato de “boa gestão pública democrática”.

A chegada a Portugal de uma pandemia a nível mundial provocada pelo vírus Covid-19, que obrigou ao confinamento em suas casas de grande parte da população, veio demonstrar que este último patamar pode e deve ser alcançado. A gestão desta situação, por parte dos órgãos públicos, no atual contexto mundial, deve procurar consolidar o sentimento de confiança e segurança nas decisões tomadas por estes órgãos de poder por parte dos cidadãos que, de repente, se vêm altamente vulneráveis⁸³.

“Em Portugal, o mês de março marca o começo de um novo tempo. O tempo COVID_19 (OMS, 2020). Um tempo desigual de todos os outros já vividos. A pandemia instala-se. O ritmo de crescimento das pessoas infetadas ganha velocidade. As ruas esvaziaram-se. O trânsito desapareceu. As escolas fecharam. Em poucos dias fecharam também os mercados, o comércio de rua, as igrejas, as empresas, os grandes centros comerciais, ...” Com esta realidade surge a emergência de prover o teletrabalho e o ensino à distância, como forma de “suster riscos maiores no campo da economia, da educação e em particular no projeto de vida de cada pessoa” (Palmeirão, 2020 *in* Alves, 2020: 55).

Nesta crise, que começou por ser de saúde pública e rapidamente se tornou económica, o papel da Administração pública tem tido um peso enorme na vida dos cidadãos. Uma das restrições impostas aos mesmos na primeira declaração de estado de emergência pelo Presidente da República, foi a limitação das deslocações por motivos profissionais, determinando a obrigatoriedade do teletrabalho sempre que as funções em causa o permitissem.

Aqui, o papel das TIC representou uma “tábua de salvação” para que muitas pessoas, através do teletrabalho⁸⁴, pudessem manter a totalidade dos seus ordenados. Contudo, surgiram sérias dificuldades

⁸³ Uma sondagem do ISCTE refere que “Mais de 75% dos portugueses afirmam ter “muita” ou “alguma confiança” na resposta que as forças de segurança, a Direção-Geral de Saúde, o primeiro-ministro e o Presidente da República estão a dar à epidemia. Os valores são um pouco mais baixos (entre 60 e 70%) para o poder local, a ministra da Saúde e a Assembleia da República.”; (ISCTE, 2020: 6)

⁸⁴ O teletrabalho proporciona, de facto, em muitos casos, a plena continuação da atividade de empresas e setores da Administração pública. A existência das TIC permite o acesso às respetivas redes corporativas através do

com as atuais restrições, as principais relacionadas com problemas económicos, “especialmente por parte de trabalhadores por conta de outrem que ficaram desempregados, de trabalhadores independentes que deixaram de ter atividade e de pequenos empresários que tiveram de fechar a atividade” (ISCTE, 2020: 2). O estudo “O impacto social da pandemia” identificou, para além desta, outras duas áreas mais vulneráveis: a saúde mental debilitada devido ao isolamento; e os problemas de conciliação das famílias com filhos menores no espaço doméstico que obriga, muitas vezes, à conciliação entre o teletrabalho e a vida familiar diária restrita a este espaço.

De facto, a obrigatoriedade de confinamento está a intensificar as desigualdades que, na verdade, já existiam, começando logo pelo acesso ao teletrabalho que, como mostra um estudo sobre o tema elaborado pelo ISCTE (Silva, 2020: 5), “são precisamente os inquiridos mais qualificados e com melhores rendimentos aqueles que mais facilmente conseguiram trabalhar em casa logo após ter sido decretado o estado de emergência”.

Outra das importantes medidas tomadas pelo governo foi o fecho das escolas. Tal medida implicou, de “um dia para o outro”, o reformular do modelo tradicional de ensino presencial nas escolas, obrigando alunos e professores, a partir de suas casas⁸⁵, “a ensinar e a aprender de modo digital, envolvendo a tecnologia eletrónica – computadores, *internet*, televisão, plataformas digitais.” As diversas contingências⁸⁶ foram sendo ultrapassadas e o ensino à distância foi possível com o enorme esforço de alunos, professores e famílias.

Este tipo de ensino⁸⁷ funciona através de uma plataforma digital, constituída por salas de aula virtuais, organizadas por público-alvo, ano e ciclo de escolaridade, com recurso a formas de trabalho síncronas e assíncronas, tendo como recurso de apoio a telescola, através dos canais TDT, MEO, NOS, Vodafone, Nowo e em <https://www.rtp.pt/estudoemcasa>. Esta ferramenta teve como principal objetivo integrar os alunos sem conectividade e/ou equipamento.

De facto, também aqui as desigualdades já existentes ressurgiram com mais intensidade, nomeadamente as de oportunidades de acesso à educação⁸⁸. As respostas dadas, numa primeira fase, aos

computador pessoal de cada trabalhador a partir de suas casas, o uso das várias ferramentas de colaboração existentes permitiram a realização de tarefas profissionais à distância como reuniões através de videoconferência e a partilha de documentos, disponibilizados, por exemplo, em modelo *cloud*.

⁸⁵ O ensino à distância não constitui novidade, temos, por exemplo, os grandes investimentos em 2007 no Plano Tecnológico de Educação, contudo, têm sido “pouco significativas as práticas escolares de utilização das ferramentas tecnológicas para aceder e trabalhar”. (Costa *in* Cruzeiro, 2019: 283)

⁸⁶ Cristina Palmeirão, refere a este propósito: “No campo da concretização, as dúvidas instalam-se e as limitações avolumam-se em ordem às questões da equidade de acesso, eficácia e qualidade dos processos de aprendizagem, aos contextos e envolvimento familiar, ao volume das tarefas nas aulas síncronas e assíncronas, às novas conflitualidades e dificuldades que limitam o contato e a relação entre o humano e a tecnologia.” (Alves e Cabral, 2020: 57)

⁸⁷ O governo disponibilizou também, como ferramenta complementar ao ensino à distância (#EstudoEmCasa), a Escola Virtual. Esta ferramenta inclui: recursos associados aos manuais, versão digital dos manuais, aulas interativas, testes interativos; relatórios de progresso para encarregados de educação, dicionários, etc. A Escola Virtual já existia, a novidade aqui é a sua disponibilização a nível gratuito.

⁸⁸ Também importa referir que, tal como acontece com as dificuldades existentes com o desenvolvimento do teletrabalho a nível das condições de habitabilidade das diversas famílias, as mesmas também são válidas no

muitos milhares de alunos que se encontravam nesta situação, passaram, por exemplo, por apoios ou soluções da parte dos municípios e juntas de freguesia.

Ninguém duvida que as TIC estão a revelar-se fundamentais para ultrapassar esta difícil etapa⁸⁹. De qualquer forma, é importante ressaltar o papel do ensino presencial, a sua importância é vital no desenvolvimento das aprendizagens a todos os níveis das crianças e jovens que se estão a formar como indivíduo. As interações humanas que acontecem em ambiente escolar presencial não devem ser desvalorizadas e, uma vez ultrapassada a situação atual, será uma alegria ver, de novo, as escolas fervilhantes de alunos.⁹⁰

3.2 *egovernment* em Portugal

Pode-se considerar que a implementação do programa INFOCID (Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão), em 1991, terá sido o início da construção do *egovernment* em Portugal. A partir desta altura os cidadãos, nos chamados quiosques multimédia, poderiam aceder a informação e serviços da Administração pública, passando, uns anos mais tarde, a estar disponível na *Internet*. Em 2001 este programa foi integrado no Portal do Governo, transformando-se posteriormente no seu modelo atual: o Portal do Cidadão.

O último “Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias” realizado pelo INE refere que, em 2019, 80,9% dos agregados familiares em Portugal têm acesso à internet em casa (em que 78,0% deste acesso é realizado através de banda larga). Estes valores subiram cerca de 30% na última década. No entanto, “quase metade dos utilizadores de *Internet* limitaram a realização de atividades na mesma devido a preocupações de segurança, como sejam compras, *Internet banking* ou fornecimento de dados pessoais, e 27,6% encontraram problemas de segurança nos 12 meses anteriores à entrevista, principalmente relacionados com *phishing* (18,2%) e *pharming* (14,9%).”⁹¹ Analisando os dados do INE, também se pode verificar que as atividades mais realizadas na *Internet* são a pesquisa de informação sobre produtos e serviços (figura 3.1).⁹²

Outro aspeto interessante presente neste relatório refere que, em 2019, “quase 25% dos utilizadores de *Internet* referiram ter tido uma intervenção cívica ou política na mesma: 17,0% publicaram opiniões

que se refere à telescola nomeadamente na falta de uma divisão apta para as crianças poderem estar concentradas a assistir às aulas virtuais.

⁸⁹ Importante referir neste contexto o programa EstamosOn com site e aplicações com medidas e informações sobre a pandemia para cidadãos e empresas.

⁹⁰ “Ensinar é sempre uma ação muito mais vasta do que “ensinar a matéria”. É um encontro multidimensional que ativa em todos os que nele intervêm uma miríade de aspetos em que se comunica muito, mas muito mais do que aquilo que se fez na transposição didática.” (“Ensinar e aprender em tempo de COVID-19: entre o caos e a redenção”, Melo, Ana Luísa de Carvalho Fernandes de Ataíde, 2020: 22)

⁹¹ Os termos *phishing* e *pharming* referem-se, respetivamente, à receção de mensagens fraudulentas e redirecionamento para websites falsos onde é solicitada informação pessoal. (Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação nas Famílias, 2019: 1).

⁹² Anual - INE, Inquérito à utilização de TIC pelas famílias; Dados extraídos em 11 de julho de 2020 (14:46:56);

ou comentários sobre estas temáticas e 15,4% participaram em consultas *online* ou votações para contribuir para a decisão de questões cívicas ou políticas” (INE, 2019: 5).

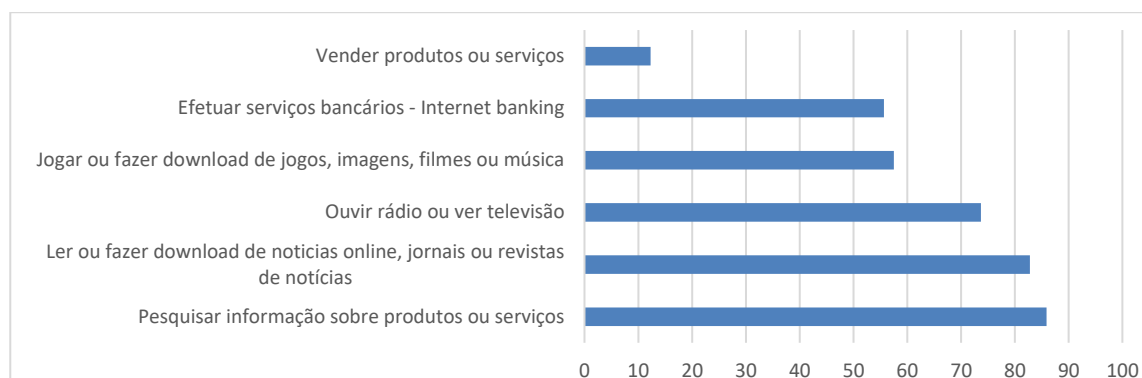


Figura 3.1 - Percentagem de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que utilizaram *Internet* nos primeiros 3 meses de 2019, por Tipo de atividades efetuadas na *Internet* (acesso a informação e uso de serviços online)

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados do INE*

Este relatório revela também as desigualdades neste acesso, referindo que, quem usa esta tecnologia são sobretudo estudantes (99,6%) e pessoas que completaram o ensino secundário (96,9%) e superior (98,7%), em oposição a quem tem o ensino básico (figura 3.2)⁹³. Embora na última década se tenha registado um crescimento de 20%, na utilização de internet por pessoas com este nível de ensino, ultrapassando os 50% em 2019, estes resultados não são de todo satisfatórios. Denotando uma lacuna na eficiência das políticas públicas para integrar pessoas com menor formação académica na chamada democracia digital. De facto, de acordo com as conclusões de Garcia Gomes presentes na sua tese de doutoramento (2019), a disseminação de políticas públicas de *egovernment* em Portugal não teve em conta os níveis de literacia digital da população, levando a um afunilamento da utilização dos serviços públicos digitais apenas a “uma minoria da população mais escolarizada e tecnologicamente mais habilitada” (Gomes, 2019: 178), o que representa uma significativa limitação à utilização do *egovernment*.⁹⁴

Para além da iliteracia digital, a condição social em que se encontram os cidadãos é também uma das razões relevantes para a não utilização da *Internet*. Na figura 3.3, pode-se observar a existência de uma elevada percentagem de agregados domésticos portugueses, que não tem ligação à *Internet* em casa devido aos custos do acesso e do equipamento.

⁹³ Portugal é um dos três países da OCDE onde a maioria dos adultos não concluiu o ensino secundário e menos de um quarto completou o ensino superior (Evans e Garcia Gomes, 2017 in Gomes, 2019: 136).

⁹⁴ Sobre a importância do acesso generalizado e ubíquo à informação no setor público é referido por João Salis Gomes e Teresa Salis Gomes “Em causa está o desenvolvimento de uma cultura de difusão sistemática da informação não sensível. Por defeito, de acordo com os governos com práticas de gestão mais abertas, a informação do sector público deve ser gratuita e assentar em open standards. Não basta que a informação esteja disponível em linguagem e seja útil (*useful*). É fundamental que seja facilmente localizável (*findable*), utilizável (*usable*) e reutilizável sem custos.” (Mozzicafreddo, 2011: 397)

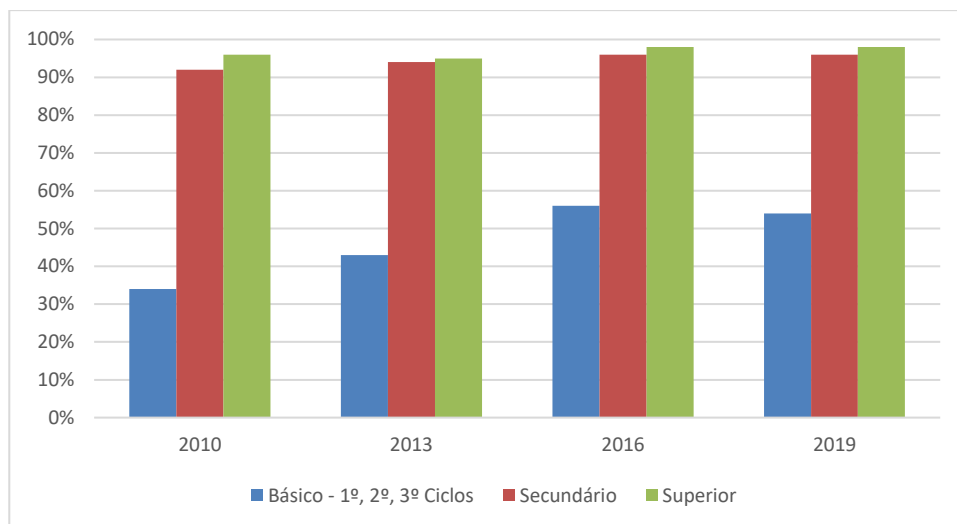


Figura 2.2 - Percentagem de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos que utilizaram *Internet* nos primeiros 3 meses de 2019, por Nível de escolaridade mais elevado completo.

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados de INE*

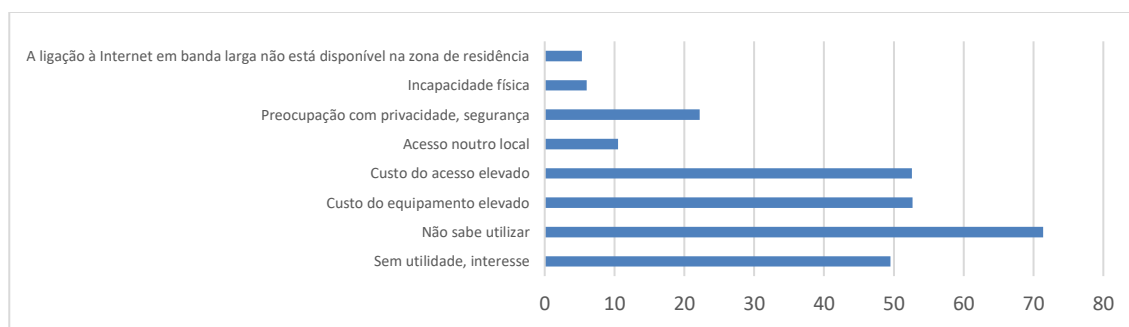


Figura 3.3 - Percentagem de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 74 anos e sem ligação à *Internet* em casa, em 2019, por Razão de não dispor de ligação à *Internet*.

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados de INE*

Para 2019, de acordo com os dados do INE, apenas 37,6% dos portugueses, na sua relação com Administração pública, usou a *Internet* (figura 3.4), dos quais 45,6% para obter informação através de *websites* dos organismos, 38,9% para preencher e enviar impressos ou formulários oficiais e 28,3% para fazer o *download* destes documentos

Observando a figura 3.4 constata-se que existe, dentro dos utilizadores da *Internet*, uma percentagem significativa não utilizadora do *egovernment*. Não obstante a existência de uma lacuna de cerca de 30% da população portuguesa não utilizar a *Internet* se dever à iliteracia digital, que se centra maioritariamente no grupo de população menos escolarizada, temos, de facto, esta outra lacuna de 40% que, sendo utilizadora da *Internet*, não faz uso do *egovernment* e que, de acordo com Garcia Gomes (2019), é principalmente constituída por jovens dos 16 aos 24 anos com reduzidas e médias qualificações académicas.

Analisando os dados do Eurostat, 84% dos jovens portugueses (dos 16 aos 24 anos), com baixo grau de escolaridade está inserido no grupo: "*Individuals who have basic or above basic overall digital*

skills", ou seja, dos jovens portugueses pertencentes a este grupo etário e com baixo nível de escolarização, 84% tem competências digitais básicas ou acima das básicas. Uma das conclusões possíveis é ter de ser necessário atingir, por parte dos cidadãos, um nível de sofisticação mais elevado, em termos de competências digitais, para conseguir interagir com a Administração pública através do *egovernment*, do que aquelas necessárias para o uso da *Internet* no geral.⁹⁵

Em relação às razões possíveis para a não utilização de *egovernment*, Garcia Gomes (2019) refere que se pode “considerar que este grupo etário tenha uma menor necessidade de interação, eletrónica ou outra, com os serviços públicos, visto que parte não tem rendimentos, não necessita de pagar taxas ou contribuições e pode ter uma menor necessidade de utilizar os serviços de saúde” (Gomes, 2019: 161). Pode também não estar ciente que, quando acede, por exemplo, às matrículas ou aos horários da escola ou da universidade está a interagir com a AP.

Pela observação da figura seguinte, é possível retirar outras conclusões em relação à última década: apesar de existir um aumento de cerca de 30% nos utilizadores da *Internet*, não houve qualquer tendência de crescimento na percentagem de utilizadores de *egovernment*, tendo-se mantido em torno dos 40%. Tal pode indiciar que as políticas públicas implementadas nesta área não levaram em conta certas especificidades da população portuguesa.

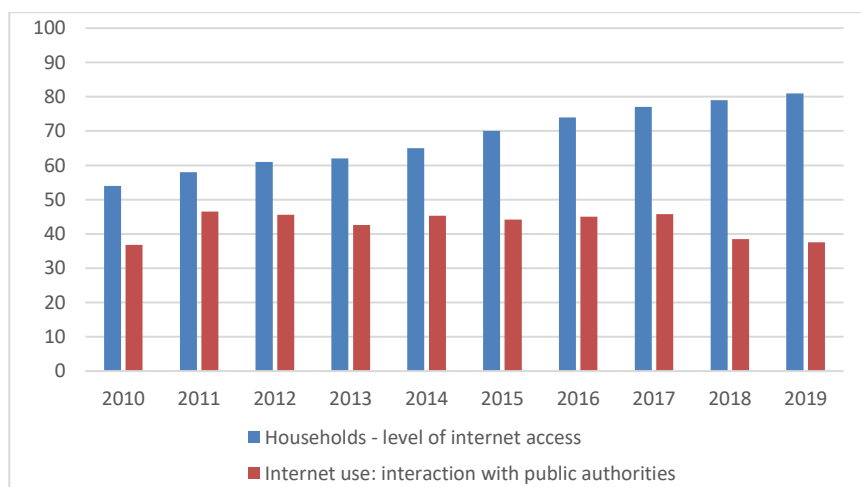


Figura 3.4 - Percentagem de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 74 anos e com ligação à Internet em casa e percentagem destes indivíduos que utilizaram a Internet na sua interação com entidades públicas por ano.

Fonte Elaboração própria a partir de dados do Eurostat e do INE

Também geograficamente, a nível nacional, se observam assimetrias. Verifica-se que, ao longo da última década, todas as regiões apresentam crescimento em termos de número de agregados domésticos com *Internet* mas, contudo, estas assimetrias não se esbatem (figura 3.5). Também aqui se pode concluir que as políticas públicas não conseguiram ainda atingir o seu objetivo.

⁹⁵ Outra conclusão possível poderá ter a ver com a falta de apelatividade por parte do *egovernment* a esta faixa etária.

“Isto quer dizer que a construção da Sociedade da Informação em Portugal está a ser concretizada sem evitar, tal como acontece noutras áreas do desenvolvimento, assimetrias regionais que, inevitavelmente, comprometem a coesão nacional e a igualdade de oportunidades entre cidadãos que partilham a mesma nacionalidade, os mesmos direitos e deveres. Genericamente, na verdade, um português da Região de Lisboa tem condições mais favoráveis para o exercício da sua cidadania num contexto da Sociedade da Informação”⁹⁶ do que outro que viva nas restantes regiões de Portugal.

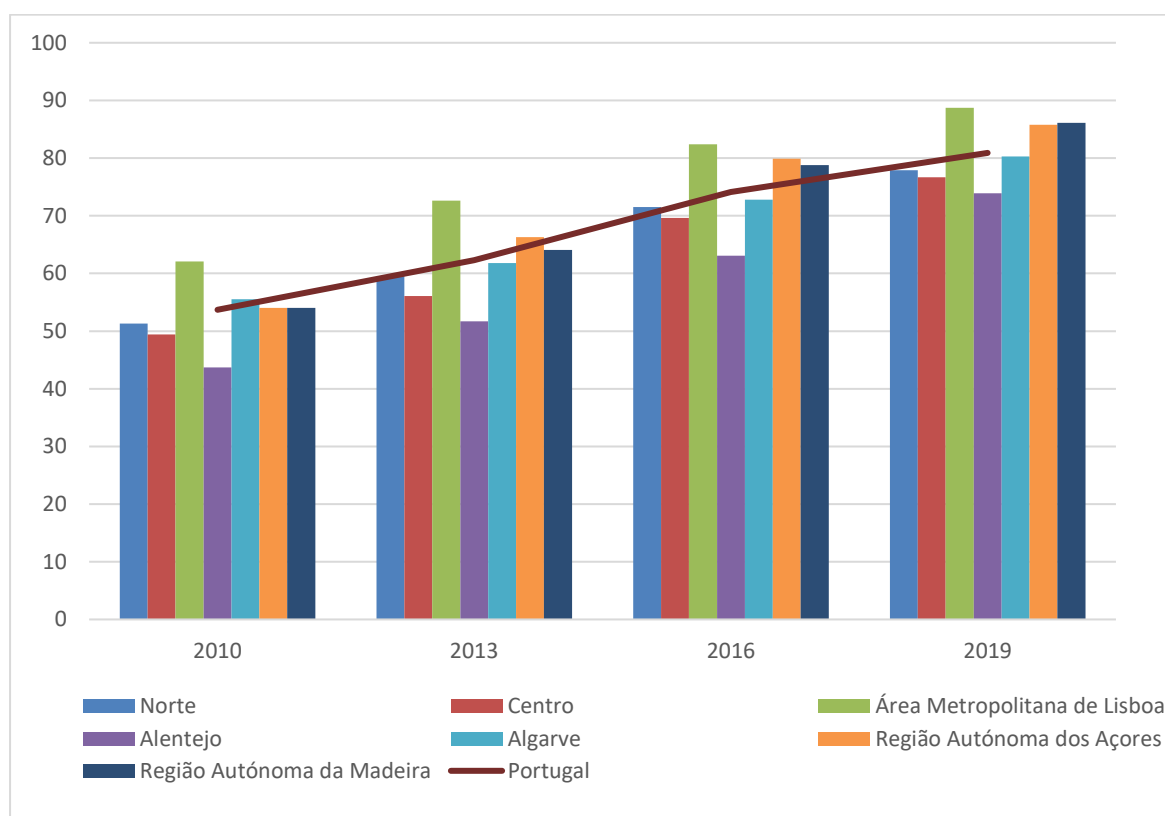


Figura 3.5 - Percentagem de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 74 anos e com ligação à Internet em casa, por Local de residência (NUTS - 2013).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INE

A realidade nacional, no que se refere à utilização das novas tecnologias, tem apresentado nas últimas duas décadas um significativo crescimento, contudo, existe parte da população portuguesa ainda infoexcluída. Os cidadãos inseridos neste grupo caracterizam-se, principalmente, por possuir baixa escolaridade, baixo rendimento, pertencer a níveis etários acima dos 55 anos e, ainda, habitar fora dos grandes centros populacionais.

⁹⁶ O IDR, Índice Digital Regional Portugal, que começou a ser calculado em 2012, depois de uma tese de doutoramento formulada pelo investigador Luís Miguel Ferreira, pretende medir o grau de integração e desenvolvimento das sete regiões portuguesas (NUTs II) na Sociedade da Informação. Os resultados obtidos anualmente por este índice, têm revelado a Região de Lisboa como aquela que apresenta o melhor desempenho em matéria de integração na Sociedade da Informação. Este índice é composto por quatro subíndices: Contexto, Infraestrutura, Utilização e Impacto. (Ferreira e Amaral, 2017: 26)

Uma das razões para a fraca taxa de sucesso das políticas públicas na área do *egovernment*, em relação à inclusão destes grupos na Sociedade do Conhecimento, prende-se com “uma abordagem muito focada no desenvolvimento económico e na competitividade da economia, eventualmente porque a sua elaboração tomava como referência os países do centro e do norte da Europa” (Gomes, 2019: 127).

O governo no seu “Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal” (2020) tem como um dos principais objetivos, precisamente, o da capacitação e inclusão digital das pessoas (Pilar I), propondo medidas como o reforço na digitalização das escolas, incluindo aqui também o apoio e formação de professores nestas competências; a criação de um programa nacional para a formação de 3.000 pessoas na área de Tecnologias de Informação, Comunicação e Eletrónica; o desenvolvimento de um projeto educativo de inclusão digital de adultos infoexcluídos, em que os conteúdos básicos formativos envolveriam “a criação e gestão da conta de correio eletrónico, a capacidade de pesquisa *online*, a consulta e utilização de serviços públicos digitais, o acesso a serviços como *homebanking* ou o acesso a redes sociais” (Ministério da Economia e Transição Digital, 2020 23); e a criação de uma tarifa social de acesso a serviços de *Internet*, com o objetivo de promover uma utilização mais generalizada destas tecnologias, com foco nas camadas mais desfavorecidas da população.

Este Plano, inserido no seu Pilar II, contempla também medidas para a transformação digital do tecido empresarial, principalmente através de apoio ao investimento e com foco nas PME’s que representam a maioria do setor empresarial e do emprego em Portugal. De facto, considerando o indicador “presença na *Internet*” (figura 3.6), apenas pouco mais de metade das empresas com 10 a 49 trabalhadores tem o seu *site* e, se analisarmos as empresas com menos de 10 trabalhadores, estes valores decresceriam substancialmente. Uma vez que as PME’s representam a maioria das empresas nacionais, apesar das maiores possuírem na sua grande maioria este tipo de presença, a média nacional não chega a 60%, ficando, certamente, muito aquém do que atualmente se pretende a este nível para o tecido empresarial português.

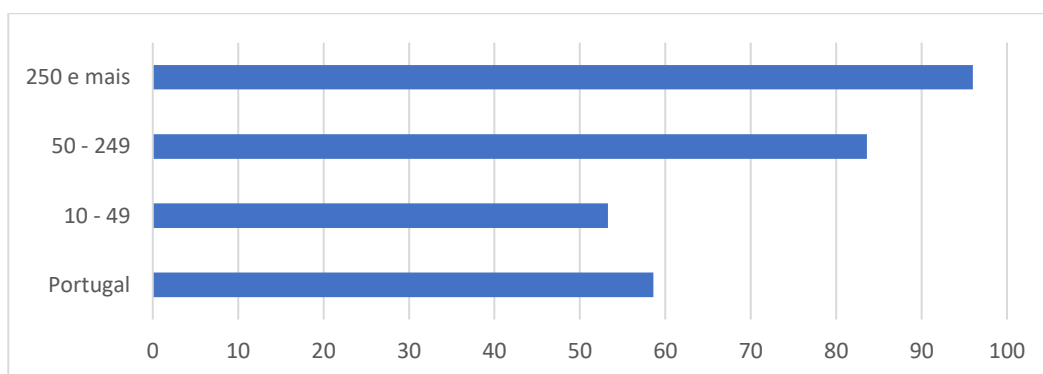


Figura 3.6 - Percentagem de empresas com 10 e mais pessoas ao serviço com presença na Internet, por Escalão de pessoal ao serviço.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de INE

Está previsto ainda um Pilar III onde o objetivo é, mais uma vez, a modernização administrativa, com foco na “facilitação do acesso dos cidadãos aos serviços públicos e a simplificação e desmaterialização dos procedimentos administrativos”.⁹⁷

A este propósito, no “*United Nation – E-Government Survey 2018*”, é interessante salientar que no *E-Government Development Index (EGDI)*⁹⁸, que avalia a presença nacional *on-line* de todos os Estados-Membros pertencentes às Nações Unidas, Portugal é referido como sendo um dos países que, em 2018, entrou para o “*Very-High EGDI group*”.

O Simplex⁹⁹, na sua ação de simplificar a burocracia existente, modernizar a Administração pública e facilitar a interação entre esta e os cidadãos e empresas, vem auxiliar nesta demanda.

A este propósito vale a pena mencionar, também, o relatório “Modernização e simplificação administrativa 2015 – 2018”, realizado com o intuito de analisar a iniciativa para a Simplificação Administrativa e Regulatória inserida no programa Simplificar. Para isso, foram promovidas entrevistas¹⁰⁰ e encontros com empresários, representantes associativos, dirigentes da AP e membros de gabinetes do Governo.

Foi selecionado, depois de analisadas as respostas dos empresários, um conjunto de 12 procedimentos ou processos administrativos, considerados pelos mesmos como geradores de entraves burocráticos¹⁰¹. Esta seleção revelou-se ser de natureza diversa, “indo desde procedimentos administrativos muito específicos, como é o caso da Declaração Mensal de Remunerações para a Segurança Social ou para a Autoridade Tributária e Aduaneira, até processos que são percebidos como entraves devido ao seu efeito cumulativo – caso das obrigações de declaração e informação ao Instituto Nacional de Estatística e ao Banco de Portugal.”¹⁰² O licenciamento ambiental e o licenciamento

⁹⁷ No Pilar III vale a pena destacar algumas medidas: Digitalização dos 25 serviços públicos mais utilizados por cidadãos e empresas; Aumento da oferta e tradução de serviços digitais de interesse à internacionalização no ePortugal; adoção de ferramentas *cloud* pela Administração pública; Simplificação dos processos de contratação pública inerentes à prestação de serviços e aquisição de bens no âmbito das tecnologias de informação e comunicação, pela Administração pública. (Ministério da Economia e Transição Digital, 2020: 5, 29).

⁹⁸ Este índice leva em conta a abrangência e qualidade dos serviços online, a conectividade das telecomunicações e a capacitação em termos de recursos humanos envolvidos.

⁹⁹ “o primeiro programa foi lançado em 2006 e, entretanto, têm-lhe sucedido, até ao presente, vários outros programas destinados a operar uma reforma baseada na resolução de problemas concretos e não uma reforma global e direcionada, em termos genéricos, para todos os sectores da administração.” (Mozzicafreddo, 2001: 44).

¹⁰⁰ “Para efeitos de amostra e por motivos práticos, circunscreveu-se o estudo aos sectores de Indústrias e Comércio e Serviços, na medida em que representam, em conjunto, mais de metade do Valor Acrescentado Bruto da economia portuguesa e quase metade do emprego.” Relatório “Modernização e simplificação administrativa Relatório 2015 – 2018”: 40.

¹⁰¹ Declaração Mensal de Remunerações de AT; Declaração Mensal de Remunerações de Seg. Social; Fundo de Compensação; Fundo de Garantia de Compensação; Guia de remessa; Informação estatística de INE; Informação estatística de Banco de Portugal; Informação Empresarial Simplificada (IES); Licenciamento ambiental; Licenciamento industrial; Monitorização ambiental; Regras de contratação pública

¹⁰² Relatório “Modernização e simplificação administrativa Relatório 2015 – 2018”: 43.

industrial¹⁰³ revelaram também constituir entraves significativos, à atividade destes empresários, a nível burocrático.

Sobre estes aspetos, o último Simplex abrange grande parte dos entraves burocráticos identificados: em relação à contratação pública, já se encontra disponível uma aplicação (ContratAPP), constituída por uma plataforma digital que permite “o trabalho jurídico colaborativo em rede, envolvendo 60 serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado”; em relação à Informação Empresarial Simplificada (IES), desde maio deste ano, que a mesma se encontra pré-preenchida com os dados já comunicados pelas empresas; em termos de simplificação administrativa, vale a pena referir aqui, também, o objetivo de criar “uma plataforma única de comunicação à Segurança Social, ao Fundo de Compensação de Trabalho (FCT) e ao Fundo de Garantia de Compensação de Trabalho (FGCT) dos elementos relativos à celebração, alteração e cessação de contratos de trabalho”; está previsto, para o final deste ano, a fusão da Declaração de Remunerações (Segurança Social) e da Declaração Mensal de Remunerações (Autoridade Tributária e Aduaneira) a entregar à Segurança Social, que a transmitirá à Autoridade Tributária e Aduaneira; no que se refere aos inquéritos às famílias e aos recenseamentos, e com o objetivo de reduzir o tempo de tratamento e disponibilização de informação, está prevista “uma solução de codificação automática de expressões alfabéticas recolhidas em formulários eletrónicos ou noutros suportes, através de técnicas avançadas de inteligência artificial e ciência dos dados”¹⁰⁴; por último, interessa referir uma medida inserida no Simplex de 2018, que atualmente se encontra em funcionamento, relativa ao Licenciamento Único Ambiental (LUA), “concebido com o objetivo de simplificar, harmonizar e articular os vários regimes de licenciamento no domínio do ambiente (...) articulando-se com todos os diversos regimes de licenciamento da atividade económica”¹⁰⁵.

3.2.1 Portugal na Europa

No que se refere a políticas públicas de *egovernment* em Portugal, pode-se afirmar que as estratégias defendidas pelas instituições europeias tiveram uma significativa influência na sua definição.¹⁰⁶

Com o lançamento do “Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego”, em 1993, vieram as primeiras referências à Sociedade de Informação por parte da União Europeia. Aqui, refletia-se “sobre o modelo de crescimento que deveria ser adotado para a UE”, com foco na “competitividade do tecido económico europeu, por forma a poder fazer face ao problema do crescente desemprego”.

¹⁰³ A este propósito, o documento “Contributos para a reforma do Estado Uma Visão da Sociedade da Informação” (17), elaborado por um grupo de trabalho da apsi, refere “Este obstáculo assume especial gravidade quando se analisam os grandes investimentos de impacto significativo na economia do país. Uma abordagem holística exige um real esforço de reformulação dos processos existentes, eliminando a burocracia acessória e deixando apenas aquilo que é essencial.”

¹⁰⁴ <https://www.simplex.gov.pt/medidas>

¹⁰⁵ <https://apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=1262>

¹⁰⁶ “Embora a maioria das iniciativas de *eGovernment* em Portugal tivesse influência da União Europeia, houve duas iniciativas que demonstraram elementos endógenos de mobilização e que colocaram Portugal, em 2001, no 5º lugar do benchmark da UE em relação à situação da Administração Pública eletrónica: o INFOCID e a declaração de rendimentos individuais eletrónica” (Bilhim e Neves, Neves *in* Gomes, 2019: 98).

Posteriormente, é elaborado o “Livro Verde sobre a Informação no Setor Público na Sociedade de Informação”, que defende que “a informação deste sector tem um papel fundamental no correto funcionamento do mercado interno e na livre circulação de bens, serviços e pessoas”. (Pereira in Mozzicafreddo, 2003: 355, 358).

Foram diversas as iniciativas com origem na União Europeia no que se refere à Sociedade da Informação, como é exemplo o *eEurope*, lançado pela Comissão Europeia em 1999 e cujo principal objetivo era colocar em linha a Administração pública. Posteriormente, já em contexto de crise económica mundial, a Agenda Digital, publicada em 2010, foca-se em maximizar o potencial social e económico das TIC, mais concretamente da *Internet*, estabelecendo um conjunto de ações a desenvolver no período 2010-2020, “onde se destacam: mercado único digital dinâmico; interoperabilidade de normas; confiança e segurança; acesso rápido e ultra-rápido à *Internet*; investigação e inovação; melhorar a literacia digital, as qualificações nesse domínio e a inclusão na sociedade digital” (Matos, 2015: 104).

“Em 2014, 72% das ações estavam concluídas, mas ainda foi dado em 2015 um impulso a medidas sobre a interação dos cidadãos com a Administração Pública eletrónica, que ainda se situava abaixo dos 50% na média da União Europeia, e sobre a submissão eletrónica de formulários à Administração Pública, que se situava abaixo dos 25%”(Gomes, 2019: 72). Estes valores, para 2019, aumentaram para, respetivamente, 55% e 38%, no entanto, para Portugal, estes valores pouco variaram ao longo da última década, situando-se nos 40% no que se refere à interação dos cidadãos com a Administração pública eletrónica e nos 30% no que se refere à submissão eletrónica de formulários à AP (figura 3.7).

A diferença entre a média europeia e a portuguesa, no que se refere à interação dos cidadãos com a Administração pública eletrónica, poderá explicar-se, em parte, por existirem menos 10% de portugueses, em relação à média europeia, que não possuem ligação à *Internet* em casa (figura 3.8). No entanto, em termos de percentagem de agregados domésticos com ligação à *Internet*, ao contrário do anteriormente observado em relação à interação dos cidadãos portugueses com a Administração pública eletrónica, esta tem crescido progressivamente ao longo da última década, tendo diminuído de forma significativa o fosso tecnológico em Portugal no que se refere a este indicador.

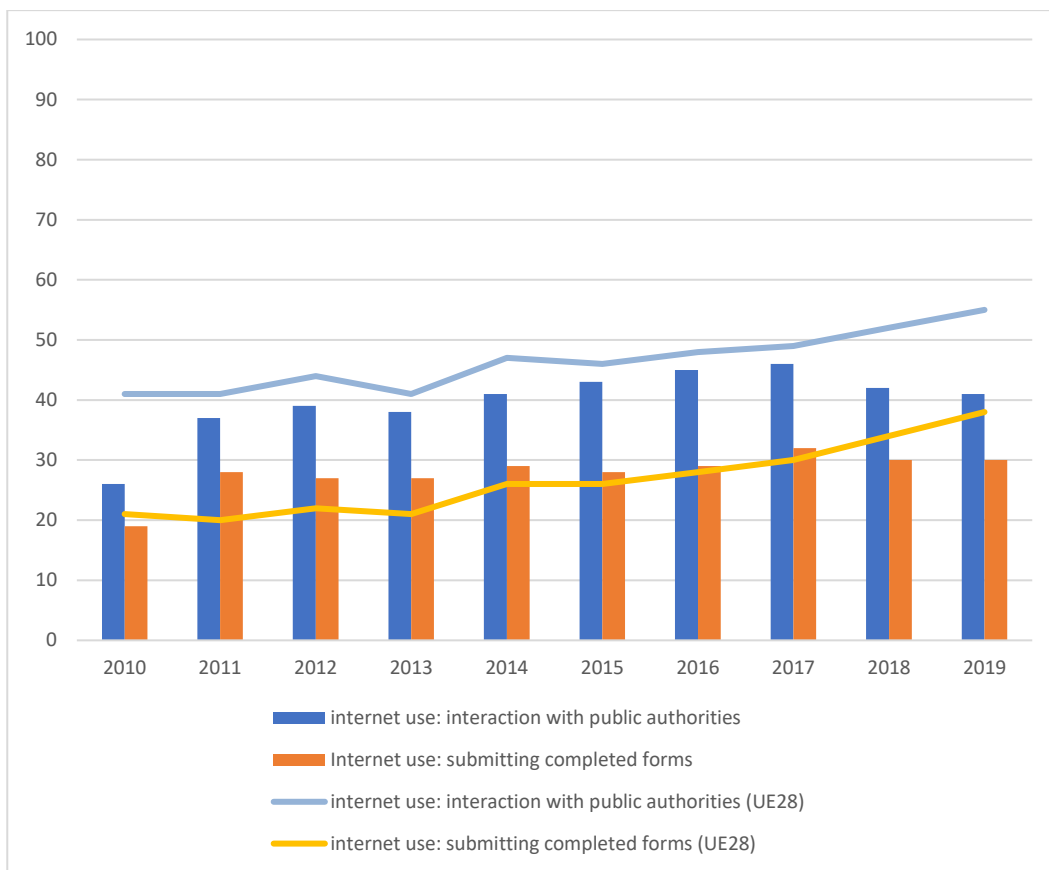


Figura 3.7 - Percentagem de cidadãos portugueses e de cidadãos pertencentes à UE28 que interagiram com a Administração pública eletrónica, e que procederam à submissão eletrónica de formulários à Administração Pública, por ano.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eurostat

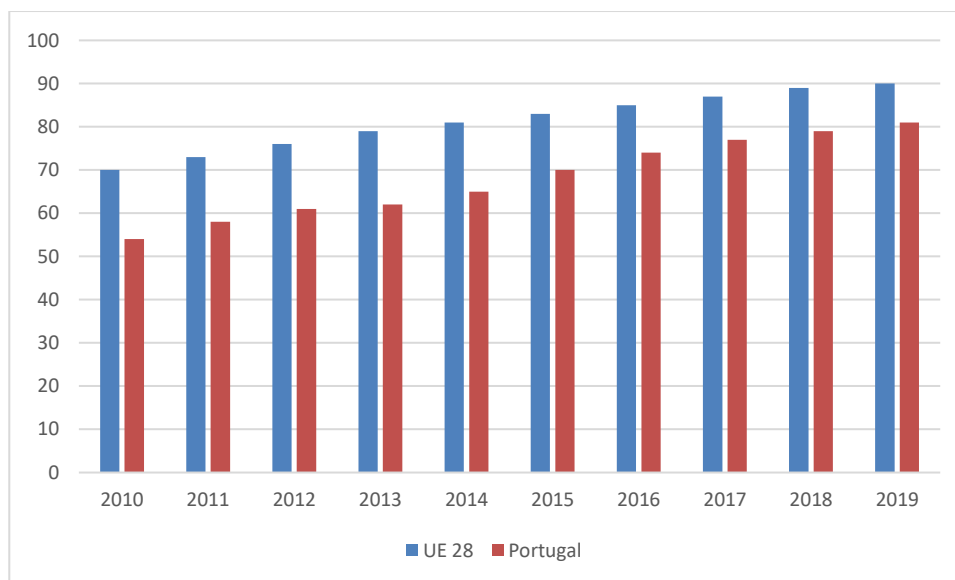


Figura 3.8 - Percentagem de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 74 anos e com ligação à Internet em casa.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INE e do Eurostat

De acordo com dados do Eurostat, em 2019, a média da União Europeia no que se refere aos indivíduos com competências digitais é de 86% e para Portugal 74%. Na Figura seguinte pode-se observar, dentro do grupo de indivíduos com competências digitais, a sua distribuição pelos níveis baixo, básico ou acima de básico, constatando-se que a percentagem maior é onde estas são acima de básico (32%) e, aqui, equipara-se à média da União Europeia.

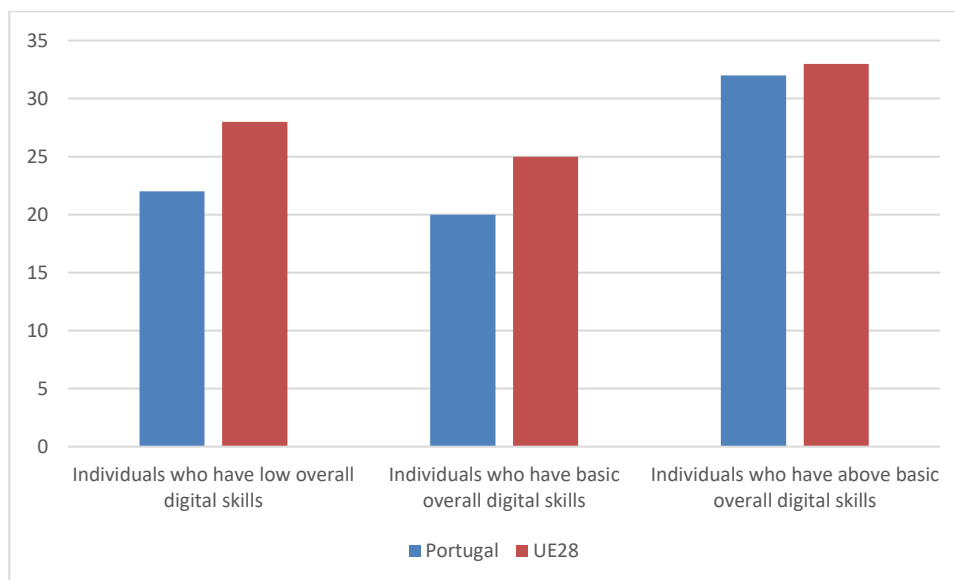


Figura 3.9 - Percentagem de indivíduos por nível de competências digitais em 2019.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eurostat

Tanto a nível europeu como nacional, os Estados têm tido dificuldade em dar impulso ao crescimento da literacia digital mantendo-se estes valores, nos últimos 5 anos, pelos 80% na média da União Europeia e nos 70% na média de nacional.

O Espaço Cidadão, atualmente com mais de “600 Espaços Cidadão, que disponibilizam aproximadamente 200 serviços públicos” (AMA), disponíveis em Lojas do Cidadão, municípios, lojas dos CTT, etc., vem auxiliar na inclusão digital dos cidadãos pertencentes ao grupo infoexcluído que, para Portugal, se localiza nos cerca de 20% da população, sendo esta média o dobro da média registada na União Europeia (Figura 3.10). Analisando a figura seguinte, verifica-se que, na última década, este fosso digital decresceu significativamente (24%), acompanhando a tendência da média europeia mas, no geral, cerca de 10% acima; verifica-se também que, para Portugal, este indicador (uso da *Internet*), nos últimos 3 anos, estagnou, apesar da tendência da média europeia se manter decrescente.

Esta iniciativa (“Espaço Cidadão”) mereceu referência como exemplo de boas práticas, no que respeita ao combate à infoexclusão, no “*United Nation – E-Government Survey 2018*” (2018: 20, 42), mencionando sobre a mesma que “a interação humana facilita o uso *online*, ensina sobre literacia digital e tem como objetivo reduzir o fosso digital”. As “Lojas do Cidadão”, no contexto da modernização administrativa, mereceram também destaque pela positiva neste relatório, que se refere a esta iniciativa como sendo “um conceito inovador na prestação de serviços públicos que une, no mesmo espaço, várias

entidades públicas e privadas”. Ainda no contexto de modernização administrativa, foi também novamente destacado o sucesso do programa Simplex.

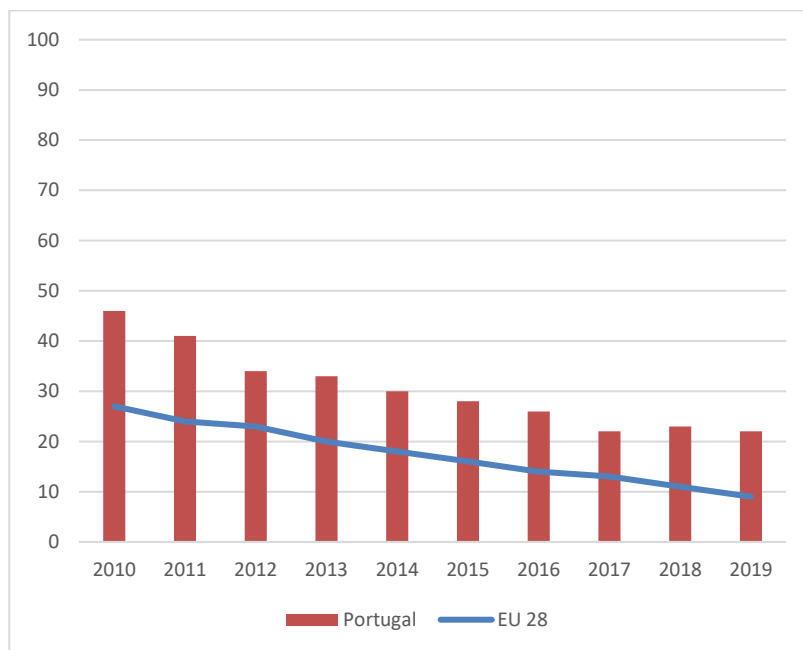


Figura 3.10 - Inclusão digital: percentagem de indivíduos em Portugal e na União Europeia que nunca utilizaram a internet. Anual.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Eurostat

De modo a situar Portugal no contexto da União Europeia, em termos de *egovernment*, é imprescindível recorrer ao *eGovernment Benchmark*. Este instrumento é usado pela Comissão Europeia para avaliar, bianualmente, a prestação dos serviços públicos *online*, tendo quatro dimensões como base: serviços centrados no utilizador, transparência, facilitadores tecnológicos e mobilidade transfronteiriça. A última edição (2019) incidiu sobre os eventos de vida: «Iniciar um negócio», «Vida familiar», «Estudar» e «Procurar emprego».

Em termos globais, de acordo com a AMA, Portugal conseguiu o 3º lugar na classificação, o que traduziu uma subida de oito posições em relação à classificação anterior. Importa ainda destacar nesta edição: as subidas significativas nos indicadores «Transparência» (14º para 7º lugar) e «Facilitadores Tecnológicos» (12º para 4º lugar); e a pontuação de 100% na mobilidade transfronteiriça de empresas, colocando Portugal na dianteira da Europa, juntamente com Malta e Dinamarca.

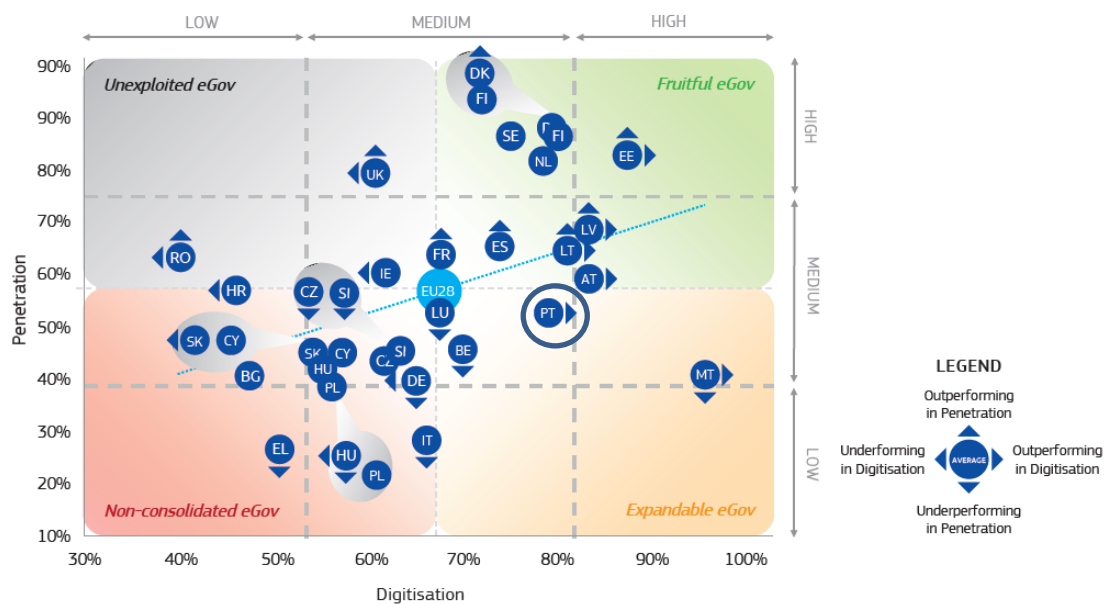


Figura 3.11 - Absolute and relative performances

Fonte: *eGovernment Benchmark 2019*: 35

Embora Portugal tenha conseguido alcançar boas classificações nos *rankings* internacionais na área da disponibilização de serviços do governo na *Internet*, os mesmos não estão a ser utilizados por parte significativa da população. Estes serviços *online* atingiram elevados parâmetros de qualidade e sofisticação, no entanto, estas potencialidades estão a ser, em parte, desaproveitadas. Esta questão não se verifica apenas a nível nacional, a média da União Europeia, apesar de mais elevada que a de Portugal, apresenta também uma lacuna significativa em termos de integração da população na utilização de *egovernment*.

4 Recolha de informação estatística de recursos geológicos na Administração pública

4.1 Breve história

A intensificação do uso dos serviços de estatística, tem-se revelado uma ferramenta essencial para o desenvolvimento de políticas públicas relevantes para a sociedade¹⁰⁷. No contexto da produção de estatísticas oficiais e com o objetivo de agilizar este processo, tem sido efetuado, nomeadamente por parte do Instituto Nacional de Estatística (INE), um esforço de agregação do máximo de dados administrativos para fins estatísticos, contribuindo também para reduzir os custos e diminuir a carga estatística sobre os respondentes.

A estatística de minas e pedreiras pretende caracterizar o setor da indústria extrativa em cada ano, em Portugal Continental, através do conhecimento das principais variáveis que o representam,

¹⁰⁷ O Memorando de Lisboa “*Indicators for decision making and monitoring*” subscrito pelos Diretores Gerais dos Institutos Nacionais de Estatística da União Europeia, em setembro de 2015, vem reforçar a importância da utilização dos aparelhos estatísticos para efeitos de monitorização e avaliação das políticas públicas. Apela também a uma maior aproximação entre as comunidades de produção estatística, científica e de condução de políticas públicas.

nomeadamente, estabelecimentos em atividade (minas e pedreiras), as suas produções, vendas, pessoal ao serviço, consumos e investimentos.

A estatística de minas respeita à informação dos estabelecimentos mineiros (minas) concessionados e que reportam informação ao abrigo do art.º 52º do Decreto-Lei 88/90 de 16 de março (que aprova o regulamento de aproveitamento de depósitos minerais naturais) e a estatística de pedreiras respeita à informação dos estabelecimentos de massas minerais (pedreiras) licenciadas, que em cada ano reportam informação ao abrigo do art.º 51º do Decreto-Lei 270/2001 de 6 de outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 340/2007 de 12 de outubro (que define o regime de exploração de massas minerais - pedreiras) (DGEG, 2016).

Os primeiros dados de estatística de recursos geológicos terão resultado dos inquéritos industriais efetuados em Portugal desde 1839¹⁰⁸. A partir de 1875, estas estatísticas passaram a ser publicadas no “Anuário Estatístico”, da responsabilidade da Direção-Geral de Estatística (atual INE).

Em 1886 surge uma publicação proveniente da Direção Geral das Obras Públicas e Minas, pertencente ao Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, e organizada pelo Engenheiro José Augusto César das Neves Cabral intitulada “A estatística Mineira (anno de 1882)”. Por esta altura é publicada a Portaria de 14 de dezembro de 1882 determinando que, “pelos concessionários de minas sejam distribuídos em cada ano, até ao dia 31 de dezembro, os mapas para serem por eles preenchidos e devolvidos em seguida à direção geral de obras públicas e minas, até ao dia último de fevereiro do ano seguinte, com as plantas dos trabalhos feitos em cada uma das minas em lavra. Satisfeitas as indicações deste mapa e combinadas com os dados obtidos pelo pessoal técnico na ocasião das inspeções às minas, resultarão elementos para a estatística de cada ano” (DGEG, 2016: 7).

Desde essa data a obtenção da informação estatística de minas junto dos concessionários é realizada de forma sistemática. Em relação à estatística de pedreiras, só a partir de 1946, através da Direção Geral de Minas e das antigas Circunscrições Mineiras do Sul e do Norte, se começaram a recolher dados de forma mais regular junto dos exploradores.

A emblemática publicação do “Boletim de Minas” iniciou a divulgação de dados estatísticos em 1910, com base em inquéritos estatísticos anuais realizados aos concessionários e a sua edição, atualmente apenas em versão *online*, mantém-se até hoje.

A produção das estatísticas de minas e de pedreiras tem pertencido ao âmbito de competências da DGEG, tendo sido formalizado, em 2010, um protocolo de delegação de competências do INE na DGEG para a produção de estatísticas oficiais nas áreas temáticas da energia e geologia, onde são reconhecidas as competências técnicas desta Direção Geral para a análise e produção dessa informação estatística¹⁰⁹,

¹⁰⁸ Terão começado a ser realizados de forma mais sistemática em 1890

¹⁰⁹ No art. 2º, 2.a) do Decreto-Lei n.º 69/2018, de 27 de agosto (2ª alteração e republicação do Decreto -Lei n.º 130/2014, de 29 de agosto, na sua redação atual, que aprovou a orgânica da DGEG), onde se enumera as atribuições desta Direção Geral, pode-se ler: “Exercer as funções de autoridade nacional nos domínios da energia e dos recursos geológicos e mineiros, contribuindo para a definição, implementação e avaliação das

com o compromisso do cumprimento da legislação aplicável e do Código de Conduta para as Estatísticas Europeias.

Também nesse ano, na DGEG, se deu a passagem para o preenchimento e submissão dos inquéritos estatísticos exclusivamente *online*. “Com o objetivo de agilizar e simplificar a gestão da informação e o acompanhamento das minas e pedreiras, o reporte destes dados passou a integrar também outras informações de ordem técnica e administrativa, contemplando o “relatório de exploração” no caso das minas e o “relatório técnico” no caso das pedreiras, tendo a denominação destes passado para “Inquérito Único de Minas” e “Inquérito Único de Pedreiras”, respetivamente” (DGEG, 2016).

4.2 Momento Atual

A passagem para a plataforma eletrónica significou, a nível dos recursos humanos envolvidos, uma relevante adaptação. Pode-se dizer que esta etapa obrigou a um “ciclo de desaprendizagem” (Cunha, 1999 *in* Madureira e Rodrigues, 2006) em relação aos procedimentos anteriores. As pessoas envolvidas neste processo não estavam familiarizadas com este tipo de plataforma e modo de interação com os concessionários mas, tal como refere Caetano (2001), o processo socio-cognitivo, afetivo e comportamental necessário para a absorção desta mudança singrou, uma vez que existiu real motivação por parte dos trabalhadores “para adquirir nova informação, filtrando-a segundo novos valores, afim de poder interpretar uma também nova realidade” (Cunha, 2011 *in* Madureira e Rodrigues, 2006: 153 - 171).

Por outro lado, o processo de adaptação por parte dos concessionários das empresas deste setor, foi mais moroso e requereu um esforço significativo para que se envolvessem neste procedimento. Esta difícil integração poderá estar relacionada com o facto deste setor ser maioritariamente composto por pequenas empresas, onde muitas vezes existe pouca literacia digital e os seus técnicos não estão familiarizados com o uso de plataformas eletrónicas.

O modo de trabalho em plataforma exige também uma interação frequente com os serviços de informática da DGEG, tanto a nível de questões que surgem no Portal de Serviços da DGEG, dificultando ou impedindo os Responsáveis pelo Preenchimento dos Inquéritos Únicos¹¹⁰ de gerir a sua área neste Portal, como outras relacionadas com o preenchimento e/ou submissão destes inquéritos por parte também destes Responsáveis.

Neste ponto em particular, a equipa envolvida na estatística dos recursos geológicos (RG) tem sentido que o apoio informático deveria ser mais efetivo, pois tem-se mostrado difícil resolver, em tempo

políticas relativas à energia e aos recursos geológicos e mineiros, visando a sua valorização e utilização apropriada e acompanhando o funcionamento dos respetivos mercados, empresas e produtos”;

¹¹⁰ Pessoa nomeada pela empresa concessionária que fica com a responsabilidade do preenchimento e submissão dos inquéritos únicos. A este responsável são dadas credenciais, por parte dos serviços da informática da DGEG, para aceder ao Portal de serviços da DGEG, ficando com uma área reservada. Nesta área, o Responsável pelo Preenchimento dos Inquéritos Únicos acede aos inquéritos de todas as minas ou pedreiras detidas pela empresa concessionária.

útil, os problemas que vão surgindo. De facto, são escassos os recursos humanos pertencentes à equipa informática, estando a área da estatística dos RG centralizada numa só pessoa¹¹¹.

Contudo, vale a pena enaltecer, a atuação e prestação da equipa de informática da DGEG face à necessidade de colocar em trabalho à distância os 250 colaboradores da DGEG, devido à pandemia que pôs Portugal em Estado de Emergência. Tratou-se de um enorme desafio “colocar em teletrabalho todos os funcionários da DGEG, de Lisboa, do Porto, de Faro, de Coimbra e de Évora, com acesso total aos recursos internos, às pastas dos seus computadores por acesso remoto (VPN) e a uma funcionalidade para permitir a marcação ou a participação em reuniões, tanto a nível interno como externo” (DGEG; 2020, 4).

As ferramentas disponibilizadas, nomeadamente a plataforma *Teams* para interação entre colegas e realização de reuniões e o serviço *Cloud* para facilitação do armazenamento em rede, permitiram a partilha e a comunicação entre todos os colaboradores e entidades envolvidas, tanto a nível interno como externo à organização. Tendo-se atingido, “a plena realização de teletrabalho em segurança e com eficácia, em simultâneo com a disponibilização de novos serviços *online* para o cidadão e empresários” (DGEG, 2020, 4).

Vale a pena referir ainda que, em termos de segurança, apesar de não ter existido nenhum ataque informático na DGEG com consequências graves, tem-se assistido, de modo geral, ao crescimento exponencial de ciberataques. De facto, o uso de ligações a computadores “domésticos” com os de entidades profissionais, expõem muito mais estas ligações, facilitando os referidos ataques.

4.3 Direção Geral de Energia e Geologia – entidade oficial de fornecimento de dados estatísticos de recursos geológicos

4.3.1 SIMEI - Plataforma de Informação e Gestão da DGEG

Os portais tiveram a sua origem em 1995 com o surgimento do INFOCID, nos quiosques de rua, onde se podia consultar, em versão multimédia, informação sobre os vários organismos da Administração pública, e pretendiam “ser o ponto de acesso por excelência ao universo global dos serviços públicos electrónicos (*Internet*), facultando um acesso centralizado a conteúdos, serviços e aplicações em rede (*intranets* e *extranets*)” (Fonseca e Carapeto, 2009: 240).

Os portais públicos congregam a informação governamental e os serviços públicos provenientes de bases de dados de diferentes entidades, organizando-os de acordo com as necessidades dos utentes. “A portalização da informação e dos serviços oferecidos pela administração pública constitui um dos principais objetivos de modernização com o qual os governos se têm comprometido desde a década de

¹¹¹ O “IUTIC na Administração pública Central, Regional e Câmaras Municipais 2018”, Janeiro 2020 (pg.5), refere que “No que respeita aos recursos humanos especializados em TIC, 29% dos organismos indicaram ter recrutado ou tentado recrutar pessoal especialista em TIC, em 2017. Destes, 89% teve dificuldades no preenchimento daqueles postos de trabalho.”

noventa do século passado” (Fonseca e Carapeto, 2009: 241). Pode-se dizer que fazem parte dos projetos mais emblemáticos de *egovernment* em Portugal.

Em 2010, a Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG) estava integrada no Ministério da Economia, da inovação e do Desenvolvimento (MEI) sendo a sua Secretaria-Geral (SGMEI) a entidade central prestadora de serviços partilhados aos organismos deste Ministério. Esta entidade integrou então a DGEG no conjunto de organizações públicas onde se iria instalar o SIMEI (Sistema de Informação do Ministério da Economia) e a sua missão tinha como principais diretrizes a gestão centralizada do cadastro de entidades; o suporte eletrónico aos processos de negócio, numa perspetiva transversal, entre os vários organismos do MEI, com destaque para os processos de licenciamento; a receção e o acompanhamento via *web* de pedidos dos seus clientes externos; e a disponibilização de informação estatística (Unissys, 2011: 4).

Operou-se então, a nível interno, nesta Direção Geral, uma significativa mudança nas principais atividades técnicas, passando a funcionar em plataforma integrada de gestão de processos e documentos. No que se refere à estatística dos recursos geológicos o *software* aplicativo utilizado foi o *Fabasoft eGov-Suite*. Estas alterações foram também implementadas nas antigas DRE’s (Direções Regionais da Economia), o que permitiu, em termos de estatística de pedreiras¹¹², uma maior e mais eficaz interligação entre estas entidades e a Direção de Serviços da DGEG onde se insere a estatística dos recursos geológicos (figura 4.1).

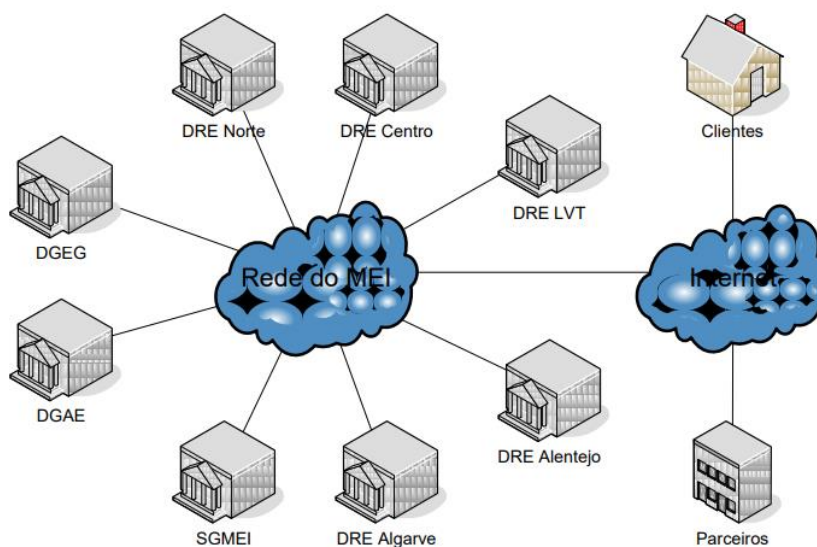


Figura 4.1 - Topologia e participantes inseridos no SIMEI. ¹¹³

Fonte: “SIMEI – Sistema de Informação do Ministério da Economia – Desmaterialização e gestão de processos de forma integrada” (Unissys: 6)

O Portal de Serviços do SIMEI instalado na DGEG tem, entre outras, uma área reservada à estatística dos recursos geológicos destinada ao envio, preenchimento e submissão dos inquéritos únicos

¹¹² Até 2015 o âmbito das massas minerais eram competência das DRE’s, a partir dessa altura passou a fazer parte das competências da DGEG.

¹¹³ A sigla DGAE refere-se à Direção Geral das Atividades Económicas

anuais de minas e pedreiras. Este processo inicia-se com o envio pela DGEG, através da plataforma SIMEI/*Fabasoft*, de uma mensagem de *email*, para o Responsável pelo Preenchimento do Inquérito Único (IU), de Aviso de Preenchimento do IU, notificando que o mesmo deverá entrar, através da sua área privada ¹¹⁴, no Portal de Serviços da DGEG (<https://www.simei.min-economia.pt/portalserviços/portal.html>), utilizando as credenciais que já dispõe ou as indicadas no email enviado (caso seja a primeira utilização ou nunca tenha alterado as mesmas). Este responsável vai então encontrar, no separador “Inquérito Único”, uma listagem do(s) formulário(s)/inquérito(s) a preencher e a submeter até 31 de março ou 30 de abril de cada ano, respetivamente para as minas e para as pedreiras.¹¹⁵

Os Inquéritos Únicos têm vários separadores temáticos, que deverão ser preenchidos com a informação estatística e técnica de cada ano. Nos inquéritos estão presentes 3 tipos de campos: os que já se encontram preenchidos automaticamente com dados sobre a mina/pedreira pré-existentes no sistema, não permitindo que o utilizador os altere (campos não editáveis)¹¹⁶; os que se encontram “vazios”, também não editáveis, e que serão preenchidos quando o utilizador submeter o inquérito, através de cálculos baseados em dados que o mesmo preencheu antes da submissão; e os que se destinam a ser preenchidos pelo utilizador (campos editáveis). Neste caso, existem os campos de preenchimento obrigatório e os que deverão ser preenchidos sempre que a mina/pedreira tenha produção nesse ano.

Do SIMEI faz ainda parte integrante, o Portal de Informação de Gestão da DGEG. O qual possui uma componente de *business intelligence* (BI) preparada para recolher dados e transformá-los em informações significativas. Permite criar tabelas de indicadores, *dashboards* e relatórios avançados que podem ser publicados no *SharePoint*, possibilitando à equipa envolvida no trabalho partilhar, visualizar, explorar e atualizar documentos em rede. No entanto, na estatística dos RG, uma vez que possui uma plataforma base própria (Cubo) que permite realizar de forma plena a análise estatística, este Portal é apenas utilizado para gerar os ficheiros de metadados de estatísticas destinados ao INE.

4.3.2 Cubo da plataforma base – ferramenta essencial na análise da informação estatística

O tipo de operação estatística realizada enquadra-se no estudo estatístico e engloba a recolha e tratamento de elementos estatísticos, referentes às unidades produtivas do setor da indústria extrativa (minas e pedreiras), tendo como entidades inquiridas em média 1300 pedreiras (21 variáveis inquiridas) e 100 minas (24 variáveis inquiridas).

As variáveis constantes dos IU, estão distribuídas por 13 quadros no caso das minas e 12 no caso das pedreiras, dos quais são relativos ao estudo estatístico os primeiros 7. Estas variáveis relacionam-se

¹¹⁴ Existe outra área destinada aos Gestores da Organização que, neste caso, não permite a edição de inquéritos destina-se apenas à sua consulta.

¹¹⁵ O estado inicial dos inquéritos é “criado”, alterando-se ao longo do processo: Criado→ Gravado→ Submetido→ Em correção/Validado

¹¹⁶ Neste caso, se o utilizador quiser alterar/declarar algo sobre os mesmos, poderá utilizar o campo “Alterações e Observações”

com as substâncias extraídas e comerciais, a indústria consumidora dos recursos comercializados, o emprego no setor, os investimentos e encargos envolvidos na exploração e os consumos a nível da energia, da água e dos materiais.

Os indicadores que são gerados pelos IU em cada ano, representam as diversas medidas que são disponibilizadas pelo sistema e que podem ser analisadas. Esta informação é armazenada numa base de dados (Cubo da plataforma base), organizada em cubo OLAP (cubo de processamento analítico *online*), preparado para apresentar e somar grandes quantidades de dados, permitindo que os mesmos possam ser agregados, segmentados e repartidos de acordo com o resultado que se pretende.

Estes indicadores são os seguintes:

- Contagem de Estabelecimentos - Indicadores relativos ao número de estabelecimentos existentes;

- Contagem de Estatísticas - Contém indicadores relativos aos inquéritos estatísticos (Número de Inquéritos, Número de Empresas com Inquéritos Estatísticos e Número de Estabelecimentos com Inquéritos Estatísticos);

- Encargos com o Plano Ambiental Paisagístico - Engloba indicadores relativos aos encargos com estes planos;

- Informação Técnica;

- Temes dos quadros 1 ao 7;

- Situação da empresa - Factos relativos à situação dos estabelecimentos.

Estas medidas são disponibilizadas pelo sistema e podem ser analisadas através das relações existentes com os eixos de análise. Estes, por sua vez, são dimensões disponibilizadas na base de dados analítica e constituem vetores sob os quais é possível decompor e analisar os referidos indicadores.

Estes eixos de análise são os seguintes:

- Calendário - Refere-se ao tempo de operação e recolha de dados da DGEG e permite relacionar os dados recolhidos com o seu contexto temporal;

- Categoria de Pessoal - Diz respeito ao pessoal ao serviço nas minas e pedreiras e correspondentes categorias profissionais;

- Consumíveis - Diz respeito aos consumíveis utilizados no trabalho de extração, categorizados por tipo;

- Empresa - Este eixo de análise contém as empresas de extração (denominação social e NIF);

- Encargos Exploração - Diz respeito aos encargos de exploração exceto consumíveis (que já estão contemplados em outro eixo de análise);

- Encargos Paisagísticos - Eixo de análise que contém os encargos com recuperação paisagística;

— Estabelecimento - Refere-se aos estabelecimentos de extração de minérios (Hierarquia de setores da substância, Tipo de Estabelecimento e Estado, CAE, Classe da substância, Denominação do estabelecimento, Número de Cadastro, Substância Principal);

— Estado do Boletim de Estatística - Representa o boletim de estatística (IU) entregue pelos estabelecimentos à DGEG;

— Geografia - Eixo de análise representativa da área geográfica da extração;

— Indústria - Representa a indústria destinatária da comercialização de minérios extraídos;

— Informação Técnica;

— Investimentos - Investimentos efetuados no âmbito da exploração;

— Situação da Mina ou Pedreira - Eixo de análise referente ao que um estabelecimento é – uma mina ou uma pedreira – e em que situação está;

— Substância – Diz respeito às substâncias extraídas, produzidas ou vendidas;

— Unidade - Engloba as unidades utilizáveis para quantificar as várias substâncias, consumíveis, etc.

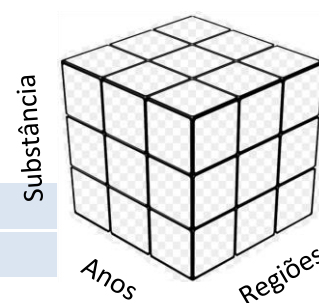
Os indicadores existentes relacionam-se com as variáveis dos vários eixos de análise apresentados, dando como resultado a informação pretendida em determinado momento. A título exemplificativo apresentam-se 3 casos:

1. Pretende-se saber a quantidade produzida de calcário e areia comum nas pedreiras da região de Lisboa e Vale do Tejo, para os últimos 5 anos disponíveis (quadro 4.1):

O indicador Quantidade produzida (kg) constante do Quadro 2 do IU – Substâncias comerciais “cruza” com as variáveis dos eixos de análise: Tipo de estabelecimento – Pedreira; Geografia – NUT II – Lisboa e Vale do Tejo; Calendário – Ano – 2015, 2016, 2017, 2018, 2019; e Substância – Designação da substância DGEG – Calcário. A informação resultante desta relação seria:

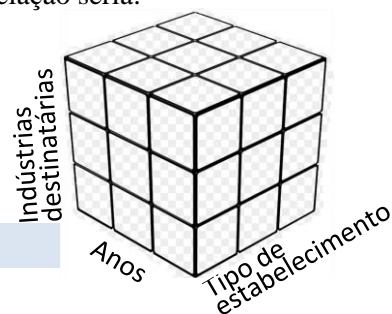
Quadro 4.1 - Quantidade produzida de calcário e areia comum nas pedreiras da região de Lisboa e Vale do Tejo

NUTII	Lisboa e Vale do Tejo				
Tipo Estabelecimento	Pedreira				
Quantidade produzida Kg	Rótulos de Coluna				
Rótulos de Linha	2015	2016	2017	2018	2019
Areia comum	1 682 565 367	2 050 213 781	2 241 257 703	2 464 591 114	4 211 381 385
Calcário	5 217 344 619	5 528 150 967	6 521 262 655	7 445 067 213	8 007 653 468
Total Geral	6 899 909 986	7 578 364 748	8 762 520 358	9 909 658 327	12 219 034 853



2. Pretende-se saber o valor das vendas para as indústrias da Fabricação de vidro e artigos de vidro (CAE231), da Fabricação de produtos cerâmicos refratários (CAE232) e da Obtenção e primeira transformação de metais preciosos e de outros metais não ferrosos (CAE244) nas minas e pedreiras existentes em Portugal continental, para o ano de 2015, levando em conta apenas os inquéritos validados (quadro 4.2):

O indicador Valor das vendas (€) constante do Quadro 3 do IU – Indústria Destinatária “cruza” com as variáveis dos eixos de análise: Tipo de estabelecimento – Mina e Pedreira; Estado do processo de estatística - Validado; e Calendário – Ano – 2015. A informação resultante desta relação seria:



Quadro 4.2 - Valor das vendas para algumas indústrias destinatárias

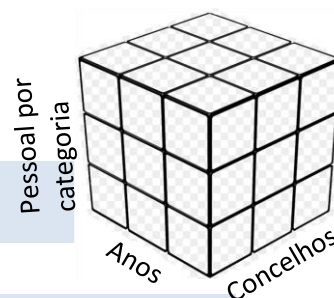
Estado Do Boletim De Estatística	Estado Processo De Estatística	Validado	
Valor Vendas €	Rótulos de Coluna		
Rótulos de Linha	2015	Mina	Pedreira
231 Fabricação de vidro e artigos de vidro	9 874 687	3 839 621	
232 Fabricação de produtos cerâmicos refractários	5 890 943	39 046	
2331 Fabricação de azulejos, ladrilhos, mosaicos e placas de cerâmica	7 180 924	3 100 836	
2332 Fabricação de tijolos, telhas e de outros produtos cerâmicos para a construção	1 643 132	2 977 071	
244 Obtenção e primeira transformação de metais preciosos e de outros metais não ferrosos	387 943 617		
Total Geral	412 533 302	9 956 573	

3. Pretende-se saber o número de trabalhadores ao serviço em estabelecimentos que produzam minérios de cobre, por concelho, para o último ano de dados disponíveis (quadro 4.3):

O indicador Pessoal ao serviço – Por categoria constante do Quadro 4 do IU – Dados sobre emprego, cruza com as variáveis dos eixos de análise: Pessoal por categoria; Estabelecimento – Substância principal – Concentrados minérios de cobre; Geografia – Concelho; e Calendário – Ano – 2019. A informação resultante desta relação seria:

Quadro 4.3 - Número de trabalhadores ao serviço em estabelecimentos que produzem minérios de cobre

Substância Principal	Concentrados de minérios de Cobre	
	Aljustrel	Castro Verde
Total de Pessoal	Rótulos de Coluna	
Rótulos de Linha	2019	
Administrativo	16	62
Dirigente	2	74
Encarregado - Lavra a Céu Aberto	0	44
Encarregado - Lavra Subterrânea	32	61
Outros - Lavra a Céu Aberto	0	470
Outros - Lavra a Subterrânea	199	781
Pessoal Afeto ao Transporte - Motorista	0	0
Técnico	79	215
Total Geral	328	1707



No que se refere à divulgação estatística dos recursos geológicos, a calendarização acordada com o INE prevê a divulgação anual, no *site* institucional da DGEG, dos dados provisórios em junho (minas) e julho (pedreiras) e definitivos em novembro (minas e pedreiras). Desta divulgação fazem parte um conjunto de quadros resumo relativos à produção, ao número de trabalhadores e ao número de minas e pedreiras em atividade, assim como a disponibilização das publicações: “Informação Estatística da Indústria Extrativa”, “Folheto da Indústria Extrativa” (inglês e português), “Boletim de Minas” e “Estatísticas rápidas Comércio Internacional”.¹¹⁷

Em relação ao comércio internacional, ou seja, as saídas e as entradas de recursos geológicos no país, apesar de, no que se refere às saídas, estes campos constarem do IU, os dados oficiais são remetidos pelo INE à DGEG. Estes dados fornecidos em ficheiros *Excel*, são importados semestralmente para o *Access* e o seu tratamento é efetuado numa tabela dinâmica do *Excel*. Posteriormente, esta informação é divulgada no *site* institucional da DGEG, estando também presente nas publicações acima mencionadas.

¹¹⁷ Para além destas publicações importa referir os questionários mais relevantes, que nos são remetidos para preenchimento, anualmente, por entidades internacionais: “British Geological Survey - Portugal Mineral production”, “UN Industrial Commodity Statistics Questionnaire”, United States “Geological Survey – Minerals Questionnaire: Quantity and Value of Minerals Produced in Portugal” e o “World Mining Data (Embaixada da Áustria)”.

4.3.3 Propostas de melhoria na introdução, tratamento e acessibilidade dos dados estatísticos referentes aos recursos geológicos

A importância dos estudos estatísticos não se limita apenas à definição de políticas públicas, mas também à caracterização e evolução da sociedade. Toma-se como exemplo um estudo elaborado com recurso à base de dados estatística dos recursos geológicos da Direção Geral de Energia e Geologia, que tem como ponto de partida a evolução da produção de calcário usado na construção civil, entre 1999 e 2017, analisa a evolução da empregabilidade no setor, o número de pedreiras ativas e, em conjunto com outros indicadores fornecidos pela base de dados do INE, como o índice de preços na habitação, número de fogos concluídos, valor médio das rendas, emprego, escolaridade e remunerações relacionadas com o setor da construção civil, deixa transparecer, entre outros aspetos, o efeito da crise financeira que atingiu Portugal a partir de 2007.¹¹⁸

Sempre assegurando o segredo estatístico¹¹⁹, é da maior importância a disponibilização ao público destes dados estatísticos, como medida de melhoria na prestação e até no estudo deste tipo de informação. Para facilitar este processo, poder-se-ia tornar disponível no *site* da DGEG a base de dados dos recursos geológicos, organizada por temas, de modo a possibilitar aos utilizadores realizar as suas próprias pesquisas, podendo incluir ou retirar indicadores e variáveis de forma a obter a informação pretendida (figura 4.2), resultando quadros em ficheiro *Excel* conforme os exemplos fornecidos nos quadros 3 a 5. Outra sugestão, seria criar, em conjunto com esta funcionalidade, a visualização automática, também em ficheiro *Excel*, de gráficos com a informação selecionada (figura 4.3). Esta funcionalidade iria reduzir significativamente o número de pedidos efetuados à DGEG neste âmbito.

¹¹⁸ “Uma vez que a atividade da construção civil envolve diversos setores relacionados com a economia do país, abrangendo desde o setor da indústria transformadora ao setor da prestação de serviços, afetando inevitavelmente a criação ou extinção de postos de trabalho, esta revela-se um bom indicador para a análise da evolução da economia portuguesa.”; “A evolução da crise económica em Portugal e a evolução da construção civil - Análise baseada no comportamento de alguns recursos geológicos utilizados na construção civil”; (Horgan, 2020: 2)

¹¹⁹ Princípio 5 do Código de conduta para as estatísticas europeias - Confidencialidade estatística e proteção de dados: A privacidade dos fornecedores de dados, a confidencialidade das informações que prestam e a sua utilização exclusivamente para fins estatísticos, bem como a segurança dos dados, devem ser absolutamente garantidas.

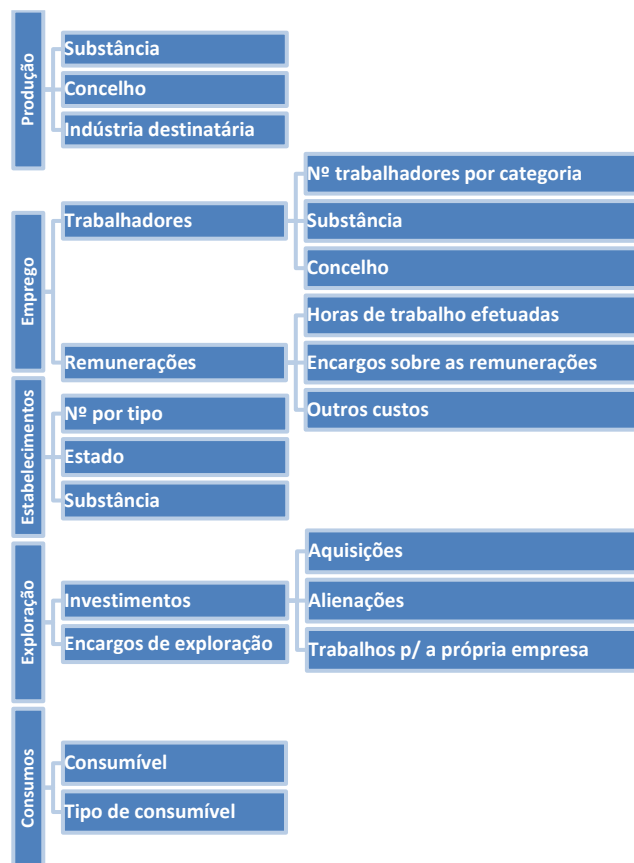


Figura 4.2 - Exemplo de base de dados a inserir no site institucional da DGEG.

Fonte: *Elaboração própria*

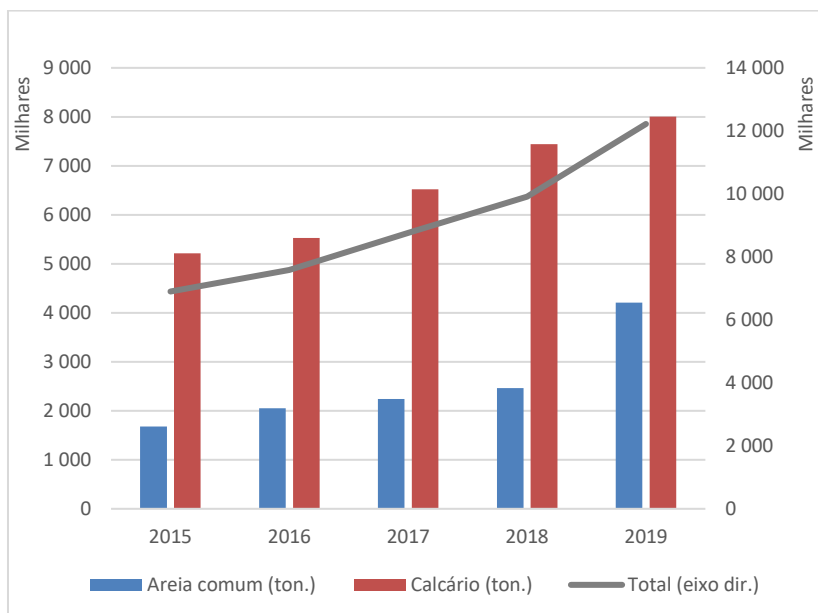


Figura 4.3 - Exemplo de gráfico a ser gerado automaticamente a partir de pesquisa efetuada na base de dados proposta e correspondendo à pesquisa referente ao quadro 3.

Fonte: *elaboração própria a partir de dados estatística da DGEG*

Igualmente proveitoso, e, aproveitando a ferramenta já existente no DGE SIG que contém o cadastro geográfico dos Recursos geológicos¹²⁰ existentes em Portugal Continental, o *site*, aqui, poderia passar a disponibilizar alguns dos dados presentes na base de dados dos RG. Para exemplificar, no DGE SIG fez-se uma pesquisa às pedreiras produtoras de calcário e marga que têm como indústria destinatária a construção civil, escolhendo como mapa base a Carta geológica de Portugal (figura 4.4). Verificou-se que, a grande maioria destas pedreiras, se localiza na região de Lisboa e Vale do Tejo e na região Centro, nos afloramentos correspondentes aos calcários Jurássicos da Orla Ocidental e, colocando o cursor em cada uma das pedreiras (pontos vermelhos do mapa da fig. 15), temos informação individualizada referente ao número de cadastro, empresa titular, substâncias exploradas, data do início da atividade, área da licença, etc. Existindo uma interligação deste sistema com a base de dados dos RG, poderia também, nesta pesquisa, obter-se informação de dados constantes dos IUs¹²¹. Se, por exemplo, quem estivesse a realizar esta pesquisa quisesse saber o número de trabalhadores ao serviço em cada uma destas pedreiras, poderia ter essa informação em conjunto com os outros dados já presentes no DGE SIG “clitando” no ponto referente à pedreira pretendida.

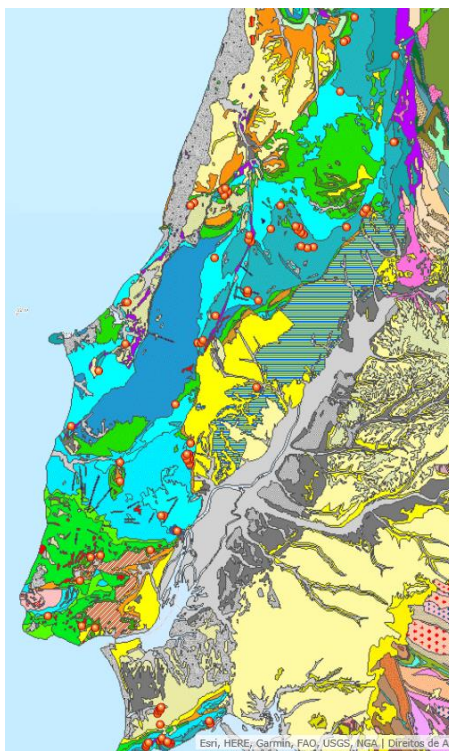


Figura 4.4 - Localização de pedreiras cujas substâncias principais são calcário e marga para cimento e cal ou calcário para a construção civil e obras públicas.

Fonte: DGE SIG

¹²⁰ A DGE em matéria de atividades no domínio do Sistema de Informação Geográfico e de acordo com a Diretiva INSPIRE, assegura a criação e disponibilização de metadados (informação alfanumérica útil para identificar, localizar e documentar dados) e de serviços de visualização e de descarregamento dos dados geográficos de entidades e instalações das áreas de geologia e energia, incluindo a respetiva base cartográfica, em articulação com as várias direções de serviço.

¹²¹ Neste caso seria necessário acautelar o segredo estatístico. Alguns dados apenas poderiam ser fornecidos por empresas que tenham efetuado o levantamento do segredo estatístico.

A análise estatística pode ser dificultada se os campos pertencentes tanto aos inquéritos como às respetivas capas do processo no SIMEI, não se encontrarem devidamente preenchidos. Para exemplificar, dos 1.562 inquéritos enviados este ano, existem 45 minas e 25 pedreiras que não têm inseridas as localizações (NUT, distrito, concelho e freguesia), o que inviabiliza certas pesquisas que se pretenda fazer por região e a comparação entre anos. O facto de toda a análise estatística estar dependente destes inquéritos mostra o cuidado que se deve ter no preenchimento dos mesmos.

Para minimizar casos como este, e reduzir o número de pedidos de auxílio ao preenchimento e/ou submissão dos IU`s, enviados à DGEg por parte dos Responsáveis pelo seu preenchimento, poderiam ser disponibilizados no *site* pequenos vídeos explicativos (tutoriais) onde estariam presentes temas como: Acesso ao Portal de serviços da DGEg; Configurações; Preenchimento dos vários campos dos IU`s¹²²; entre outros.

Para complementar a ferramenta anterior, seria útil criar um atendimento *online* ao público, com uma periodicidade, por exemplo, de uma hora semanal, através da plataforma *Teams* (já amplamente disseminada nesta Direção Geral), onde houvesse a possibilidade dos Responsáveis pelo Preenchimento dos IU`s exporem as suas dúvidas a uma das técnicas pertencentes à equipa da estatística dos RG¹²³.

Outras melhorias poderão surgir no contacto direto com os interessados e, daí a importância de criar canais mais imediatos e funcionais seguindo a linha de digitalização e acessibilidade do *egovernment*.

Considerações finais

Os modelos de Estado devem suceder-se como forma de adaptação às especificidades e vicissitudes próprias de cada Administração pública pelas quais vão passando, não se devendo apresentar como modelos de rotura, sendo necessário que as variáveis mercado, Estado e sociedade civil sejam encaradas como interdependentes e complementares, não como rivais ou concorrentes.

Existe presentemente um enorme desafio, dadas as relevantes transformações na estrutura do emprego e da família que, ao mesmo tempo que criam novas oportunidades, originam também novos riscos e necessidades sociais. De facto, atualmente, existem novos percursos de vida e um novo conceito de família com agregados atípicos, sujeitos a maior instabilidade. Num extremo encontra-se o divórcio e as famílias monoparentais, que se apresentam mais vulneráveis ao risco de pobreza e, no outro extremo, a existência de agregados familiares com dois rendimentos e, por isso, com a sua base reforçada. Outra particularidade da sociedade de hoje consiste no envelhecimento da população, resultante da redução da natalidade e do aumento da esperança média de vida. Numa sociedade com estas características faz sentido o reforço das políticas de incentivo à natalidade, de apoio à infância e à

¹²² Seria um complemento à informação já disponibilizada nos manuais de ajuda presentes no site (<https://www.dgeg.gov.pt/media/zi4lai1q/manual-de-utiliza%C3%A7%C3%A3o-portal-dgeg-para-preenchimento-dos-inqu%C3%A9rito-%C3%BAnicos.pdf>)

¹²³ As instruções de preenchimento dos IU mina e IU pedreira estão presentes no site em <https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/geologia/metainformacao-documentacao/inqueritos-estatisticos/>

parentalidade e, por outro lado, faz também sentido reequacionar o importante papel que a população idosa poderá prestar à sociedade.

Não devemos esquecer o importantíssimo papel que a Administração pública tem tido nas sociedades em geral, atuando como uma estrutura unificadora e regulamentadora do tecido social. As políticas sociais contra os efeitos adversos dos riscos de doença, invalidez, desemprego, velhice, divórcio e cuidados infantis, devem sempre acompanhar a tendência das reformas pois, através delas, se reduz a pobreza e se promove a coesão social.

Desde a sua criação o *egovernment* tem vindo a melhorar, coordenar e simplificar o funcionamento da AP, substituindo a burocracia geradora de demoras na ação e decisão, por mecanismos mais próximos e centrados no cidadão. Esta transformação, que conduziu, definitivamente, à Era tecnológica, teve impacto nas mais diversas áreas.

Pode-se considerar que a implementação do programa INFOCID, em 1991, terá sido o início da construção do *egovernment* em Portugal. A partir desta altura, os cidadãos, nos chamados quiosques multimédia, puderam aceder a informação e serviços da Administração pública. Não mais se retrocedeu e, uns anos mais tarde, passou a estar disponível na *Internet*. Em 2001 este programa foi integrado no Portal do Governo, transformando-se posteriormente no seu modelo atual: o Portal do Cidadão. Estava, portanto, implementada a ideia de balcão único de atendimento em que as Lojas do Cidadão são o expoente máximo.

No XVII Governo Constitucional, surge o emblemático Programa Simplex - programa de simplificação administrativa e legislativa da Administração central. O Cartão de Cidadão, criado em 2007, representa outra medida emblemática no caminho da política de modernização da Administração pública, permitindo não só a agregação num só cartão dos dados pessoais de cada cidadão como também, tecnologicamente, assume a forma de *Smartcard*, tendo capacidade de armazenamento de informação e de processamento criptográfico, permitindo a assinatura digital de documentos, através de certificação digital.

A modernização administrativa da AP implica, não só o uso massivo das tecnologias de informação, mas também uma profunda adaptação dos processos e pessoas a este contexto. Sem a participação conjunta de dirigentes e trabalhadores dos diferentes organismos, corre-se o risco de, por mais evoluída que seja a tecnologia, esta não seja mais eficiente, desperdiçando assim o seu potencial.

A comunicação interna por via digital, intra e interentidades, na Administração pública tem assistido a desenvolvimentos significativos. A implementação de serviços partilhados é impulsionada, sobretudo, através da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap) e tem atuado principalmente nas áreas da gestão orçamental e financeira, da gestão de recursos humanos, das compras públicas e da frota de veículos do Estado. No entanto, estes Serviços estão longe de se encontrarem disseminados pela totalidade da AP. A implementação da obrigatoriedade de adesão de todos os organismos públicos a estes Serviços, poderia representar um importante avanço a este nível. No entanto, houve já uma profunda evolução por parte de alguns setores da Administração pública, no que

se refere ao desmontar das suas estruturas tipicamente organizadas em “silos”, possibilitando o aumento da interoperabilidade e do trabalho colaborativo que vem viabilizar este tipo de interação.

Embora sejam inegáveis os benefícios que a Era Digital trouxe à sociedade, os riscos sociais e materiais que acarretam são significativos. Se por um lado foi aberto um espaço de liberdade que permite a expressão individual, por outro, foi também aberto um espaço altamente vulnerável a ciberataques, que podem vir tanto de indivíduos isolados, de grupos organizados ou mesmo de Estados. Neste último caso poder-se-ia estar a falar de uma ciberguerra, com consequências gravíssimas.

Atualmente o comportamento do indivíduo no meio onde atua, quer cultural, quer socialmente, é influenciado por toda esta dinâmica incutida pelas novas formas de comunicação que, entre outras, têm a característica de se difundirem de forma muito rápida, construindo uma mentalidade que, no fundo, já é inerente às novas gerações, e que vai também construir uma sociedade à sua imagem.

É importante não esquecer, no entanto, que os avanços tecnológicos existentes no *egovernment* representam também uma crescente ameaça à coesão social, acarretando sérios riscos de uma relevante margem da sociedade ficar “de fora” desta moderna sociedade da informação. Muitos cidadãos, seja por razões de iliteracia seja por razões de falta de acesso, por não disporem do meio fundamental, a *Internet*, ficam impossibilitados de realizar estas interações. Este aspeto torna a sociedade menos democráticas e se, de facto, parte da população for colocada à margem, poder-se-ia considerar que a Administração pública, a nível do esforço de descomplexificar e tornar mais acessível a sua interação com o cidadão, através dos meios digitais, teria fracassado. Este caminho terá de ser trilhado a par com um investimento na literacia digital e na disponibilização ao público de locais com acesso à *Internet*.

Na senda do melhoramento na prestação de serviços públicos, com o uso de tecnologias inovadoras como o Big Data, a Internet das Coisas (IoT), a computação em nuvem, a banda larga e a Inteligência Artificial (IA), atingiram-se as chamadas tecnologias de nova geração *web 2.0*, que tornam possível ajustar os serviços públicos de forma individualizada a cada cidadão, direcionados para os eventos de vida. Já se fala de uma tecnologia ainda mais avançada, a *web 3.0* ou *web* semântica, que permite que os documentos sejam analisados de forma automática de modo a que os *links* criem relações com significado. Um passo seguinte seria uma tecnologia *web 4.0* que permita aos meios digitais transformar documentos em dados que o computador consiga ler e avaliar sozinho.

A chegada a Portugal de uma pandemia de proporções mundiais originou uma crise, que começou por ser de saúde pública e rapidamente se tornou económica. As mais severas restrições impostas aos cidadãos pelo Governo consistiram na limitação das deslocações por motivos profissionais, determinando a obrigatoriedade do teletrabalho sempre que as funções em causa o permitissem e o fecho das escolas. Aqui, o papel das TIC representou uma “tábua de salvação” para que muitas pessoas, através do teletrabalho, pudessem manter a totalidade dos seus ordenados, as crianças e jovens pudessem prosseguir os seus estudos e alguns serviços, essenciais para o dia-a-dia dos cidadãos, se pudessem manter. Contudo, surgiram sérias dificuldades com estas restrições, as principais relacionadas com problemas económicos. Está-se a assistir ao intensificar de desigualdades que, na verdade, sempre

existiram, começando pelos meios digitais para acesso ao teletrabalho e às plataformas eletrónicas adotadas pelas escolas.

A realidade nacional, no que se refere à utilização das novas tecnologias, tem apresentado nas últimas duas décadas um significativo crescimento, contudo, existe parte da população portuguesa ainda infoexcluída. Os cidadãos inseridos neste grupo caracterizam-se, principalmente, por possuir baixa escolaridade, baixo rendimento, pertencer a níveis etários acima dos 55 anos e, ainda, habitar fora dos grandes centros populacionais. Outras conclusões vão no sentido de, apesar de existir um aumento do número de utilizadores da *Internet*, não se tem registado alterações no número de utilizadores de *egovernment*. Tal pode indiciar que as políticas públicas implementadas nesta área não levaram em conta certas especificidades da população portuguesa, levando a um afunilamento da utilização dos serviços públicos digitais apenas a uma parte da população.

Embora Portugal tenha conseguido alcançar boas classificações nos *rankings* internacionais na área da disponibilização de serviços do governo na *Internet*, os mesmos não estão a ser utilizados por parte significativa da população. Estes serviços *online* atingiram elevados parâmetros de qualidade e sofisticação, no entanto, estas potencialidades estão a ser, em parte, desaproveitadas. Esta questão não se verifica apenas a nível nacional, a média da União Europeia, apesar de mais elevada que a de Portugal, apresenta também uma lacuna significativa em termos de integração da população na utilização de *egovernment*.

O Espaço do Cidadão, vem auxiliar na inclusão digital dos cidadãos pertencentes ao grupo infoexcluído que, para Portugal, se localiza nos cerca de 20% da população, sendo esta média o dobro da média registada na União Europeia. Na última década, este fosso digital decresceu significativamente (24%), acompanhando a tendência da média europeia mas, no geral, cerca de 10% acima. As “Lojas do Cidadão” e o programa Simplex, no contexto da modernização administrativa, mereceram também destaque no auxílio a esta inclusão.

Os portais públicos congregam a informação governamental e os serviços públicos provenientes de bases de dados de diferentes entidades, organizando-os de acordo com as necessidades dos utentes. Pode-se dizer que fazem parte dos projetos mais emblemáticos de *egovernment* em Portugal. Em 2010, na Direção Geral de Energia e Geologia, foi instalado um sistema de informação (SIMEI) que possibilitou a gestão de processos e documentos através desta plataforma, assim como a interação eletrónica com os concessionários e exploradores de minas e pedreiras.

A intensificação do uso dos serviços de estatística, tem-se revelado uma ferramenta essencial para a definição de políticas públicas e para a caracterização da sociedade atual. A estatística de minas e pedreiras pretende caracterizar o setor da indústria extrativa em cada ano, em Portugal Continental, através do conhecimento das principais variáveis que o representam.

Bibliografia

- Araújo, Joaquim (2013), Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da administração pública, in H. Silvestre e J. Araújo, *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Araújo, Joaquim Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, 1.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, (2007), *Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática*, Universidade do Minho
- Alves, André Azevedo, José Manuel Moreira (2004) *Cidadania digital e democratização eletrónica*, Porto.
- Alves, José Matias, Ilídia Cabral (2020), “Ensinar e aprender em tempo de COVID-19: entre o caos e a redenção”
- Batista, João da Silva (2003), *Ética e Administração Como modernizar os serviços públicos?* Artigo “Funcionários públicos e políticas publicas” (Pg. 268)
- Belchior, Ana Maria (2013), *As constituições republicanas portuguesas – Direitos fundamentais e representação política (1911 – 2011)*; Editora Mundos Sociais; Lisboa.
- Carvalho, Elisabete Reis de (2007), *Políticas de reforma administrativa em Portugal*, working paper, Centro de Administração e Políticas Públicas, ISCSP-UTL.
- Carvalho, Elisabete Reis de (2008), *Agendas da Reforma Administrativa em Portugal*, Dissertação de doutoramento em ciências sociais na especialidade de Administração Pública, ISCSP, Lisboa.
- Carapeto, Carlos, Fátima Fonseca (2009), *Governação, inovação e tecnologias – O Estado rede e a administração pública do futuro*, Edições Sílabo; Lisboa.
- Cassaca, Augusto (2007), *A sociedade da informação e a administração pública*, INA, Lisboa.
- Esteves de Araújo, Joaquim Filipe Ferraz (2005), *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*, Universidade do Minho.
- Fernandes, Sara (2015) *Egov em Portugal: Situação | Desafios | Estratégias*, Universidade do Minho.
- Ferrera, Maurizio et al. (2000), *O futuro da Europa Social*, Oeiras, Celta Editora.
- Ferraz, David (2008), *A seleção de dirigentes públicos no contexto da evolução dos modelos de Estado e de Administração – Contributo para a definição de uma política integrada*, Lisboa, ISCTE.
- Fitoussi, Jean Pierre (2004), *Democracia e mercado*, Lisboa, Teorema.
- Gomes, Maria do Rosário dos Santos Garcia, (2019), *O eGovernment em Portugal: Literacia Digital e Dificuldades de Difusão de Políticas Públicas*, ISCTE.
- Gouveia, Luís Borges (2004), *Local egovernment – A Governação digital na autarquia*, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.
- Horgan, Sara (2020), *A evolução da crise económica em Portugal e a evolução da construção civil - Análise baseada no comportamento de alguns recursos geológicos utilizados na construção civil*, DGEG, Lisboa, Pg. 2.
- Esping-Andersen, Gøsta. (2000), *Um Estado-providência para o século XXI*, in M. J. Rodrigues (Org.), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora.
- Madelino, Francisco, Juan Mozzicafreddo e Realinho de Matos (2015), *Reorganização do Estado e da Administração Pública e a questão dos Recursos Humanos*, ISCTE, Lisboa.
- Madureira, C., & Asensio M. (2013), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora.
- Maurício, Filomena Isabel Silvano (2015), *Simplificação e e-Administração no âmbito do Novo Código do Procedimento Administrativo*, Universidade de Lisboa.
- Moreira, José Manuel (2009), “Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma de Governação Pública”, *Revista Enfoques*, VII, 11.
- Moreira, José Manuel (2010), *Gestão pública e teoria das burocracias: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da governação pública*, José Manuel Moreira, André Azevedo Alves, Oeiras, INA Editora (1ª edição).
- Mozzicafreddo, Juan (2001), *Modernização da administração pública e poder político*, in J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes, *Administração e Política*, Oeiras, celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e cidadania em Portugal*, Lisboa, Celta Editora (2ª Edição).

- Mozzicafreddo, Juan (2010), O papel do Estado na sociedade, in A. J. Telo et al. (org), Pilares da estratégia nacional, Lisboa, Prefácio.
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes, Projectos de inovação na gestão pública, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Mozzicafreddo, Juan (2015), O papel do Estado: Funções e Escolha Pública, conferência: Estado ou Refundação do Estado?, Lisboa.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (2007), “Interesse público, Estado e Administração”, Celta, Lisboa, 407.
- Nobre Nelson, Escravana, João Lima e Carlos Ribeiro (2017), Ciber(in)segurança da Infraestrutura de Transportes Públicos, Instituto da Defesa Nacional.
- Novais, Jorge Reis (2006), Contributo para uma teoria do estado de direito – do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito, Editora Almedina.
- Nunes, Pedro (2012), “A Reforma das Administrações Públicas e a Reforma do Estado: Modelo (s) de Gestão preconizados para as reformas”; Universidade Fernando Pessoa; Porto.
- Peters, B. Guy (2001), Padrões em mudança, padrões de reforma administrativa contínua, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes 2001, Administração e Política – Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2007), Gestão do valor público – Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum, in Juan Mozzicafreddo et al. (Org.), Interesse Público, Estado e Administração, Oeiras, Celta Editora.
- Ramos, Guerreiro (2006), “A sociologia de Max Weber (sua importância para a teoria e a prática da Administração)”, RSP : Revista do Serviço Público 57, 2.
- Rocha, Dina, Ana Loureiro (2012), Literacia digital e literacia da informação – Competências de uma Era digital, II Congresso Internacional TIC e Educação.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), Gestão Pública e Modernização Administrativa, Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, Dina, Ana Loureiro (2012), Literacia digital e literacia da informação – Competências de uma Era digital.
- Rodrigues, Miguel (2006), “Comportamento organizacional e gestão” VOL. 12, N.º 2, 153-171, INA.
- Rogero, Nuno (1998), “Do poder legitimado: os tipos ideais de autoridade na sociologia política de Max Weber: uma revisitação”, POLIS - Revista de Estudos Jurídico-Políticos, Ano I (II Série), Nº 6.
- Salis Gomes, João, Juan Mozzicafreddo, e João S. Batista (2003), Ética e Administração, Celta Editora.
- Salis Gomes, João, Juan Mozzicafreddo (2011), “Projetos de inovação na gestão pública”, 17
- Salis Gomes, João Mozzicafreddo, Juan e Gomes Batista, José (2007). O Conceito de Interesse Público no Contexto da Gestão Público Contemporânea, Celta Editora, Interesse Público, Estado e Administração, Lisboa.
- Salis Gomes, João e Juan Mozzicafreddo (2001), “Administração e Política – Perspetivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos”, Celta Editora, Lisboa.
- Salis Gomes, João, Juan Mozzicafreddo, (2011), “Projetos de inovação na gestão pública”, Carla Gouveia, Juan Mozzicafreddo, artigo “Contextos e Etapas de Reforma na Administração Pública em Portugal”, Editora Mundos Sociais, Lisboa.
- Salis Gomes, João, Juan Mozzicafreddo (2011), “Projetos de inovação na gestão pública”: artigo de João Salis Gomes e Teresa Salis Gomes “Simplificação da comunicação administrativa e legislativa”, Mundos sociais editora, Lisboa.
- Salis Gomes, João, Juan Mozzicafreddo (2001), “Projetos de inovação na gestão pública”: artigo de António José Simões “E-government – Caso de estudo aos municípios de Leiria”.
- Silva, Pedro Adão, Renato Miguel do Carmo, Frederico Cantante, Catarina Cruz, Pedro Estêvão, Luís Manso e Tiago Santos Pereira (2020), Trabalho e Desigualdades no Grande Confinamento – perda de rendimento e transição para o teletrabalho, Colabor.
- Silva, Pedro Adão (1997), Estado-providência: o modelo político do Estado moderno, Finisterra.
- Silvestre, Hugo Consciência, & Araújo, Joaquim Filipe (2013), Colectânea em Administração Pública, Lisboa, Escolar Editora.
- Secchi, Leonard (2009), “Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública”, RAP. Revista de Administração Pública 43, 4.

- Thiry-Cherques, Hermano Roberto (1997), “Max Weber e a ética nas organizações: cinco hipóteses sobre a cultura e a moral a partir de conceitos de Max Weber”, RAP. Revista de Administração Pública 31, 2.
- Thiry-Cherques, Hermano Roberto (2009), “Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas”, RAP. Revista de Administração Pública, 43, 4.
- Vidigal Luís (2014), Governação para um “Estado na Hora” A esperança ainda está dentro da “Caixa de Pandora”.
- Weber, Max (1978), Sociologia da burocracia, Max Weber, Stanley H. Udy Jr., Richard H. Hall, Rio de Janeiro (4ª Edição).

Fontes

- Resolução do Conselho de Ministros 189/96, Lisboa, Diário da República.
- Decreto-Lei 4/97, de 9 de janeiro, Lisboa, Diário da República.
- Decreto-lei 54/2000, de 7 de abril, Lisboa, Diário da República.
- Decreto-Lei 72/2014 de 13 de maio, Lisboa, Diário da República.
- Lei 10/2004, de 22 de março, Lisboa, Diário da República.
- Resolução do Conselho de Ministros 124/2005, Lisboa, Diário da República.
- Decreto-Lei 117-A/2012, de 14 de junho, Lisboa, Diário da República.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015, 12 de junho, Lisboa, Diário da República.
- Decreto-Lei 111-B/2017, de 31 de agosto, Lisboa, Diário da República.
- Decreto-Lei 69/2018, de 27 de agosto, Lisboa, Diário da República.
- A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika, 2014, Madureira César, Rio de Janeiro, Revista Administração Pública.
- Cibersegurança, 2016, Instituto da Defesa Nacional; Revista Nação e Defesa, Artigo: Utopia, Liberdade e Soberania no Ciberespaço; Fernandes José Pedro Teixeira, Artigo: A Definição de uma Estratégia Nacional de Cibersegurança; Nunes, Paulo Fernando Viegas
- Código de conduta para as estatísticas europeias.
- Contributos para a reforma do Estado Uma Visão da Sociedade da Informação, 2015, APSI.
- Documento Metodológico Estatística de Minas – Versão 3.0, 2016, Lisboa, DGEG/INE.
- Documento Metodológico Estatística de Pedreiras – Versão 3.0, 2016, Lisboa, DGEG/INE.
- “Estudo sobre Governo Eletrónico da Organização das Nações Unidas 2018”, Nações Unidas
- Estratégia para as TIC até 2020, XXII Governo
- Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação nas Famílias, 2019, INE
- Guia Prático para a Quantificação dos Encargos Administrativos de Acordo com a Metodologia Standard Cost Model – Manual PT, 2009, Lisboa, Agência para a Modernização Administrativa. SCM. AMA.
- eGovernment Benchmark 2019, Comissão Europeia.
- IUTIC na Administração Pública Central, Regional e Câmaras Municipais 2018, Janeiro 2020, DGEEC.
- Sociedade da Informação e do Conhecimento - Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação nas Famílias, novembro de 2019, INE.
- Livro Branco - Crescimento, competitividade, emprego - Os desafios e as pistas para entrar no século XXI, 1993, Comissão Europeia.
- Livro Verde para a Sociedade da Informação, 1997, Missão para a Sociedade da Informação, 19.
- O Novo Código do Procedimento Administrativo, 2016, Lisboa, CEJ.
- Newsletter DGEG Notícias mensais, Ano 2, Número 8/9, Março/Abril de 2020, DGEG.
- Nota explicativa – Orçamento de Estado 2017 – Apreciação na especialidade 14/11/2016.
- Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública | 2015-2017, eSPap, Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
- Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal, 2020, Ministério da Economia e Transição Digital.
- Relatório técnico v1.0 - Índice Digital Regional 2017, Ferreira, Luis Miguel e Luís Amaral, Universidade do Minho, 2018: 26.
- Relatório “Modernização e simplificação administrativa Relatório 2015 – 2018”

United Nations E-Government Survey 2018, 2018, Nova Iorque, Nações Unidas.

Sondagem-ICS_ISCTE_Março2020_Covid; março 2020

“SIMEI – Sistema de Informação do Ministério da Economia – Desmaterialização e gestão de processos de forma integrada”, 2011, Unissys.

<https://tic.gov.pt/ctic/>

<https://www.portaldocidadao.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/bolsa-de-documentos>

<https://www.simplex.gov.pt/medidas>

<https://simplex.gov.pt/simplexmais/>

<https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/premios>

<http://www.ine.pt>

<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>