



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal

Paula Susana Lopes Moleiro

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador(a):
Mestre Marina Pereira, (Especialista),
Instituto Nacional de Administração (INA)

Setembro, 2010

“As novas tecnologias de informação e comunicação vieram aumentar de modo quase ilimitado a capacidade humana para comunicar, para informar e ser informado, para conhecer e saber. As novas tecnologias de informação e comunicação impulsionaram a existência de uma sociedade sem espaço e sem lugar definidos, pois, na expressão de Malcolm Waters, hoje, o mundo é um lugar único”.

José Manuel Paquete de Oliveira,
In Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação

Agradecimentos

A todos aqueles que contribuíram para a concretização deste projecto, influenciando desta forma o meu desenvolvimento profissional e alargando os meus horizontes na busca do conhecimento. Um especial agradecimento:

À minha orientadora, a Prof. Marina Pereira, por ter aceitado o meu convite para orientação deste projecto, pelos seus conselhos e considerações imprescindíveis e pela sua disponibilidade e ajuda preciosa;

Ao Prof. Doutor Juan Mozzicafreddo como coordenador do curso e pela sua dedicação e disponibilidade sempre que solicitada;

A todos os docentes do curso que contribuíram, através das suas aulas, na pesquisa documental necessária para a concretização do projecto;

A todos os colegas de turma, em especial ao Miguel Gonçalves, pela sua amizade e ajuda em momentos críticos na organização formal do trabalho de projecto, e também à Rute Matos, pela partilha de conhecimentos, amizade e companheirismo;

Ao meu companheiro Vítor que me ajudou na tradução do resumo, bem como, por todo o apoio e compreensão pelas horas que necessitei para estudar e que não estive com ele;

Aos meus pais, Piedade e Alberto, pelos seus incentivos e apoio na realização dos meus objectivos profissionais, na minha formação e educação, e especialmente nos meus sonhos.

Resumo

As Autarquias Locais são dos organismos públicos onde existe uma maior interacção entre o Estado e o cidadão. Como tal, os organismos autárquicos devem apostar na qualidade da prestação dos serviços públicos, através de melhorias constantes no funcionamento dos seus serviços. Sendo assim, o principal objectivo do estudo do tema em questão, será definir novas formas para estabelecer um *interface*, ou conexão, entre as Autarquias Locais e os seus municípios, através da utilização das tecnologias da informação e comunicação, onde se dará ênfase à celeridade de fornecimento da informação. Pretende-se, desenvolver uma plataforma, via electrónica, através da criação de um portal, onde qualquer município possa aceder a um conjunto de informação financeira autárquica, apostando-se na promoção de novas formas de comunicação e reforçando a relação entre a Administração Local e o cidadão.

A principal expectativa na implementação da Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal será o contributo que esta dará para a transformação das relações internas e externas numa Autarquia Local, através de novas abordagens na estrutura, organização e funcionamento dos serviços, em que as actividades dos mesmos serão realizadas de acordo com novos modelos centrados no município, existindo uma ligação activa entre as suas necessidades e exigências, e as políticas implementadas. Assim, esta plataforma visa essencialmente, contribuir para que o relacionamento entre Administração Pública Local e cidadão seja bidireccional, apostando-se numa participação efectiva do município, que se reflectirá desta forma na tomada de decisão, ou seja, o *feedback* dos diferentes grupos da comunidade às diferentes políticas adoptadas, será um dos contributos essenciais para a avaliação das mesmas.

Palavras-chave:

Reforma administrativa

Administração Pública Local

e-Government

Tecnologias da Informação e Comunicação

Informação Financeira Municipal

Abstract

The Local Autarchy are public organisms where there is more interaction between state and citizen. As such, the municipal organisms should focus on quality of provision of public services, through constant improvements in the operation of its services. Thus, the main objective of the study and the topic in question, will define new ways of establishing an interface, or connection, between local authorities and their residents, through the use of information technology and communication, which will place emphasis on speed of providing information. The intention is to develop a platform, electronically, by creating a portal where any townsmen can access a number of municipal financial information, focusing on the promotion of new forms of communication and reinforcing the relationship between Local Government and citizen.

The main expectation in the implementation of the Platform On-line Financial Information Municipal is the contribution that it will make to the transformation of internal and external relations in a Local Authority, through new approaches to the structure, organization and operation of services in the activities, which will be performed in accordance with new models based on local residents, creating an active link between their needs and requirements and policies implemented. Thus, this platform is intended primarily to contribute to the relationship between local public administration and citizen, being bidirectional, betting on an effective participation of residents, which will be reflected in decision making, in other words, the feedback from various community groups to the various policies adopted will be a key contribution to the evaluation.

Key-words:

Administrative reforms

Local Public Administration

e-Government

Information and Communication Technologies

Municipal Financial Information

Índice

INTRODUÇÃO	1
CAPITULO I – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DO e_GOVERNO	3
1.1. Caracterização e influências na estrutura da Administração Pública	3
1.1.1. A Administração Pública e o modelo burocrático	8
1.1.2. O Estado Providência e o crescimento da Administração Pública	10
1.1.3. A Nova Gestão Pública e o Impacto na estrutura organizativa da Administração Pública	13
1.1.4. O <i>New Public Service</i> e o novo papel da Administração Pública	16
1.2. A Administração Pública Electrónica	19
1.2.1. A Sociedade da Informação e Comunicação	19
1.2.2. O <i>e-Government</i>	24
1.2.3. O <i>e-Local Government</i>	25
1.3. Conclusão	29
CAPITULO II – A PLATAFORMA ON-LINE DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL	31
2.1. O acesso à Informação Financeira Municipal	32
2.2. Estrutura e funcionamento da Plataforma <i>On-Line</i> de Informação Financeira Municipal	34
2.2.1. <i>Homepage</i> – Página inicial	34
2.2.2. Projectos Municipais	36
2.2.3. Actividades Municipais	38
2.2.4. Despesas e Receitas Municipais	41
2.2.5. Dividas Municipais	44
2.2.6. Sector Empresarial Local	47
2.2.7. Fórum	49
2.3. Implicações organizacionais da Plataforma <i>On-Line</i> de Informação Financeira Municipal	50
CAPITULO III – A IMPLEMENTAÇÃO DA PLATAFORMA ON-LINE DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL – FACTORES CRITICOS DE SUCESSO	57
3.1. Principais expectativas da Plataforma no Município	58
3.2. O impacto esperado na reorganização dos serviços do Município	60
3.3. Principais dificuldades a superar	62
CONCLUSÃO	64
Fontes	67
Referências bibliográficas	68

Anexos:

Anexo A – Dados estatísticos do UMIC

Anexo B – Ficha de Projectos

Índice de figuras e quadros

Quadros

Quadro 1.1. – As diferentes perspectivas da Administração Pública	7
Quadro 2.1. – Receitas e despesas das Autarquias Locais	41

Figuras

Figura 1.2. – Recurso ao Multicanal no <i>e-Government</i>	28
Figura 2.1. – <i>Layout Homepage</i>	36
Figura 2.2. – <i>Layout</i> projectos municipais (informação dos projectos existentes na Autarquia Local)	37
Figura 2.3. – <i>Layout</i> projectos municipais (informação por projecto)	38
Figura 2.4. – <i>Layout</i> actividades municipais (enumeração das actividades municipais)	40
Figura 2.5. – <i>Layout</i> actividades municipais (informação para cada actividade municipal) ...	40
Figura 2.6. – <i>Layout</i> das despesas e receitas municipais.....	44
Figura 2.7. – <i>Layout</i> das dívidas municipais	45
Figura 2.8. – <i>Layout</i> dos devedores municipais.....	46
Figura 2.9. – <i>Layout</i> dos credores municipais	47
Figura 2.10. – <i>Layout</i> do Sector Empresarial Local	48
Figura 2.11. – <i>Layout</i> por entidade do Sector Empresarial Local.....	49
Figura 2.12. – Principais áreas organizacionais para a integração de sistemas de informação	52
Figura 2.13. – Circuito da informação financeira numa autarquia local.....	53
Figura 2.14. – A integração dos sistemas de informação na perspectiva da informação na Plataforma <i>On-Line</i> de Informação Financeira Municipal	55

INTRODUÇÃO

A administração está intimamente ligada ao Estado, mas muitas vezes é entendida como um sistema isolado, imune às mudanças que ocorrem no Estado, o que não é a realidade no contexto actual. Hoje, ainda se observa o Estado como a entidade que tem a obrigação de satisfazer as necessidades colectivas, no entanto o seu papel sofreu alterações profundas nas últimas décadas com o aparecimento de novos actores. Os actores privados tendem a limitar a actuação do Estado, forçando este a um dilema, ou reforça o seu poder de intervenção, ou tenta compreender todo o processo, e em conjunto com os restantes sectores da sociedade tenta encontrar soluções para os problemas actuais. É necessário agir de forma equitativa face à competitividade entre os diferentes grupos de interesse da sociedade, de forma a tornar a gestão pública mais eficiente, através de uma melhor aplicação dos recursos cada vez mais escassos. Neste sentido, a Administração Pública deve acompanhar as decisões do Estado, implementando-as, e também ajudando na sua formulação.

As Autarquias Locais são dos organismos públicos onde existe uma maior interacção entre o Estado e o cidadão. Como tal, os organismos autárquicos devem apostar na qualidade da prestação dos serviços públicos, através de melhorias constantes no funcionamento dos seus serviços. Sendo assim, pretende-se que o objectivo do estudo seja a criação de uma plataforma electrónica que vise facilitar o acesso à informação financeira municipal tendo como principal objectivo a definição de novas formas de comunicação entre as Autarquias Locais e os seus munícipes, através da utilização das tecnologias da informação e comunicação, e onde se dará ênfase à celeridade de fornecimento da informação. O desenvolvimento da plataforma electrónica será através da criação de um sítio *on-line*, onde qualquer munícipe possa aceder a um conjunto de informação financeira autárquica, apostando-se na transparência e prestação de contas (*accountability*) do serviço público.

O trabalho encontra-se dividido em três capítulos, no primeiro desenvolve-se o enquadramento teórico, no segundo será descrito o projecto em causa, e no capítulo final serão apresentadas as expectativas e os resultados esperados do projecto em estudo, com a respectiva análise avaliativa quanto à sua execução (principais vantagens e inconvenientes). No primeiro capítulo pretende-se abordar de forma global os modelos de reforma que influenciaram a estrutura organizativa da Administração Pública, descrevendo sumariamente as suas características fundamentais e o impacto produzido na sua estrutura organizativa e funcional. É feita também, uma abordagem quanto à Administração Pública electrónica, ou *e-Government*, que visa a desburocratização e simplificação dos processos,

por via das tecnologias da informação, visando uma melhoria na qualidade da prestação dos serviços públicos, eficiência operacional e reforço da cidadania. Este processo leva a uma redefinição de papéis entre o sector público e o privado, em que compete ao sector público de ser o motor de desenvolvimento da Sociedade da Informação.

No segundo e terceiro capítulos, apresentar-se-á o projecto em particular e os resultados esperados com a sua implementação. Este projecto tem como principal objectivo a melhoria do acesso dos cidadãos à informação financeira municipal através da criação de uma plataforma *on-line*. Assim, os objectivos primordiais do projecto a desenvolver serão: (i) informar os munícipes, através de uma simplificação da linguagem financeira, das decisões tomadas na Autarquia Local; (ii) disponibilização *on-line* dos principais projectos Municipais, discriminando a evolução de cada um, através de uma avaliação *ex-ante* e *ex-post*; (iii) criação de uma plataforma interna entre os serviços financeiros e os serviços de gestão de projectos, quanto à gestão e registo de documentos referentes aos projectos municipais, fomentando internamente a partilha da informação; (iv) criação, dentro da plataforma *on-line*, de uma área interactiva entre a Autarquia Local e os munícipes que incentive a participação nos projectos municipais (criação de um fórum municipal); (v) criação, dentro da plataforma *on-line*, de um simulador de taxas municipais; (vi) criação, dentro da plataforma *on-line*, de uma área de informação fiscal e financeira; (vii) divulgação das dívidas municipais, quer a nível dos devedores, quer a nível dos credores; e, (viii) ligação, dentro da plataforma *on-line*, a sítios electrónicos de interesse no âmbito da área financeira.

Neste primeiro capítulo pretende-se abordar o conceito de Administração Pública através de uma caracterização dos diferentes modelos que influenciaram a sua estrutura, funcionamento e organização. Serão descritos os princípios fundamentais de cada um, enquadrando-os a nível temporal, social e cultural, enfatizando os seus mentores. Pretende-se ainda, definir e clarificar conceitos relacionados com a Administração Pública, o modo de governação e o seu enquadramento contextual na actualidade, através de uma análise breve e sucinta da Administração Pública, identificando o conceito e principais factores no desencadeamento da reforma administrativa, e enquadrando-a ainda, nos diferentes modelos de Administração.

Um outro conceito a focar neste primeiro capítulo é o *e-Government*, bem como conceitos associados com as tecnologias da informação e comunicação e a Sociedade da Informação. O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação origina a definição de um processo muito mais interventivo na Administração Pública, redefinindo papéis, sendo que o sector público deverá ser o motor para o desenvolvimento da Sociedade da Informação. A Administração Pública Electrónica, ou *e-Government*, visa a desburocratização e simplificação dos processos, por via das tecnologias da informação, visando uma melhoria na qualidade da prestação dos seus serviços, eficiência operacional e reforço da cidadania.

1.1. Caracterização e influências na estrutura da Administração Pública

A Administração Pública actual reflecte a evolução histórica das sucessivas reformas e abordagens que existiram durante o seu funcionamento. Desde do modelo burocrático de Max Webber, onde o poder político era absoluto na formulação das políticas públicas, até ao modelo actual de *New Public Service* e Governança, onde esse poder político passa a ser dividido por grupos de interesses da sociedade (cidadãos, empresas, funcionários públicos, grupos profissionais, sindicatos, etc.), todas as reformas na Administração Pública, contribuíram para a sua estrutura funcional e organizativa. O conceito de Administração Pública surge com a transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal, onde se deu a separação do sector público com o sector privado, e pode ser definida como a actividade que é necessária para a satisfação de objectivos colectivos, definidos através das políticas de um governo (Ferraz, 2008: 16-17).

No entanto existem vários conceitos e definições de reforma da Administração Pública, e em todos eles está associada a ideia de mudança de um sistema, cujo principal objectivo é a melhoria do serviço público através da eficiência, eficácia e responsabilidade. Portanto, entende-se que a reforma da Administração Pública é um conjunto de mudanças, que conciliam processos políticos, técnicos e comportamentais, e que actua influenciada por factores externos, de forma a melhorar o funcionamento interno do sistema administrativo, dos quais se destacam os seguintes factores (Araújo, 2000: 39): (i) a simplificação administrativa nos procedimentos, na linguagem e na acessibilidade; (ii) o acréscimo de qualificações e motivação dos agentes; (iii) as mudanças na estrutura do poder e na estrutura organizativa, através da descentralização e delegação de poderes; e, (iv) a criação de mecanismos de participação dos cidadãos na Administração Pública.

Actualmente a reforma administrativa tende a aproximar as funções de gestão do sector público, das funções de gestão do sector privado (Pitshas, 2003: 31), reforçando as capacidades de gestão nos sistemas da função pública e nas burocracias públicas, e surgindo novas relações entre o Estado, a economia e a sociedade. Estas novas relações manifestam-se essencialmente, através de: (i) privatizações; (ii) da reestruturação organizacional; (iii) redução do número de funcionários públicos; (iv) utilização de instrumentos e mecanismos de acordo com a óptica do mercado; (v) criação de parcerias entre organizações Estatais e não Estatais; (vi) com novos tipos de regulação; e, (vii) com a responsabilização (*accountability*).

As reformas na Administração Pública podem ser observadas a dois níveis, o nível micro e o nível macro (Mozzicafreddo, 2001b: 3-7). O primeiro verifica-se na reorganização do equilíbrio do funcionamento do sistema, através de: (i) novas técnicas de gestão profissional (diminuição dos constrangimentos normativos, regulamentares e hierárquicos); (ii) alteração do estatuto laboral dos funcionários (através da avaliação de desempenho); (iii) introdução da gestão empresarial (gestão por objectivos, contratos programa e margem de autonomia de funcionamento dos dirigentes dos serviços); (iv) desburocratização e simplificação de procedimentos; e, (v) modernização e introdução de novas tecnologias (binómio investimento e formação, partilha de informação e aumento dos serviços virtuais). Relativamente ao segundo nível, o nível macro, este verifica-se na reorganização da estrutura do serviço público, através da desregulamentação de actividades económicas, sociais e administrativas, de uma reorganização de serviços (fusão, extinção e economia de escala), de uma administração indirecta e regulação, da descentralização, delegação e subcontratação de serviços, de uma estrutura de missão (contratualização de objectivos/financiamento), e da proximidade com o cidadão.

As reformas na Administração Públicas são motivadas pelos seguintes factores¹:

- Administrativos: a desilusão causada pelos fracos resultados de reformas anteriores é um dos principais factores para a implementação de uma nova reforma. Há bastante resistência à mudança nos organismos públicos, e para que uma reforma tenha sucesso quanto à sua adopção, é necessário à partida, ter objectivos tão benéficos, que quando comparados com os resultados reais, estes não se tornem decepcionantes. Em contrapartida, o êxito das reformas recentes, estimula a implementação de novas reformas, mas nem sempre este êxito é totalmente real, pode ser moldado politicamente, permitindo aos governos que querem promover mudanças, justificações para as suas acções. Uma outra causa para a existência de reformas contínuas, são as reformas que tiveram consequências negativas, isto é, os seus resultados foram decepcionantes e até mesmo, contrários aos esperados. Estas reformas podem ser reformas lineares, que são definidas e implantadas uma única vez, mas existem também as reformas cíclicas, fixadas após uma reforma mal sucedida e de acordo com o estabelecido anteriormente a esta última. Normalmente associado a este tipo de reforma estão as dificuldades em corrigir a dicotomia entre a política e a administração na sua forma estrutural, pois trata-se de separar a formulação das políticas da sua execução, isto é, o organismo que elabora as políticas públicas não pode ser o mesmo que as executa.

- Económicos: o despesismo do Estado é outro factor importante para que apareça uma nova reforma. Tal verificou-se com o crescimento do peso das despesas públicas, resultante de um aumento com gastos sociais, motivados pelo aumento regulador das políticas sociais do Estado Providência. O controlo da despesa pública, do défice orçamental, e a aplicação dos recursos disponíveis, são as principais causas económicas e financeiras, para a prossecução de novas reformas, tanto a nível orçamental, limitando ou ampliando os orçamentos dos organismos públicos, como a nível estrutural, contemplando mais ou menos serviços de acordo com a disponibilidade de recursos.

-Técnicos: este factor de implementação de reformas contínuas está ligado a problemas com a concepção e avaliação das consequências das reformas. A avaliação dos resultados de uma reforma pode ser medida de duas maneiras, economicamente, através da despesa pública poupada e da eficiência do serviço prestado, e qualitativamente, através do aumento do grau de satisfação dos serviços prestados. Por outro lado, também é difícil entender até onde se pode conduzir a reforma, isto é, saber qual é o seu limite quanto à sua eficiência.

¹ Guy Peters, em “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, considera três factores motivadores à concretização de uma reforma: administrativos; técnicos; e, políticos. Além deste três factores, Juan Mozzicafreddo, em “Modernização da Administração Pública e poder político”, considera também o factor económico.

- Políticos: para entender o processo de reforma é necessário perceber as questões políticas que o rodeiam, pois a sua avaliação será normalmente efectuada, no âmbito das instituições político-partidárias. Os políticos actualmente têm mesmo de responder perante as políticas adoptadas, uma vez que há mais “pressão política”, pois é possível a apresentação de queixas, através da participação popular. Surge então um paradoxo entre a qualidade dos serviços públicos, e o aumento de participação popular, pois, com a possibilidade de reclamação relativamente aos serviços públicos, pode-se dar a ilusão que existe uma diminuição da sua qualidade. Associado a este paradoxo surgem os conceitos de responsabilidade e eficácia dos serviços públicos perante a sociedade em geral. Outro motivo político para as sucessivas reformas é a alteração constante de partidos políticos, com diferentes tipos de ideologias no poder, influenciando assim as estratégias de reforma, produzindo afastamentos significativos das reformas adoptadas anteriormente, e, sendo difícil a previsão do sentido que a reforma adoptará. Parece existir uma necessidade de inverter as reformas estabelecidas pelo partido do governo anterior. Também os partidos que lutam pelo poder influenciam a criação de novas reformas, pressionando constantemente o governo a reduzir custos. Tal redução é aceitável quando se consegue manter a qualidade dos serviços prestados ao público, através de um aumento da eficiência. Existe assim, um compromisso de fazer com que o governo actue de forma eficaz. Para além da política partidária, a concorrência entre organismos governamentais é um outro factor que potencia a reforma. Esta concorrência surge face ao desejo, entre os organismos centrais, de manter, ou recuperar o domínio sobre os orçamentos, a gestão e os organismos mais recentes, dentro de um sector público de responsabilidades delegadas.

Quando os governos decidem adoptar novas reformas na Administração Pública, têm como principal expectativa uma maior eficiência e eficácia das novas políticas desenvolvidas com o mínimo de custos associados (Peters, 1997: 71). A ideia de mudança surge da consideração de que os governos funcionarão melhor, ou seja, os recursos disponíveis da sociedade serão melhor geridos e distribuídos pelas diferentes necessidades que nela existem. O impacto que cada reforma produz na Administração Pública gera assim, aspectos positivos e negativos, os quais serão aproveitados ou corrigidos na adopção de novas reformas. Neste âmbito, é de considerar que as reformas evoluem umas das outras e se inter-relacionam.

Surge então a necessidade de analisar os aspectos positivos e negativos dos diferentes modelos de reforma, que contribuíram para o desenvolvimento da estrutura funcional e organizativa da Administração Pública actual. As funções da Administração Pública têm evoluído ao longo do tempo. A Administração Pública do século XVIII tinha como principal função a manutenção da segurança e ordem pública (Ferraz, 2008: 18). Actualmente há um conjunto muito mais alargado de funções, que se distinguem tal como

no século XVIII, da segurança e ordem pública, mas também da estabilidade económica, da protecção social e da qualidade do serviço público. Todas as reformas na Administração Pública foram desenvolvidas num contexto espaço-temporal, o qual determinou os principais objectivos e finalidades. Actualmente a Administração Pública caracteriza-se por um conjunto de princípios e factores dos diferentes modelos de reforma (quadro 1.1).

Quadro 1.1. – As diferentes perspectivas da Administração Pública

	Administração Pública Clássica	New Public Management	New Public Service
<i>Fundamento teórico</i>	Teoria político-social	Teoria Económica	Teoria Democrática
<i>Modelo comportamento humano na óptica da racionalidade</i>	Racionalidade administrativa	Racionalidade técnica e económica	Racionalidade multifacetada (política, económica e organizacional)
<i>Concepção do interesse público</i>	Definido politicamente e expresso na lei	Representantes de interesses individuais	Diálogo sobre a partilha de valores
<i>Destinatários dos serviços públicos</i>	Cliente e beneficiário	Consumidor	Cidadão
<i>Papel do governo</i>	Concretização dos objectivos estabelecidos	Direccionar e adoptar políticas de equiparação ao mercado	Negociador dos interesses dos cidadão e criador de valores partilhados
<i>Mecanismos para o alcance dos objectivos políticos</i>	Estipulação de programas para as diferentes entidades públicas	Criação de mecanismos e estruturas de incentivos através do sector privado	Construção de inter-relações entre os diferentes sectores da sociedade
<i>Prestação de contas e responsabilidade</i>	Hierarquia - os administradores têm de responder perante os líderes políticos eleitos	Mecanismos do mercado - os resultados são originados em função do interesse próprio	Multifacetada - preocupação com a lei, valores comunitários, normas políticas e profissionais, e os interesses dos cidadãos
<i>Estrutura organizacional</i>	Burocrática e centralizada	Descentralizada	Colaborativa e de liderança partilhada

Fonte: adaptação Denhardt, 2000

O Estado de hoje pode ser definido como um Estado multi-facetado e multi-dimensional que: (i) regula (mercado trabalho, sistema financeiro, etc.); (ii) fornece serviços (educação, saúde, segurança pública, água, estradas, etc.); (iii) negocia (influencia aquisições públicas e privatiza empresas Estatais); (iv) desenvolve estruturas legais de confiança; (v) suporta o bem-estar social e mantém o sistema de pensões; (vi) cobra taxas; e, (vii) contribui para o produto nacional bruto. Em geral, representa os interesses de uma Nação, regulando a vida quotidiana até ao mais ínfimo detalhe (Leibfried, 2005: 2). Desta forma, o papel do Estado e consequentemente, da Administração Pública, na sociedade actual, tende a ser cada vez maior.

Assim, é de destacar cinco factores que contribuem para o crescimento do Estado e da Administração Pública, (Mozzicafreddo, 2005: 3-9): (i) o modelo de organização do Estado, relativamente à despesa pública para concretização das funções sociais, económicas e de complemento ou de protecção do mercado, políticas de organização e integração territorial, e, política de equilíbrio sistémico (negociar com parceiros); (ii) a complexidade social e constitucional no desenvolvimento das sociedades, ou seja, o

relacionamento entre o Estado, o mercado e o cidadão, com enfoque na reorganização da função do Estado (liberalizar mais ou menos as funções do Estado), e na conflitualidade dos direitos (quer sejam políticos, sociais ou económicos); (iii) a transição de uma sociedade menos desenvolvida para uma sociedade mais desenvolvida e segmentada (a ideia da igualdade social passou a uma relativa diferenciação que tem a ver com a evolução do mercado, o crescimento económico e a qualificação, bem como a mobilidade e mudança de expectativas correspondentes); (iv) as tendências e a diminuição da população activa (o peso da população inactiva aumentou criando problemas de sustentabilidade das formas de segurança social); e, (v) a cativação dos recursos públicos pelos diferentes organismos e entidades públicas e privadas (existência de uma prática de apropriação dos recursos públicos pelos diferentes sectores com capacidade de mobilização, pressão ou de interesse).

1.1.1. A Administração Pública e o modelo burocrático

O modelo Burocrático surge nos finais do século XIX, e é uma das principais características do Estado Liberal. Richard Hall (Hall, 1971: 33-35), caracteriza a organização burocrática com uma complexa divisão do trabalho, em que a estrutura hierárquica é multi-graduada e rigorosamente observada, com a existência de um conjunto de normas e procedimentos extensivos quer no desenvolvimento do trabalho como no seu controlo e observação, em que o comportamento entre os seus membros (internos ou externos) é impessoal, orientado por normas que enfatizam o cargo e não o seu ocupante com base na interação, e onde a importância do êxito no desempenho das tarefas é a base para a promoção e salário. Segundo Max Weber (Weber, 1982), este modelo baseia-se essencialmente, nas seguintes características:

- Existência de leis e normas (administrativas), que estabelecem o funcionamento das organizações, de forma exhaustiva com o intuito de abarcar todas as áreas da organização e prever todos os acontecimentos de forma a defini-los em regulamentos. Deste modo, define-se antecipadamente todo o funcionamento da organização, através de normas e regulamentos que estipulam regras e objectivos. As normas conferem também um poder de autoridade e de coação, bem como os meios coercivos de maneira a impor disciplina;

- Princípio da hierarquia, onde cada cargo inferior deve estar sobre a supervisão e controlo de um cargo superior. Existe uma necessidade de fixar chefias com determinados privilégios e obrigações, definidos em normas e regulamentos, protegendo os subordinados

às acções arbitrárias, visto que estas têm de estar em concordância com um conjunto, mutuamente reconhecido, de regras;

- A gestão e administração de um cargo devem estar suportada com documentos escritos. Para tal, é necessário um quadro de funcionários (*staff*) e escriturários de todos os tipos. Verifica-se que existe um carácter impessoal nas relações laborais, em que a distribuição das actividades é feita de acordo com os cargos e funções, e não de acordo com as pessoas que ocupam esses mesmos cargos. Também se pode analisar o carácter impessoal na subordinação do funcionário perante o seu superior, a sua obediência faz-se em relação ao cargo que o seu superior ocupa e não em consideração à sua pessoa;

- Existência de funcionários especializados em diversas áreas, isto é, cada funcionário é especialista no seu cargo, o que pressupõe treino. Verifica-se aqui, que os funcionários de topo são mais generalistas, enquanto os que ocupam posições mais baixas se tornam mais especialistas;

- O horário laboral está previamente definido e o funcionário deve de executar as suas tarefas em tempo inteiro;

- Os funcionários devem desempenhar os cargos de acordo com um conjunto criterioso de regras, as quais regulam a sua conduta, e em que a sua aprendizagem envolve a jurisprudência, o direito administrativo e a gestão.

Neste modelo teórico, verifica-se uma previsibilidade dos comportamentos, em que todos os funcionários comportam-se de acordo com as normas e regulamentos da organização pois, tudo está estabelecido no sentido de prever antecipadamente todos os acontecimentos, rotinizando a sua execução, e visando alcançar a máxima eficiência de todo o sistema. A escolha do funcionário é baseado no mérito e nas competências técnicas, ou seja, na capacidade de desempenho do funcionário relativamente ao cargo a ocupar, existindo a necessidade de exames, testes e concursos para a sua admissão (Rocha, 2001: 15).

O principal argumento deste modelo é que os problemas eram resolvidos de acordo com um modelo hierárquico, nas regras de gestão dentro do serviço público e na autoridade de impor e implementar as regulações. Os problemas devem ser divididos em subconjuntos e encaminhados para os serviços subordinados da organização administrativa. Outra característica é que, a administração tinha como competência a implementação de decisões tomadas pela classe política, sem questionar o teor dessas decisões, entendendo-se que política e administração deviam de estar completamente separadas. Assim, não existia qualquer participação, quer dos funcionários públicos, quer dos grupos de interesses e cidadãos, na criação das políticas públicas. Os funcionários não deviam ter qualquer tipo de relação político e partidária, e deviam servir qualquer tipo de Administração.

Características do modelo burocrático, como a divisão do trabalho de acordo com a especialização de cada um, a existência de uma hierarquia de autoridade nas relações dentro da organização, a legalidade dos actos administrativos, em que todos os actos e procedimentos da Administração Pública devem estar previstos na lei, e a impessoalidade das relações dentro da organização, permanecem ainda nos tempos actuais. Destacando-se assim como principais vantagens e inconvenientes os seguintes pontos (Pitshas, 1993: 645-646):

Vantagens: (i) maior sucesso das chefias em manter a unidade de comando e a coordenação das actividades administrativas; (ii) os procedimentos administrativos e a estrutura interna organizacional conferem e asseguram uma melhor uniformidade e controlo legal; (iii) os funcionários altamente especializados aumentam a eficiência e a produtividade relativamente ao desempenho das funções públicas de rotina; e, (iv) o relacionamento e tratamento impessoal e justo para com os cidadãos.

Inconvenientes: (i) bloqueio na iniciativa dos funcionários ao nível individual e na participação dos cidadãos nas decisões administrativas; (ii) com a centralização da tomada de decisão é difícil que os funcionários se sintam responsáveis nos níveis mais baixos da hierarquia; (iii) este modelo impede uma comunicação mais próxima entre unidades especializadas, que resultam de um crescimento de autoridades paralelas, e um aumento dos custos de coordenação; e, (iv) com as relações impessoais são desprezados os direitos e necessidades dos indivíduos.

1.1.2. O Estado Providência e o crescimento da Administração Pública

Este modelo surge com o aparecimento do conceito do *Welfare Social*, que se manifesta com o crescimento do Estado através do aumento das suas funções, com políticas nas áreas da saúde, da educação e segurança social. A Administração Pública, no Estado Providência, aparece como um elo (*interface*) entre a sociedade e o sistema político (Rocha, 2000: 8), onde não existe separação entre a administração e o poder político, pois a ela pertence um papel determinante quanto à sua participação na discussão de políticas públicas. No entanto, a burocracia caracterizada no modelo anterior, não é excluída de todo neste modelo, e manifesta-se essencialmente, através do desempenho das funções do Estado tradicional. Neste modelo surge também, o conceito de burocracia representativa (Rocha, 2000: 8-10), em que a burocracia deveria representar todos os segmentos sociais, formas de pensar e grupos étnicos. A representatividade seria o motivo para existir uma aceitabilidade das organizações administrativas. Todavia, este conceito foi fortemente

criticado, pois contrariava o princípio de mérito pelo qual se baseava o recrutamento e selecção dos funcionários públicos.

O Estado tem aqui um papel mais activo com a criação de novas formas de regulação funcional e de coordenação das relações entre as estruturas sociais e os indivíduos. Com o aumento da diferenciação social, maior é a necessidade de organização institucional, que assegura a integração e interdependência dos indivíduos na sociedade. Torna-se assim necessário, criar mecanismos de regulação (Mozzicafreddo, 2000: 4-5), que se focalizem nas opções colectivas e dos processos de organização das necessidades, e dos interesses dos indivíduos e dos grupos sociais. Estes mecanismos de regulação devem centrar-se: (i) no processo económico, na compensação social, na formação qualificada, e no equilíbrio social, através de uma maior igualdade e justiça social; (ii) na implementação de mecanismos de redistribuição social, compensando os custos sociais que resultam de uma fraca relação de protecção comunitária e associativa; e, (iii) nos recursos de mobilização política e social, que influenciam os modelos de regulação dos sistemas sociais.

O Estado Providência pode ser assim caracterizado (Mozzicafreddo, 2000: 5) como um fenómeno geral da modernização, ou seja, um produto da crescente diferenciação e mobilização social e política, influenciado pelo desenvolvimento constitucional dos Estados de direito, nas suas dimensões de universalização do sufrágio, e, de controlo sobre o tipo de estratificação e classes sociais, bem como na estruturação da matriz institucional que rege e regula as relações sociais.

Uma outra característica do Estado Providência no que se refere à regulação das relações económicas respeita à equação *keynesiana*, que surge da necessidade de dinamizar a criação de empregos. Nesta equação surgem três variáveis dependentes e que se associam umas às outras, o desemprego associado ao baixo consumo, que por sua vez provoca uma diminuição do investimento. Portanto, o Estado deveria intervir, através de um aumento da despesa pública e de políticas orçamentais, bem como do desenvolvimento de obras públicas, incrementando a procura global efectiva. As políticas *keynesianas* que visavam estimular a procura, eram as seguintes (Mozzicafreddo, 2000: 8-9): (i) aumento das despesas orçamentais em investimentos em obras públicas, as quais teriam impacto no aumento da procura de bens e serviços e em estimular a oferta do emprego e o funcionamento do mercado laboral; (ii) políticas macroeconómicas de regulação do mercado com base nos instrumentos das políticas fiscais, monetárias e de crédito, bem como os instrumentos à actividade empresarial; (iii) políticas sociais com gastos públicos, que visavam compensarem as disfuncionalidades do mercado e actuar na redistribuição do rendimento; e, (iv) políticas que visavam o aumento global da procura efectiva na sociedade.

São de destacar as seguintes funções desenvolvidas pelo Estado Providência (Mozzicafreddo, 2000: 10-11):

- No domínio das políticas sociais e bens públicos: (i) sistema de segurança social: para incapacidades físicas e etárias, seguros de desemprego, reformas e pensões, etc; (ii) sistema de provisão de serviços sociais, institucionais e directos: no caso da educação, saúde, equipamentos básicos sociais, formação profissional, investigação e desenvolvimento, entre outros; (iii) sistemas de transferências sociais de benefícios monetários de dimensões diversas: como os abonos familiares, subsídios à natalidade, subsídios de maternidade, comparticipação médica, abonos de educação especial, manuais escolares, etc; (iv) sistemas de acção social: visam financiar despesas de cidadãos socialmente necessitados, como nos casos de indivíduos com deficiências físicas mentais, ou incapacitados fisicamente, grupos marginalizados, entre outros; (v) sistemas específicos não estruturais de atribuição de benefícios sociais e monetários indirectos: tais como deduções fiscais, linhas específicas de crédito para aquisição de serviços, subsídios à investigação, formação académica e profissional, etc.

- No domínio da actividade económica: (i) políticas de orientação e dinamização macroeconómica, políticas de investimentos públicos, destinadas a relançarem a procura global efectiva, e políticas de regulação dos níveis de consumo e do crescimento económico nacional; (ii) políticas destinadas à criação de condições propícias de efeitos externalidade, como é o caso de apoios à actividade económica para exportação (produtos agrícolas), e políticas de intervenção directa no domínio da competitividade, face aos mercados internacionais; (iii) políticas de regulação das disfuncionalidades do mercado, tais como: a protecção do funcionamento do mercado (ex., protecção da concorrência empresarial); o complemento das actividades do mercado (ex. incentivos à produção e criação de postos de trabalho); a substituição do mercado (ex. intervenção económica directa e indirecta); e, compensação das disfuncionalidade do mercado (quer a nível do funcionamento empresarial, quer a nível da situação laboral e remuneratória da mão-de-obra); (iv) políticas de compatibilização das lógicas e interesses diferentes, com base nos parâmetros do desenvolvimento económico e social, como a rendibilidade, a produtividade, a estabilidade de emprego, equilíbrio financeiro, entre outros.

Os principais efeitos e consequências do Estado Providência podem ser analisados em três perspectivas diferentes (Mozzicafreddo, 2000: 23-25): (i) contribuição positiva nas transformações das relações sociais, no crescimento económico, que fomenta uma melhoria das condições de vida dos cidadãos, e numa diminuição do conflito social, especialmente na área laboral. No entanto, este modelo político de Estado não consegue resolver problemas como aumento do desemprego em situação de crescimento económico, o incremento regular da carga fiscal e obrigações sociais, a expansão dos gastos públicos sociais, a excessiva regulamentação, e a expansão sistemática do Estado na sociedade; (ii) com a definição de políticas sociais mais activas surge uma nova estratificação social, através da

cidadania, da promoção de igualdade de oportunidades e, na reorganização das relações sociais e da situação social dos indivíduos. Contudo, a execução destas políticas têm um impacto negativo na carga fiscal dos indivíduos, existindo assim uma contradição de interesses, por um lado como beneficiários das políticas instituídas, mas por outro lado, como contribuintes monetários para a concretização dessas mesmas políticas; e, (iii) a conflitualidade social diminui, especialmente na área laboral, com base quer na prática da concertação/negociação, quer através da cooperação institucional. Porém, esta diminuição de conflitualidade pode levar a problemas de ordem mais específica, como, situações de minoria, ou questões mais marginais relativamente a grupos sociais ou profissionais, que poderão não se integrar no modelo de acção socioeconómico.

Surgem assim, novas tendências de abordagem no papel do Estado, em que se pretende uma mudança de retracção do seu envolvimento na sociedade, através da desregulamentação da vida social e económica e, de orientar novas funções como catalisador e gestor dos recursos da sociedade, em vez, de agir como protagonista. Além disso, com o crescimento exponencial do Estado, em que o peso da despesa pública se torna demasiado elevado, surge também a perspectiva de uma nova gestão pública, que engloba conceitos como, privatizações e parcerias público/privadas na gestão e fornecimento de bens sociais públicos.

1.1.3. A Nova Gestão Pública e o Impacto na estrutura organizativa da Administração Pública

Este modelo de reforma surge durante as décadas de 80 e 90, e visava solucionar o constrangimento financeiro devido ao aumento das funções, despesas e pessoal na Administração Pública, através da introdução da lógica do mercado. Essencialmente, este modelo assenta na liberalização e privatização das actividades económicas e sociais do sector público, com a finalidade de reduzir o seu peso, através da flexibilização do regime de trabalho, da desregulamentação, e da delegação de competências a organismos intermediários. Existe assim, uma ideia de maior liberdade de gestão, com o estabelecimento de contratos, onde são definidos uma série de elementos que visam a articulação entre o sector público com o sector privado, cujo principal objectivo centra-se no aumento da eficiência das tarefas de execução, que se reflectirá, na melhoria da qualidade dos serviços prestados.

A reforma organizativa da Administração Pública surge com a ideia de que a Administração funcionará melhor se a sua gestão se aproximar dos métodos de organização empresarial, utilizados no sector privado, e baseados no modelo de mercado, em vez do

modelo hierárquico. Como principais consequências para solucionar os problemas de governação (principalmente no que se refere ao problema do despesismo público), surgem programas como o mercado interno (serviços públicos fornecem outros serviços públicos), a avaliação de desempenho com respectivas recompensas, e estruturas alternativas para o fornecimento de serviços (Peters, 1997: 71-72).

Com o *New Public Management*, surge um conjunto de reformas administrativas que se vão reflectir tanto a nível funcional, como a nível estrutural, nas organizações públicas. Os gestores públicos desempenham um papel muito mais proactivo, pois, detêm maior autonomia e responsabilização, devendo controlar totalmente a sua organização. A gestão pública torna-se assim mais flexível, onde os objectivos a definir devem ser claros, permitindo a avaliação dos resultados através de indicadores de desempenho. Assim, as principais características deste modelo de gestão são (Peters, 2001: 44-47): (i) descentralização de poderes, com a transferência de poderes dos Ministérios e Governos para organismos quase autónomos (denominadas como agências), os quais deverão reportar perante o órgão sobre a sua tutela; (ii) *empowerment* de funcionários públicos e cidadãos, através da atribuição de maior poder, envolvendo-os na tomada de decisão, numa lógica de democratização do sector público; (iii) modificação do processo de tomada de decisão e alteração da repartição dos recursos do sector público; (iv) desregulamentação, de modo a que os gestores públicos detenham maior poder de decisão ao nível da contratação, despedimento, promoção e recompensa dos funcionários públicos; (v) equiparação ao Mercado, aplicando critérios de mercado, com vista à redução das despesas públicas. Estas políticas verificam-se essencialmente na criação de mercados internos, como nos fornecimentos de bens e serviços no sector da saúde, no desenvolvimento da concorrência do sector público com o sector privado, e até mesmo dentro do sector público com a concorrência entre agências, e na utilização de técnicas de mercado na gestão de pessoal, como a avaliação do desempenho e a contratação de funcionários de carreira tanto a nível interno, como a nível externo.

Nesta óptica, os principais objectivos do *New Public Management* são (Giauque, 2003: 573): (i) melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos, na lógica do cidadão/cliente; (ii) modernizar o processo produtivo de modo a organizar os serviços tornando-os mais flexíveis e adaptáveis; (iii) definir claramente os objectivos a serem realizados por contratos de serviços e aos quais estão associados um orçamento; (iv) definir critérios de avaliação de desempenho; e, (v) diminuir a despesa pública através do aumento da produtividade e da descoberta de novas fontes de financiamento.

De acordo com estas características, é possível abordar este modelo em três ópticas distintas (Giauque, 2003: 573-574): (i) numa óptica de mercado, cujo principal objectivo é tornar a organização do sector público mais eficiente, através da utilização de instrumentos

de gestão do sector privado, como a avaliação do desempenho e a competitividade entre organismos; (ii) numa óptica de descentralização e flexibilidade, através da separação das estratégias operacionais e distribuição dos poderes da tomada de decisão por níveis mais próximos dos “clientes”; e, (iii) numa óptica de qualidade, baseada na criação de mecanismos que ajudem a modificar a cultura organizacional, que conduza fundamentalmente, na satisfação das necessidades dos cidadãos.

A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) é uma das influências deste modelo, em que se assume que o mercado é a melhor forma de satisfazer o interesse público (Rocha, 2001: 44-45). Assim, a Administração deve fazer a melhor utilização dos mercados, deixando-os funcionar espontaneamente. Os principais pressupostos desta teoria são: (i) os indivíduos têm interesses próprios e as suas preferências variam de indivíduo para indivíduo; (ii) os indivíduos são racionais, logo, são capazes de ordenar alternativas; e, (iii) os indivíduos adoptam estratégias de optimização, isto é, são capazes de optar pela alternativa com maior benefício de acordo com as suas preferências.

Também, neste modelo, os cargos dirigentes são nomeados politicamente, desaparecendo a dicotomia tradicional entre administração e poder político, a favor dos políticos, pelo que esta reforma provocou um controlo da burocracia por parte do poder político, onde os burocratas respondem perante os políticos e não perante os cidadãos. O poder da burocracia foi enfraquecido através da desregulação da economia, reduzindo o tamanho do sector público, fazendo desaparecer a autonomia das autoridades locais e reforçando as decisões centrais e os instrumentos de decisão política. Desta forma, a concentração do poder vai originar três preocupações fundamentais (Rocha, 2001: 45-46): (i) centralização, reforço da posição política do primeiro-ministro; (ii) coordenação, aumento dos esforços de coordenação dos serviços fragmentados e independentes na implementação e formulação das políticas; e, (iii) controlo, na forma de como as políticas são implementadas e executadas.

Este modelo pode ainda ser caracterizado de acordo com três princípios fundamentais (Rocha, 2001: 61-63): primazia do mercado, estruturas organizativas e indicadores de performance. Existe, uma tendência em privatizar o sector público, mesmo nos sectores não privatizáveis, e procura-se introduzir mecanismos de mercado (*Market Tipe Mechanism*), como a concorrência. Assim, a cultura administrativa sofre uma mudança em que os funcionários são vistos como prestadores de serviços, estando sujeitos à avaliação no que se refere à qualidade desses mesmos serviços. Com a adopção do *New Public Management*, o Estado deixa de ser interveniente e planeador, passando a ser regulador do comportamento dos diferentes actores que intervêm no processo político-administrativo.

A estrutura do Estado também sofre uma profunda alteração, deixando de existir as estruturas hierárquicas tradicionais, que são substituídas por agências ou estruturas autónomas, verificando-se uma fragmentação dos serviços públicos, onde se incrementa a concorrência entre estes e o controlo da sua actividade através de resultados. Essencialmente, este modelo baseia-se, na implementação de modelos de gestão (gestão profissional), na criação de medidas de performance, na avaliação de resultados, fragmentação de grandes unidades administrativa, na concorrência entre institutos públicos e na eficiência das políticas de gestão (melhores resultados com menores custos).

Este modelo de reforma, cujos princípios foram implementados em todo o mundo, começou a evidenciar algumas insatisfações e limitações. Essas limitações surgiram de diversas fontes (Bovaird, 2003b: 315): (i) problemas complexos, cujo sector público não está apto para a sua resolução; (ii) parcerias com o sector privado, baseado no conceito da confiança, e que são mais importantes que as relações baseadas na contratação de procedimentos opostos; (iii) os cidadãos são vistos como clientes, e o seu papel na formulação das políticas públicas é fraco; (iv) surgem fracassos no modo de como os governos realizam as suas tarefas, não tanto a nível da baixa performance do serviço público, mas sim a nível das tarefas políticas e oficiais; e, (v) políticas de sustentabilidade económica, social e ambiental, a longo prazo, foram consideradas prioritárias na estratégia de implementação das políticas públicas, tornaram a avaliação dos serviços centrada na estratégia global do organismo e não nos seus objectivos específicos.

Pode-se assim concluir, que o *New Public Management* se fundamenta essencialmente numa abordagem de aproximação ao mercado, através de mecanismos que estimulam a competitividade entre organismos, resultando uma redução de custos e um aumento da qualidade de desempenho de tarefas dos funcionários públicos. Esta melhoria de desempenho estimula tanto a competitividade entre os diferentes organismos públicos, (através da melhoria da qualidade do fornecimento de serviços, resultando uma maior exigência na qualidade da aquisição do serviço), como a competitividade entre os funcionários (através dos prémios de desempenho, resultando uma melhoria na qualidade da realização das tarefas) (Peters, 1997: 73-75).

1.1.4. O *New Public Service* e o novo papel da Administração Pública

Os modelos citados anteriormente descrevem o Estado como uma fonte de poder que detinha um papel decisivo na sociedade, onde as políticas públicas eram desenhadas e implementadas de acordo com as necessidades da sociedade, mas muitas vezes também, influenciadas pelas ideologias dos partidos políticos eleitos para o desempenho da função

de governar a sociedade. O Estado era assim, o actor primordial na formulação e implementação das políticas públicas. Actualmente, o papel desempenhado pelo Estado alterou-se, pois este deixou de ser o principal actor no desenvolvimento e execução das políticas públicas, existindo outros actores envolvidos, como empresas, sindicatos, organizações não governamentais, grupos de interesses, institutos públicos e os cidadãos.

As principais razões para que esta alteração ocorresse foram (Denhardt e Denhardt, 2003: 3): (i) o esgotamento do *Welfare State*, em que o Estado cresceu tanto que era difícil satisfazer todas as necessidades sociais sem recorrer a prestação de serviços através do sector privado; (ii) a diferente abordagem à função pública do modelo de mercado; e, (iii) o aparecimento dos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, possibilitando o acesso a todos do processo de formulação e decisão das políticas públicas. Como tal, os mecanismos tradicionais de governação estão ultrapassados, a hierarquia tradicional é substituída por uma crescente descentralização de interesses políticos, e o controlo exercido dá lugar à interacção e participação. Surge então o *New Public Service*, cujas principais influências são (Denhardt e Denhardt, 2000: 552-553):

- Teoria da Cidadania Democrática: destaca-se uma participação mais activa da cidadania, através de uma relação entre os cidadãos e o Estado baseada na ideia de que a Administração existe para assegurar de que os cidadãos podem fazer escolhas consistentes com os seus próprios interesses, garantindo os procedimentos instituídos e os seus próprios direitos. Nesta perspectiva, o cidadão preocupa-se com o interesse público, informando-se dos assuntos públicos. Os administradores públicos devem ter a preocupação de considerar os cidadãos como cidadãos, e não como meros eleitores, clientes ou consumidores, partilhando a autoridade, reduzindo o controlo e, confiando na eficácia da colaboração, incrementando a confiança dos cidadãos através de uma maior sensibilidade na abordagem dos diferentes problemas sociais;

- Modelo de Comunidade e Sociedade Civil: existe a necessidade de renovar o sentido do conceito de comunidade. O governo tem como papel, através da administração local, de ajudar a criar e a proteger a comunidade, construindo um conjunto de mecanismos que se foquem nas necessidades e interesses dos cidadãos, e forneçam meios para preparar esses cidadãos numa participação mais activa do sistema político. Deve existir uma forte ligação entre a sociedade civil (pequenos grupos de interesses e associações) e a Administração, em que a primeira deverá averiguar as necessidades e preocupações da comunidade, enquanto, que a Administração deverá criar, facilitar e suportar as relações entre os cidadãos e as suas comunidades.

- Teoria do humanismo organizacional e do discurso: a governação deve ser baseada na sinceridade e no discurso aberto entre todos os partidos políticos, cidadãos e administradores públicos. A organização pública deve ser menos dominante ao nível da

autoridade e controlo hierárquico, e mais atenta às necessidades e preocupações dos funcionários públicos, clientes e cidadãos. Deste modo, o diálogo público é necessário e revigorante à burocracia pública e à restauração da legitimidade na Administração Pública.

Actualmente, o Estado tem três funções principais (Denhardt e Denhardt, 2003:4): (i) regulador, estabelecendo regras e legitimando princípios de governação, que serão aplicados a todos; (ii) negociador, protegendo interesses económicos, facilitando as relações entre os diferentes actores da sociedade, e assegurando que nenhum sector domina outro; (iii) controlador, assegurando os princípios democráticos e a manutenção da equidade social, e servindo prioritariamente o interesse público. Estas funções vão de encontro ao conceito de *New Public Service*, que descreve o Estado como mero mediador do interesse colectivo na sociedade, e em que o cidadão desempenha um papel crucial no modelo de governação. Assim, a Administração Pública deve ver o cidadão como cidadão, com quem deve partilhar poder e confiar na sua colaboração atingindo uma maior eficácia nas políticas desenvolvidas.

O *New Public Service* fundamenta-se de acordo com os seguintes princípios (Denhardt e Denhardt, 2003: 9): (i) o principal papel do Estado é ajudar os cidadãos em articular e conhecer os seus interesses e direitos, mesmo tentando controlar ou conduzindo a sociedade noutras direcções; (ii) os administradores públicos devem criar uma noção colectiva de interesse público supremo, em que o objectivo não é descobrir rápidas soluções para fins específicos e individuais, mas sim, desenvolver um conjunto de interesses e responsabilidades comuns; (iii) os programas e políticas públicas são mais eficazes e responsáveis quando realizados através do esforço colectivo e do processo participativo; (iv) o interesse público é o resultado do diálogo sobre os valores partilhados em vez do interesse individual, e assim, a Administração Pública não deve simplesmente, responder a exigências de “clientes”, mas construir uma relação de confiança e colaboração com todos os cidadãos; (v) a Administração Pública não é uma empresa privada, não se deve reger somente pelo mercado, deve também preocupar-se com os estatutos e a lei constitucional, com os valores da comunidade, com as normas políticas, com os códigos profissionais e com os interesses dos cidadãos; (vi) os organismos públicos, bem como as organizações em que estes participam, têm um maior sucesso a médio e longo prazo se estes funcionarem através de um processo de colaboração e partilha de poder, baseado no respeito por todos; e, (vii) o interesse público é melhor promovido por uma relação de interacção e partilha entre a Administração Pública e os cidadãos, do que por empresas que utilizam os recursos públicos para satisfazer os seus próprios interesses.

Ao *New Public Service* estão associados programas de reforma na óptica da participação que tentam melhorar o desempenho organizacional, através da participação dos funcionários nas decisões dos seus organismos, e envolvendo os clientes (na óptica de

utilizadores/consumidores de serviços públicos) nessas mesmas decisões. Desta forma, tenta-se aproveitar todo o conhecimento que os funcionários têm sobre os seus postos de trabalho, que não era considerado quando do desenho das políticas públicas no modelo de gestão tradicional, e informando os consumidores dos serviços públicos de como as políticas devem ser geridas. Assim, a participação tende a envolver clientes e o público em geral na tomada da decisão pública. (Peters, 1997: 73-75)

1.2. A Administração Pública Electrónica

1.2.1. A Sociedade da Informação e Comunicação

A principal característica da sociedade da informação e comunicação é a utilização de novas tecnologias, que moldam as relações sociais e políticas, existindo uma constante interacção entre Tecnologia e Sociedade (Lyon, 1992). As actuais tecnologias de informação e comunicação, como o computador, a televisão, o telefone, entre outros, conduzem a uma reestruturação na forma de como as pessoas comunicam entre si, sendo que a circulação da informação, cada vez mais rápida e célere, é o elemento crucial nas relações da sociedade.

Na sociedade da informação a maior parte das pessoas realiza tarefas relacionadas com a informação e comunicação, editando, reunindo, armazenando, consultando e dispersando os dados que dispõem. Deste modo, a informação pode ser manipulada, controlada, utilizada, processada das mais diversas formas. Vigora o domínio da informação onde todos os sistemas da sociedade, humanos e organizacionais, são concebidos como sistemas de informação, e as tecnologias da informação e da comunicação funcionam como instrumentos que poderão condicionar o futuro dos Estados consoante a forma de como são assimilados e do êxito e da rapidez dessa absorção.

A sociedade da informação actual, é também caracterizada pela interconexão de redes à escala global, quer a nível electrónico e digital, quer a nível organizacional, como se verifica com o conceito de “economia em rede”. Hoje as empresas organizam-se em rede, através de parcerias, na prossecução de um objectivo comum, que é a oferta variada dos mais diversos bens e serviços. Empresas concorrentes e não concorrentes, cooperam entre si (*co-opetition*) comprovando que podem trabalhar e crescer em rede, respondendo com maior rapidez a uma procura mais exigente quanto à qualidade dos produtos oferecidos e, controlando melhor a instabilidade do ambiente macroeconómico (Marques, 2006: 644).

Assim, e citando a descrição feita no Livro Verde para a Sociedade de Informação em Portugal (Coelho, 1997: 5), entende-se que “A expressão Sociedade da Informação

refere-se a um modo de desenvolvimento social e económico em que a aquisição, armazenamento, processamento, valorização, transmissão, distribuição e disseminação de informação conducente à criação de conhecimento e à satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas, desempenham um papel central na actividade económica, na criação de riqueza, na definição da qualidade de vida dos cidadãos e das suas práticas culturais. A sociedade da informação corresponde, por conseguinte, a uma sociedade cujo funcionamento recorre crescentemente a redes digitais de informação. Esta alteração do domínio da actividade económica e dos factores determinantes do bem-estar social é resultante do desenvolvimento das novas tecnologias da informação, do audiovisual e das comunicações, com as suas importantes ramificações e impactos no trabalho, na educação, na ciência, na saúde, no lazer, nos transportes e no ambiente, entre outras”.

A necessidade constante de uma organização aceder à informação com o objectivo de responder aos desafios da sociedade em que está inserida, fez desenvolver os sistemas de informação e as tecnologias de informação (SI/TI). O sistema de informação pode ser entendido como o sistema que recolhe, armazena, processa e disponibiliza a informação relevante para uma organização, podendo integrar ou não computadores. Assim, os sistemas de informação estão dependentes do desenvolvimento das tecnologias de informação e podem ser aplicados de acordo com quatro formas distintas (Rodrigues, 2002: 1-3): (i) automatização: as tecnologias ajudam a concretizar trabalhos repetitivos e a processar informação; (ii) informação: melhoramento no processamento de informação, bem como na sua compilação, análise e apresentação de dados; (iii) incorporação: com a substituição de mecanismos mecânicos ou electromecânicos pelas tecnologias da informação, há um aperfeiçoamento nas novas formas de aquisição de dados, partilha e funcionalidade, tendo em conta o seu baixo custo; e, (iv) comunicação: através das redes informáticas é mais fácil a partilha da informação, aumentando a rapidez da sua circulação.

Actualmente, as decisões que as organizações adoptam dependem do aproveitamento dos seus sistemas de informação. O principal desafio destas é saber conciliar e combinar, durante o planeamento das suas actividades de negócio, as pessoas e os sistemas de informação, de forma a obter o máximo aproveitamento que permita satisfazer as suas necessidades. Todos os subsistemas de informação de uma organização devem concorrer para um objectivo comum, com a finalidade de contribuir para a realização da sua missão. Deste modo, o sistema de informação tem como principal suporte as tecnologias da informação e comunicação, que se definem como o conjunto de equipamentos e suportes lógico (*hardware* e *software*), que permitem executar tarefas como a aquisição, transmissão, armazenamento, recuperação e exposição de dados.

Uma das principais características dos sistemas de informação é a possibilidade de partilha e acesso à informação. Neste âmbito pode-se definir informação como o conjunto de

dados a que se atribui significado num determinado contexto, em que a sua utilidade e valor são determinados pelo utilizador nas suas acções e decisões (Rodrigues, 2002: 12). No entanto, é de realçar a distinção entre dados e informação: dados são factos isolados que são utilizados em determinada situação, enquanto que a informação é o resultado da interpretação desses mesmos dados. A mesma informação pode adoptar diferentes resultados para diferentes utilizadores, pois depende dos momentos e circunstâncias aquando da sua aplicação. A informação deve ser gerida como um recurso, que tem como principais características a acessibilidade, a actualidade, a oportunidade, a precisão, a flexibilidade, a facilidade de interpretação, a ambiguidade, a vulnerabilidade, a quantificação, a agregação, a estruturação, a abrangência, a relevância, a posse e o custo (Rodrigues, 2002: 13).

O sucesso dos sistemas de informação está dependente da qualidade do seu planeamento, desenvolvimento e exploração, isto é, da qualidade da sua gestão. Estes devem suportar as necessidades de informação a todos os níveis de decisão, devendo ter em consideração a existência de vários tipos e necessidades específicas de informação. Assim conclui-se, que os sistemas de informação oferecem importantes oportunidades de gestão e de negócio, tendo como principais vantagens (Rodrigues, 2002: 21): (i) a redução de custos, com cortes substanciais no recrutamento de pessoal; (ii) o aumento da produtividade, através da melhoria da gestão e exploração dos recursos disponíveis; (iii) a melhoria da tomada de decisão, que depende de uma melhoria da informação disponibilizada aos gestores; e, (iv) o desenvolvimento organizacional, apoiado com a utilização dos sistemas de informação na procura e implementação de novos objectivos.

Actualmente a Administração Pública começa-se a estruturar em rede, com a concertação e conjugação das mais diversas estruturas organizacionais, verificando-se cada vez mais parcerias público-públicas e público-privadas. A partilha da informação e do conhecimento, através de uma rede de trabalho (*network*), permite uma melhoria de qualidade dos serviços públicos, orientando cada vez mais a actividade da Administração Pública em função das necessidades dos cidadãos, de modo a facilitar o cumprimento das suas obrigações (como o pagamento de taxas e impostos), bem como o exercício dos seus direitos (como iniciar uma actividade económica).

A utilização das tecnologias da informação e comunicação permite à Administração Pública aceder e utilizar bases de dados, que permitem uma fácil armazenagem, consulta e divulgação de informações. No entanto, existe o risco de uso intensivo dos dados pessoais que se reflecte na necessidade do Estado, pela via legislativa, regular matérias como, a protecção dos dados pessoais, a segurança jurídica das bases de dados, a protecção da propriedade intelectual, o combate à violação dos direitos humanos e aos atentados contra menores. A Administração Pública deve utilizar a informação processada, com o auxílio dos

instrumentos tecnológico, para desenvolver melhores políticas. Para tal, a informação deve ser assumida como um recurso das entidades públicas, e tal como outros recursos, (humanos e materiais), necessita de ser gerido e processado, devendo ser utilizada como factor estruturante e instrumento de gestão, de forma a melhorar o conhecimento de determinada matéria ajudando assim, na tomada de decisão e na definição de políticas públicas.

As instituições públicas devem ter um papel regulador face aos desequilíbrios decorrentes das forças do mercado. Na sociedade da informação, face ao potencial das tecnologias da informação, que criam oportunidades para os cidadãos, empresas e governos, é necessário ultrapassar resistências às mudanças, criando condições de aumento da eficiência na oferta de serviços ao cidadão, na melhoria da qualidade do ensino e da prestação dos serviços de saúde, de acesso à cultura e ao conhecimento, e contribuindo para o crescimento da produtividade e da competitividade das empresas nacionais e para a melhoria geral da qualidade de vida dos cidadãos.

A Administração Pública, recorrendo aos instrumentos tecnológico, observou um aumento da sua eficiência de forma a obter um acréscimo de qualidade nos seus serviços, otimizando-se recursos e explorando as suas potencialidades, nomeadamente, no acesso a fontes de informação em tempo real, a bases de dados capazes de gerar informação actualizada e personalizada, e eliminação de barreiras na comunicação entre departamentos e entidades públicas. Assim, as tecnologias da informação e comunicação exercem uma forte influência nas mudanças das estruturas organizacionais e processuais dos serviços públicos, pois funcionam como canais de fluxo de conhecimento, e simultaneamente, de arquivo de informação.

Em resumo, influenciam as mudanças das organizações através de (Snellen, 2002): (i) aperfeiçoamento na utilização das bases de dados, através da utilização da informação disponível nas bases de dados na implementação de melhores decisões; (ii) melhoria da comunicação na organização, que resulta essencialmente na utilização de bases de dados, e também, na utilização de novos canais de comunicação individuais ou de grupo (e-mail, websites interactivo); e, (iii) aperfeiçoamento das políticas de decisão da organização, que resulta da rapidez de circulação de uma informação mais fiável e relevante.

Associado à mudança evolutiva das tecnologias de informação está a necessidade de adaptação e mudança de toda a organização estrutural da Administração Pública, estimulando reformas estruturais, tal como a que se verificou durante os anos 80 e 90, com o *New Public Management* e mais recentemente com *Public Governance* (Bovaird, 2003a: 38). Sendo que, o *New Public Management* assenta na superioridade da lógica do mercado em que são utilizados instrumentos de gestão na organização dos serviços e os quais se definem no redesenho dos mecanismos de responsabilização (*accountability*) e sistema de

incentivos, centrados na ideia de desempenho gestor, bem como, na adaptação dos processos organizacionais dos serviços públicos face às necessidades dos utilizadores desses serviços (*customer relationship management* – CRM). Relativamente ao *Public Governance* é de salientar que a preocupação dos serviços públicos não está orientada para as necessidades dos cidadãos, mas sim para utilizadores de serviços públicos que aceitem uma visão gestora e profissional face ao custo efectivo para servir as suas necessidades, existindo um envolvimento entre todos os intervenientes e uma mudança nas relações e decisões das autoridades.

As reformas da Administração Pública implicam uma reorganização dos serviços públicos que devem ser orientados de acordo com diversos factores e recorrendo às tecnologias da informação e comunicação, destacando-se (Bovaird, 2003a: 40-41): (i) o crescimento do CRM (*customer relationship management*), em que se pretende utilizar conhecimento detalhado relativamente às necessidades, vontades e gostos dos clientes, face aos serviços oferecidos, sendo que para tal, é essencial que exista uma boa política na gestão das relações entre organização e cliente; (ii) a avaliação global das necessidades, que tem como principal objectivo a integração e combinação de informação e diferentes conteúdos a fim de se oferecer um leque mais amplo de serviços aos clientes, sendo necessário a interacção entre as bases de dados e o sistema de decisão; (iii) a alteração das expectativas do público em relação à qualidade dos serviços, que deriva de um aumento do nível de educação das pessoas, desencadeando um melhor conhecimento sobre os serviços públicos e exigindo uma maior disponibilidade dos mesmos, consequentemente, é necessário que os funcionários dos serviços acedam a uma ampla base de conhecimento (fluidez da informação dentro e fora da organização, através de equipas profissionais ou bases de dados e intranet ou internet); e, (iv) os novos métodos de trabalho dos funcionários, os quais diferem dos métodos tradicionais, hoje em dia pode-se adoptar por trabalho a *part-time*, horário flexível, trabalho a partir de casa (*home working*), entre outros, influenciando a produtividade dos *back-offices*.

As tecnologias da informação e comunicação têm duas funções essenciais dentro das organizações, funcionam como canais de circulação de conhecimentos, e simultaneamente, funcionam como arquivos ou armazéns de informação (Bovaird, 2003a: 41-42). As tecnologias da informação e comunicação influenciam as mudanças nas organizações através de três mecanismos diferentes, mas inter-relacionados: (i) melhor utilização de bases de dados nas organizações: maior acessibilidade aos arquivos e partilha de informação, o que ajuda na tomada da decisão e na implementação das decisões de uma forma mais consistente; (ii) melhoria das comunicações nas organizações: com a utilização de bases de dados e também com a utilização de novos canais de comunicação mais céleres e personalizados, quer individualmente como em grupo; e, (iii) melhoria nas

tomadas de decisão nas organizações: a circulação de informação tornou-se mais rápida, fidedigna e mais relevante, fazendo com que as decisões individuais melhorassem, e as comunicações com quem toma decisão são mais rápidas e coordenadas.

1.2.2. O e-Government

Com o crescimento da sociedade da informação em rede, durante a década de 80, resultante de uma evolução das tecnologias da informação e comunicação, surge a Administração Pública Electrónica (*e-Government*), que funciona como o catalisador da reforma da Administração Pública, e tem como principais objectivos, melhorar a prestação de serviços, atingir uma maior eficiência operacional, reforçar o conceito de cidadania, corrigir as disfunções do mercado e estimular os consumos de bens e serviços no sector das tecnologias da informação e comunicação. Pretende-se assim, desburocratizar e simplificar os processos por via das tecnologias da informação.

O aparecimento do *e-Government* surge com o desenvolvimento e interacção entre as tecnologias da informação, os novos modelos de gestão e o próprio governo. A evolução tecnológica acentuou-se durante os anos 80 e 90, através da proliferação dos computadores pessoais e do acesso fácil à internet, provocando o desenvolvimento de sites governamentais, facilitando a comunicação entre Administração e cidadãos. Também durante as décadas de 80 e 90, e com o aparecimento do *New Public Management*, surgem diferentes instrumentos de gestão e de governação, que se fundamentam essencialmente em modelos gestionários do sector privado, destacando-se a importância do gestor público, o enfoque nos resultados e a utilização do *benchmarking* na avaliação desses mesmos resultados (avaliação comparativa dos serviços face ao que está parametrizado), bem como a utilização de novas e melhores políticas de gestão. Desta forma, a Administração necessita cada vez mais, de responder às exigências dos cidadãos, da economia e da sociedade, através de um serviço público que adopte como referência as tecnologias da informação, e onde exista uma maior liberdade na tomada de decisões em áreas com uma maior componente tecnológica.

O *e-Government*, ou Administração Pública Electrónica, abrange todas as actividades da Administração utilizando como ferramenta essencial as tecnologias da informação e comunicação. Através das tecnologias da informação e comunicação, o *e-Government* consegue conciliar dois elementos fundamentais, o relacionamento entre a Administração e a sociedade em geral, que passa pelo enfoque dos modelos de gestão no cliente/cidadão, e o modelo de Estado que reúna o dinamismo da democracia, a governação

e a gestão pública. Assim, com base nesta definição, o *e-Government* foca-se essencialmente em quatro ambientes (Brown, 2005: 242-245):

- Jurisdicional, no âmbito económico-social: criação de legislação e políticas públicas que promovam o crescimento económico e a coesão social, existindo a necessidade de utilização das tecnologias da informação e comunicação, pois o acesso à informação é fundamental na criação de medidas que estimulem a actividade económica. Contudo, é de salientar que, formas distintas de acesso às tecnologias da informação podem criar divisões económicas e sociais. É necessário que a Administração Pública Electrónica desenvolva políticas que ajudem a atenuar essas diferenças, criando infra-estruturas tecnológicas que possibilitem as condições equitativas de acesso a toda a sociedade;

- Legitimidade do Estado, no âmbito da relação entre os cidadãos e a lei: é de realçar conceitos como o *e-Democracy*, em que se utiliza as tecnologias da informação e comunicação na tomada de decisão, incluindo o *e-Voting* e os canais electrónicos para consulta das acções e decisões governamentais, e o *e-Governance*, em que o serviço público se baseia no *self-service* e no *citizen empowerment*, o que cria uma relação mais estreita entre o cidadão e os fornecedores de serviços públicos;

- Operacional, no âmbito das instituições do Estado: alinhamento do ambiente interno de trabalho em rede com novas capacidades no serviço cívico e novos processos administrativos. Todo o sistema público é influenciado pelas tecnologias da informação e comunicação, tanto a nível do sistema legislativo, como executivo ou dos tribunais. Assim, as tecnologias da informação e comunicação produzem um forte impacto nas relações entre o Estado, os cidadãos e os funcionários. Para implementar as tecnologias da informação e comunicação o sector público necessita do sector privado para as desenvolver, criando assim uma interdependência entre estes dois sectores. Por outro lado a focalização das políticas públicas no cidadão cria uma convergência entre o sector público e o privado;

- Internacional, no âmbito das relações entre entidades internacionais: actualmente, com a ajuda das tecnologias da informação e comunicação, o acesso à informação entre diferentes Estados é mais fácil, quer ao nível da administração pública, quer ao nível do cidadão.

1.2.3. O e-Local Government

A Administração Pública Central e Local possui um papel importante no fomento da interacção sob formato digital, bem como na introdução de práticas orientadas à informação. O conceito de *e-Government* engloba o recurso a novas formas de processar informação, suportando o funcionamento da estrutura organizacional do Estado e dos seus serviços

associados, adoptando práticas de base digital que permitem ganhos substanciais em termos de eficiência, acesso à informação, tempos de resposta e proximidade ao cidadão. O conceito de *e-Local Government* baseia-se nestes mesmos princípios, mas com uma maior proximidade ao cidadão, tomando agora a sua vertente de munícipe (Gouveia, 2004: 24).

A autarquia digital, enquanto conceito, prepara o funcionamento orgânico e quotidiano de uma autarquia para o suporte digital, alterando as suas práticas, de forma mais profunda, através da simples inclusão de um canal *Web*, ou a agilização e racionalização de processos. Também a este nível, o impacto da transparência da informação, do acesso à informação, e de uma potenciação da interacção com o munícipe, tem de ser e estar preparado. A autarquia digital deve estar preocupada com o funcionamento da infra-estrutura de decisão e acção do poder local, e não com uma lógica de interacção da circulação da informação (Gouveia, 2004: 24-25).

Com a implementação do conceito *e-Government* nas autarquias locais, torna-se necessário redefinir as formas de interacção entre os munícipes e a Autarquia. É necessário considerar novas aproximações para aplicar a tecnologia e enquadrar os recursos humanos, que permitam alcançar os objectivos propostos, visando assegurar uma estratégia centrada no cidadão e munícipe. Através da utilização da *internet*, recorre-se à integração dos processos de negócio em conjunto com as oportunidades de inovação criadas no ambiente digital. As mudanças estruturais nas organizações públicas locais devem ter em atenção os seguintes factores (Gouveia, 2004: 93): (i) entender os processos correntes; (ii) analisar e colocar em causa os princípios fundamentais que justifiquem a realização das operações correntes; (iii) identificar oportunidades facultadas pelo ambiente digital; (iv) facilitar e desenvolver objectivos mensuráveis para projectos associados com o *e-Government*; e, (v) tirar partido das oportunidades propostas pelo *e-Government*.

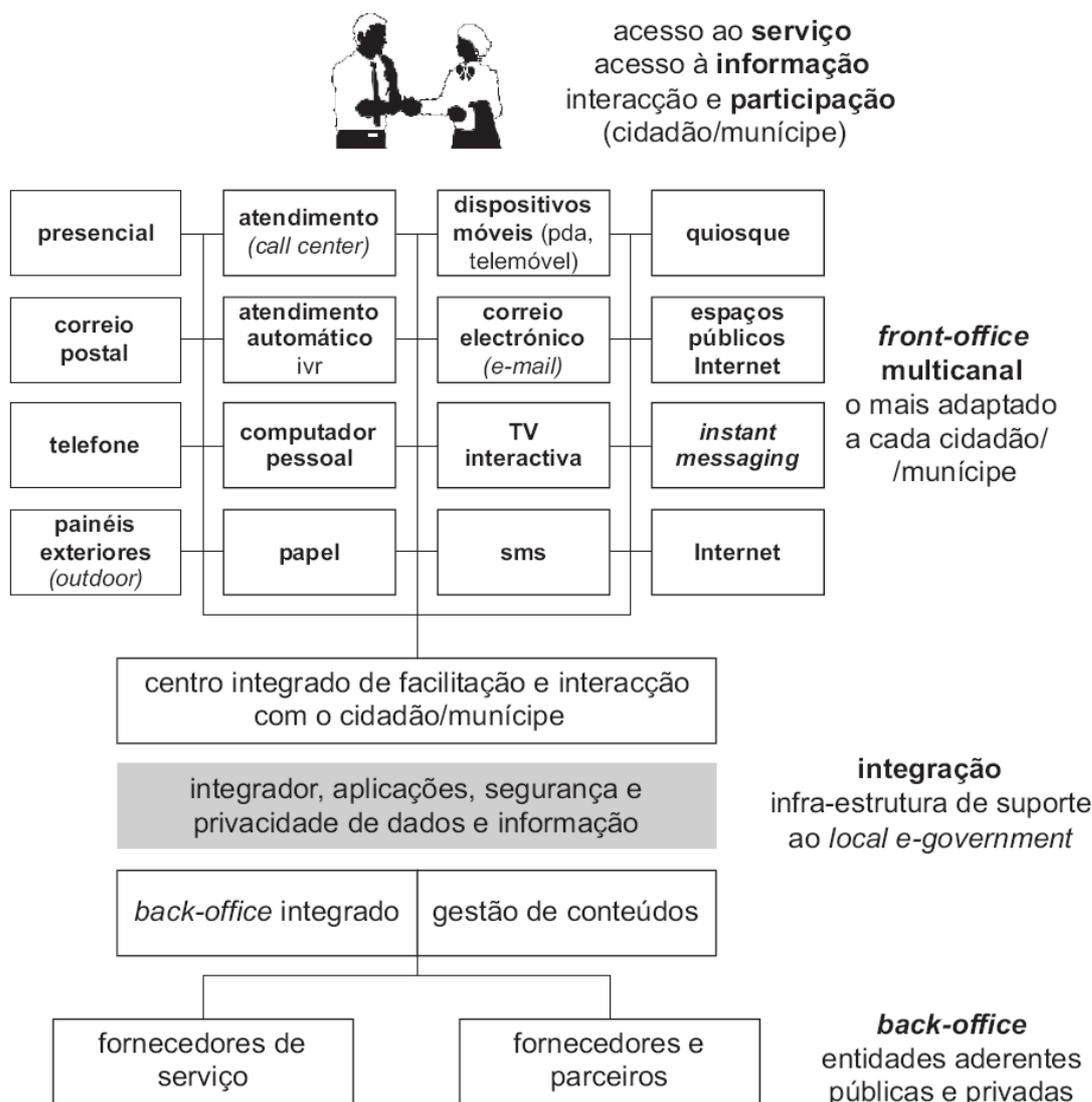
Neste contexto os benefícios daqui resultantes, incluem mais eficiência nas operações processuais, redução dos custos de processamento, produção e distribuição de informação, com o conseqüente retorno financeiro resultante da melhoria organizacional. A mudança organizacional tem de ter em conta os resultados dos processos funcionais, os quais devem possuir duas características importantes: preocupação com os munícipes, identificando os resultados a obter; e, não se limitar a fronteiras funcionais interiores à organização, mas sim procurar complementar o objectivo associado ao processo. Assim, para redefinir os processos funcionais, as autarquias devem ter em consideração cinco factores importantes (Gouveia, 2004: 94): (i) desenvolver uma visão estratégica na prossecução dos objectivos dos processos; (ii) identificar os processos para serem redefinidos e modificados; (iii) entender e medir os processos existentes; (iv) identificar as oportunidades facultadas pelas tecnologias da informação e comunicação; e, (v) conceber e construir um protótipo com novos processos.

Tradicionalmente, duas das queixas clássicas, feitas ao atendimento da Administração Pública Local são, a necessidade de várias deslocações para resolver um problema (por via da exigência do cumprimento de requisitos que só são conhecidos durante o processo) e o tempo de espera inerente ao atendimento. Em ambos os casos, a utilização dos meios electrónicos pode revelar-se útil. No primeiro caso, a utilização da *World Wide Web* para disponibilizar a informação sobre os requisitos de determinado processo é útil e evita deslocações suplementares, uma vez que os requisitos do processo são do conhecimento prévio do indivíduo informado (aquele que tira partido da existência do canal *Web*). No segundo caso, a existência de alternativas ao atendimento presencial vem possibilitar que sejam evitadas as demoras de atendimento, o que permite também repartir as solicitações por entre os canais alternativos existentes.

A utilização do multicanal visa a melhoria da qualidade do atendimento, e como consequência, aumenta a qualidade do serviço prestado pelo organismo público local. Como tal, a utilização do multicanal permite os seguintes benefícios (Gouveia, 2004: 95): (i) melhor serviço prestado com um menor custo; (ii) satisfaz os requisitos do utilizador, facilitando serviços que são flexíveis, acessíveis, completos, fáceis e seguros; (iii) diminuição de custos de operação por aumento de eficiência; (iv) permite estratégias de complementaridade na interacção com cidadãos e munícipes; e, (v) permite tirar partido do digital e da integração da mediação digital como alternativa aos canais tradicionais de contacto directo (em especial o atendimento presencial – balcão, e o telefone ou telemóvel), que exigem altos custos de operação.

A seguinte imagem (figura 1.2.) identifica 16 canais, cada um com uma característica própria. A escolha de qual o canal utilizado é feita pelo munícipe de acordo com a oferta disponibilizada no âmbito do poder local. Neste sentido, o factor crítico é assegurar a integração da informação e o seu tratamento específico de acordo com as características de cada canal. Esta responsabilidade que deve ficar a cargo de um centro integrado de facilitação e interacção com o cidadão. Associado a este centro, existem os centros de atendimento e os números únicos. Os diferentes organismos do poder local integram os respectivos *back-offices* de modo a garantir um nível de serviço adequado.

Figura 1.2. – Recurso ao Multicanal no e-Government



Fonte: Gouveia, 2004

Para um melhor aproveitamento do multicanal, a informação tem de estar disponível e os indivíduos devem ter o conhecimento da existência dos canais alternativos, bem como das competências para os utilizar. Deve ser também, definida uma estratégia multicanal enquadrada com a arquitectura de dados da organização. É necessário seleccionar quais os canais alternativos que melhor se adaptam aos requisitos dos serviços a prestar, e determinar os objectivos da utilização desses mesmos canais, estudando a sua complementaridade e interesse.

Embora os canais de base electrónicos possuam mais benefícios associados, os canais tradicionais continuam ainda a ser de grande importância. Em especial, canais para interacção directa, como é o caso do atendimento presencial e do telefone, continuam a ser indispensáveis. Em complemento do multicanal, recorre-se à criação de um centro de

facilitação de informação que agregue a informação disponível, de forma a tornar mais fácil e imediata a interacção entre o cidadão e o munícipe. Na prática, tal significa a criação de um nível intermédio entre o *back-office* e o *front-office*. A posição deste centro integrado de facilitação, que tem associado um *back-office* integrado e assegura uma gestão de conteúdos própria, tem também capacidade de operação autónoma. Para a implementação deste tipo de solução é exigido um nível elevado de integração da informação que circula na Administração Pública local, e o recurso a um sistema de gestão de relacionamento com o cidadão. Em contrapartida, a possibilidade do centro integrado de facilitação poder ser partilhado por vários organismos da Administração Pública local, permite realizar economias de escala e realizar um ainda maior aumento da qualidade de serviço.

1.3. Conclusão

Com base no enquadramento teórico apresentado anteriormente sobre as diferentes perspectivas e abordagens que contribuem actualmente para a estrutura organizacional da Administração Pública, e essencialmente no âmbito do *New Public Service*, que se fundamenta em princípios como a existência de uma participação mais activa das comunidades (cidadãos, associações e empresas) nas decisões políticas, do enfoque da responsabilização e transparência na utilização dos recursos e das decisões tomadas pelos organismos públicos, e na melhoria da qualidade dos serviços públicos, pretende-se definir um projecto, que vise criar uma plataforma electrónica de informação financeira Municipal. Ou seja, promover novas formas de comunicação entre as Autarquias Locais e os seus munícipes, onde se dará ênfase à celeridade, clareza e simplicidade no fornecimento da informação, recorrendo às novas tecnologias da informação e comunicação, nomeadamente, a *Internet*.

Princípios fundamentais do *e-Government* como, a conciliação das novas tecnologias de informação e comunicação com a organização funcional e estrutural da Administração Pública, contribuem para uma maior facilidade no acesso e disponibilização da informação fornecida pelas instituições públicas. Assim, pretende-se o desenvolvimento de uma plataforma, via electrónica, através da criação de um sítio *on-line*, onde qualquer munícipe possa aceder a um conjunto de informação financeira autárquica, apostando-se na transparência e prestação de contas (*accountability*) do serviço público, visando contribuir essencialmente, para uma inter-relação focalizada numa participação mais activa de todos, envolvendo desta forma toda a comunidade para a resolução dos principais problemas existentes.

Segundo Eduardo Fonseca, e dentro do conceito do *e-Government*, esta plataforma deve contribuir para a transformação das relações internas e externas da Administração Pública, através de novas abordagens na funcionalidade dos serviços públicos, que se baseiam na *Internet* e nas tecnologias da informação e comunicação, tendo como principais objectivos, otimizar o serviço público, e assegurar a participação efectiva dos cidadãos. Assim, terá impactos que vão no seguinte sentido: (i) as actividades serão realizadas de acordo com novos modelos centrados no cidadão; (ii) as necessidades da sociedade em geral serão devidamente acompanhadas, de acordo com o princípio de que os cidadãos têm necessidade e requisitos diferentes; (iii) existirá uma ligação activa entre as necessidades e exigências dos cidadãos e o resultado das políticas implementadas, devendo estas ser conduzidas pela actividade do cidadão e não por quem define e implementa as políticas; e, (iv) o principal instrumento de funcionalidade é a tecnologia, essencialmente, a *Internet* (Fonseca, 2001:95).

Assim, esta plataforma electrónica *on-line*, objecto estudo deste projecto, será concebido na abordagem corporativa, em que a disponibilização do acesso à informação e aplicações funcionais, permite construir melhores relações entre colaboradores e o organismo em questão, aumentando a eficiência e eficácia das decisões estratégicas e execução operacional (Fonseca, 2001:103).

CAPITULO II – A PLATAFORMA ON-LINE DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL

A delegação e descentralização de poderes da Administração Central para a Administração Local são uma das principais características na governação local, contribuindo para a obtenção de um equilíbrio entre as responsabilidades do governo central e do local. Com a descentralização pretende-se dar resposta às necessidades dos cidadãos, através de um serviço público mais eficiente e mais próximo destes, eliminando barreiras desnecessárias entre os diferentes serviços administrativos. Assim, os principais factores da descentralização, que contribuem para a melhoria da qualidade do serviço público são: (i) a separação e controlo de poder; (ii) a participação dos cidadãos; (iii) a proximidade entre as funções e a acção; (iv) a maior resposta aos cidadãos; (v) o melhor conhecimento das condições locais; e, (iv) uma maior prestação de contas².

Com a adopção das diferentes reformas administrativas ao longo das últimas décadas estabeleceram-se princípios fundamentais na organização e procedimento administrativos, consagradas tanto na Constituição da República Portuguesa (CRP), como no Código do Procedimento Administrativo (CPA), que visam uma administração próxima dos cidadãos, evitando a burocratização na estrutura e funcionamento dos serviços públicos e, assegurando a participação dos interessados na sua gestão efectiva, através de associações públicas, organizações de moradores ou outras formas de representação democrática.

Assim é de salientar os seguintes princípios gerais da Administração Pública, consagrados no Código do Procedimento Administrativo (Carapeto, 2005: 30): (i) princípio da colaboração da Administração com os particulares – traduz-se na prestação de informações e esclarecimento aos particulares e no apoio e estímulo às suas iniciativas e recepção das suas sugestões e informações; (ii) princípio da participação – a Administração deve assegurar a participação dos particulares e das suas associações na formação das decisões que lhes disserem respeito; (iii) princípio da desburocratização e eficiência – a Administração deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e eficiência das suas decisões.

Como tal, a criação de uma Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal, tem como objectivos essenciais: (i) informar os munícipes, através de uma simplificação da linguagem financeira, das decisões tomadas na Autarquia Local; (ii) disponibilização on-line dos principais projectos Municipais, discriminando a evolução de cada um, através de uma

² Antunes, 2003: 380-381 e Pollitt, 2004: 87

avaliação *ex-ante* e *ex-post*; (iii) criação de uma plataforma interna entre os serviços financeiros e os serviços de gestão de projectos municipais, quanto à gestão e registo de documentos referentes a cada projecto, fomentando internamente os serviços partilhados; (iv) criação, dentro da plataforma *on-line*, de uma área interactiva entre a Autarquia Local e os munícipes que incentive a participação passiva nos projectos municipais (criação de um fórum municipal); (v) criação, dentro da plataforma *on-line*, de um simulador de taxas municipais; (vi) criação, dentro da plataforma *on-line*, de uma área de informação fiscal e financeira; (vii) divulgação das dívidas municipais, quer a nível dos devedores, quer a nível dos credores; e, (viii) ligação, dentro da plataforma *on-line*, a sítios electrónicos de interesse no âmbito da área financeira.

2.1. O acesso à Informação Financeira Municipal

Após análise a diversos sítios *on-line* de Autarquias Locais, verifica-se que a informação financeira disponibilizada é na maior parte das vezes, os documentos financeiros de prestação de contas, os quais compilam, através de mapas contabilísticos, toda a informação financeira em determinado período, sendo que na maioria dos casos, os documentos contabilísticos são acompanhados pelo Relatório de Gestão, o qual analisa e comenta os registos contabilísticos. No entanto, verifica-se que a linguagem utilizada nos Relatórios de Prestações de Contas é muito técnica, e de difícil leitura para o cidadão comum. Também se verifica, que a informação fornecida é muito extensa e analítica, tornando-se difícil a interpretação dos diferentes registos contabilísticos, na óptica do munícipe.

A participação do munícipe nos orçamentos municipais é nula, não existindo praticamente nenhuma autarquia local que incentive os seus munícipes a participar, através de sugestões e críticas, no desenvolvimento dos Relatórios de Actividades Municipais, destacando quais os principais problemas dentro da sua localidade/comunidade, e podendo solicitar soluções para a resolução dos mesmos. Desta forma, é difícil encontrar uma Autarquia Local, que focalize as suas políticas numa relação de proximidade com as comunidades locais (por exemplo, através de associações de moradores), desenvolvendo como prioridades o bem-estar social e contribuindo para o exercício de uma cidadania mais activa (quer a nível do exercício dos direitos dos cidadãos, quer a nível de uma participação na tomada de decisão).

Numa breve análise aos mais recentes dados estatísticos, fornecidos pela UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, relativamente a inquéritos sobre as tecnologias da informação e comunicação na Administração Pública, realizados de

Setembro a Dezembro de 2008, verifica-se que todos os organismos da Administração Pública Central, Regional e Autarquias Locais, dispõem de ligações à Internet. Relativamente à percentagem de Autarquias que utilizam as tecnologias da informação e comunicação no desempenho normal das suas funções, verifica-se uma utilização em pleno (100%) dos computadores pessoais, bem como uma utilização de 98% e 96% na rede local de trabalho (*local network*) e correio electrónico, respectivamente.

De acordo com os referidos dados, a utilização da *Internet* como ferramenta de trabalho ainda não está a ser totalmente aproveitada, sendo necessário investimento nesse domínio, principalmente em tarefas que sejam desempenhadas visando a interacção entre os serviços e os munícipes. Contudo, verificou-se um crescimento anual de informação municipal disponibilizada via *Web*, atingindo mesmo, no ano de 2008, os 99% de presenças de Câmaras Municipais na *Internet*. No entanto, é de salientar a baixa percentagem de utilização da *Internet* para a execução de tarefas de interacção entre os organismos municipais e os seus cidadãos, como é o caso dos pagamentos *on-line*, e da solicitação de determinados tipos de serviços.

O inquérito citado anteriormente, refere também que a informação disponibilizada nos sítios das Autarquias Locais na *Internet* reporta-se essencialmente a informação municipal e planos locais, com 90% de presença no ano de 2008, e a informação financeira municipal refere-se apenas a planos de actividades e relatórios de actividades, com 77% de presenças de Municípios no ano de 2008. Salienta-se também a percentagem de Autarquias Locais com fóruns de discussão entre o executivo camarário e os cidadãos, de 15%, concluindo-se que muitas Autarquias Locais não têm definido como objectivo a interacção com os munícipes, bem como a sua opinião relativamente às políticas e projectos adoptados³.

Verifica-se assim, que a informação disponibilizada pelas Autarquias Locais é insuficiente, quer a nível da sua acessibilidade e leitura, que muitas vezes é difícil para o cidadão comum, quer a nível da interacção e participação dos cidadãos/munícipes nas decisões a tomar pela Autarquia Local, bem como na resolução de problemas existentes dentro de cada comunidade dessa mesma Autarquia. Será necessário investir e orientar as políticas dos Municípios numa melhor relação para com os seus munícipes, utilizando todos os meios disponíveis. A evolução do *ciber* espaço e o aparecimento de sítios *on-line* tornou-se numa ferramenta privilegiada na divulgação e partilha de informação, sendo cada vez mais essencial que as Autarquias Locais adoptem novos meios de informação privilegiando uma relação cada vez mais aberta e transparente para com os seus munícipes.

³ Dados estatísticos no anexo 1

2.2. Estrutura e funcionamento da Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal

A principal característica da plataforma *on-line*, será a simplificação da linguagem da informação financeira, visando a que a um número maior munícipes seja capaz de aceder e utilizar essa informação, em seu proveito, ou em proveito da sua comunidade, enfatizando o incentivo destes para a participação na avaliação das contas públicas. Por obrigação, conforme se encontra estipulado na Lei das Finanças Locais, os Municípios devem disponibilizar, quer em formato papel, em local visível dos edifícios da Autarquia Local, quer no respectivo sítio na *internet*: (i) os mapas resumos das despesas e das receitas, segundo as classificações económicas e funcionais; (ii) os valores em vigor relativos à taxa de IMI (imposto municipal sobre imóveis) e de derrama de IRC; (iii) a percentagem variável do IRS (imposto sobre o rendimento das pessoas singulares); (iv) os tarifários de água, saneamento e resíduos, quer o prestador seja o Município, um serviço municipalizado, uma empresa municipal, um empresa concessionária, ou, um parceiro privado no âmbito de uma parceria público-privada; (v) os regulamentos das taxas municipais; e, (vi) o montante total das dívidas desagregado por rubrica e individualizando os empréstimos bancários.

Também, e de acordo com o diploma citado anteriormente, as Autarquias Locais, as respectivas associações, e as entidades do sector empresarial local, devem disponibilizar, no respectivo sítio da *internet*: (i) os planos de actividades e os relatórios de actividades; (ii) os planos plurianuais de investimentos e os orçamentos; (iii) os relatórios de gestão, os balanços e as demonstrações de resultados, inclusivamente os consolidados; (iv) os mapas de execução orçamental; (v) os anexos às demonstrações financeiras; e, (vi) os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais. No entanto, esta informação na maioria das vezes é de difícil leitura para o cidadão comum, por ser demasiado complexa e tecnicista. Assim, pretende-se desenvolver, através de um instrumento cada vez mais acessível ao cidadão, a *Internet*, um conjunto de módulos, com características distintas, e de fácil leitura, para que este consiga interpretá-la, incentivando a sua participação.

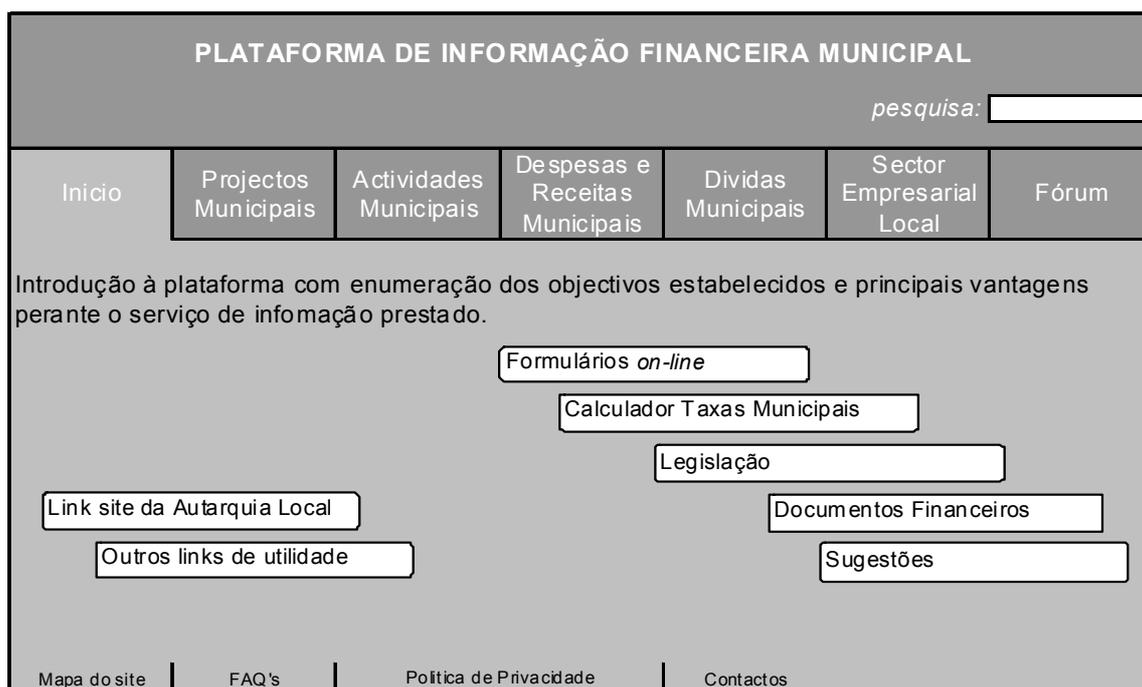
2.2.1. Homepage – Página inicial

A Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal será construída a partir de seis blocos centrais que disponibilizarão e agruparão a informação conforme os seguintes separadores: (i) projectos municipais; (ii) actividades municipais; (iii) despesas e receitas municipais; (iv) dívidas municipais; (v) sector empresarial local; e, (vi) fórum. A informação será disponibilizada diariamente, através de *interface* entre a plataforma electrónica e o

sistema operativo contabilístico vigente na Autarquia Local. Os cinco primeiros separadores são meramente informativos, disponibilizando somente a informação financeira e apresentando as contas relativamente à actividade do Município. Em relação ao último separador, o papel do cidadão altera-se, pois passa também ele a poder interagir com o Município, pois através do fórum municipal, pode enviar sugestões e/ou críticas, às grandes opções da Autarquia Local.

É também nesta página inicial que se faz uma breve introdução à plataforma, divulgando-se os objectivos que se pretendem alcançar, como informar os munícipes, através de uma linguagem financeira simplificada, das decisões tomadas e incentivando a sua participação activa nas decisões da Autarquia Local. Também se pretende a implementação de um motor de busca e pesquisa, através de palavras-chave, de modo a facilitar a navegação *on-line* do utilizador. Ainda, nesta primeira página de acesso à plataforma *on-line* de informação financeira pretende-se: (i) disponibilizar formulários *on-line*; (ii) disponibilizar um simulador de taxas e licenças da Autarquia, permitindo a que o munícipe tenha conhecimento *a priori* dos montantes que terá de pagar sobre o licenciamento, quer a nível urbanístico ou a nível de uma actividade económica; (iii) disponibilização de legislação, como regulamentos municipais, tabela de taxas, entre outra legislação relevante; (iv) disponibilização dos documentos financeiros de apresentação obrigatória por lei; (v) possibilidade de enviar sugestões/críticas/reclamações via *e-mail*; e, (vi) acesso a outros sites com interesses comuns através de *hiperligações* previamente estabelecidos.

Figura 2.1. – Layout Homepage



2.2.2. Projectos Municipais

Pode-se entender como definição de projecto, algo que deverá cumprir objectivos e metas previamente definidos, limitado no tempo, existindo a necessidade de haver uma correcta gestão dos recursos escassos que estão à sua disposição. Os projectos Municipais são desenvolvidos de forma a criarem produtos e serviços necessários a uma comunidade, adaptando-se a uma envolvente cada vez mais complexa, incentivando à mudança e inovação. Assim, os projectos municipais devem ser realizados de acordo com as seguintes características: (i) planeamento, que abrange a definição dos objectivos, metas e estratégias do projecto; (ii) controlo, que envolve os meios necessários para acompanhar, avaliar e controlar o progresso e a utilização dos recursos; (iii) sistema de informação, que fornece os elementos necessários para o planeamento e controlo do projecto; e, (iv) a organização, que estabelece a estrutura e os papéis que cabem aos diferentes actores organizacionais envolvidos no projecto. (Carvalho, 2000: 169-173)

Este primeiro separador discriminará todos, ou os principais, projectos municipais, enunciando todas as informações de interesse público, como a descrição dos objectivos estabelecidos, a sua localização, os estudos de impacto, tanto a nível social como a nível ambiental, os montantes de despesa e comparticipação previstos, o grau de execução a nível financeiro, as avaliação *ex-ante* e *ex-post*, quer a nível financeiro, quer através do

impacto provocado do projecto na comunidade envolvente. Através da participação do munícipe pretende-se que este, através da plataforma *on-line*, dê a sua opinião relativamente a cada projecto concretizado, em curso ou por concretizar, contribuindo desta forma para a melhoria na implementação dos projectos.

Um mapa de suporte contabilístico, que deverá consolidar toda a informação relativamente aos projectos municipais é o PPI – Plano Plurianual de Investimentos. Este mapa é de carácter obrigatório na prestação de contas, conforme estipulado nas considerações técnicas do POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais. Este mapa reflecte o nível de execução financeira anual e global dos projectos e funciona como um *tableaux du bord* sintético que permitirá avaliar o grau de execução financeira de cada projecto ou acção, bem como o nível de execução do financiamento estimado. Assim, neste separador da plataforma *on-line*, pretende-se que a informação disponibilizada quer através dos relatórios dos projectos, quer através do mapa contabilístico PPI – Plano Plurianual de Investimentos, seja consolidada e trabalhada de modo a que possa ser possível uma fácil leitura dos projectos concretizados, em curso ou previstos, especificamente: (i) nas despesas efectivas ou orçadas; (ii) nas receitas obtidas ou previstas; (iii) nos objectivos estipulados e concretizados; e, (iv) na avaliação, quer ao longo do projecto, quer no seu término.

Figura 2.2. – Layout projectos municipais (informação dos projectos existentes na Autarquia Local)



Figura 2.3. – Layout projectos municipais (informação por projecto)

PLATAFORMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL															
						pesquisa: <input type="text"/>									
Início	Projectos Municipais	Actividades Municipais	Despesas e Receitas Municipais	Dividas Municipais	Sector Empresarial Local	Fórum									
Projecto X				Informações Gerais / Objectivos											
Data inicio/fim	Total Despesa Aprovada	Despesa Concretizada	Grau de execução	Comparticipação Concretizada	Total Participação Aprovado	Comentários									
	(a)	(b)	(b) / (a)			acesso aos comentários e partilha de opinião									
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">Despesas do Projecto</th> </tr> <tr> <th>Tipo de despesa</th> <th>Valor</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>				Despesas do Projecto			Tipo de despesa	Valor	%				Gráfico: 		
Despesas do Projecto															
Tipo de despesa	Valor	%													
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">Comparticipação do Projecto</th> </tr> <tr> <th>Tipo de participação</th> <th>Valor</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>				Comparticipação do Projecto			Tipo de participação	Valor	%				Gráfico: 		
Comparticipação do Projecto															
Tipo de participação	Valor	%													

2.2.3. Actividades Municipais

Relativamente aos planos e relatórios de actividades, o art.º 5 do Decreto-Lei 155/92 – Regime da Administração Financeira do Estado, define sucintamente, o seu conceito. Assim, e de acordo com o artigo enunciado anteriormente, o plano anual de actividades deve especificar claramente os objectivos a atingir e os recursos necessários a utilizar, bem como os programas a realizar. Por sua vez, deve ser elaborado pelos serviços, um relatório anual sobre a gestão efectuada, onde se discrimina os objectivos atingidos e os recursos utilizados, e também o grau de execução dos programas. Estes documento tem de ser aprovados pelo ministro competente dos serviços e organismos públicos, servindo, o plano anual de actividades, de base à proposta de Orçamento a apresentar, quando da preparação do Orçamento de Estado.

Também o artigo 40.º do Decreto-Lei 135/99, expressa a obrigatoriedade de os serviços e organismos públicos elaborarem planos e relatórios anuais de actividade, remetendo a sua estrutura para o Decreto-Lei 183/96, verificando-se assim, neste último Decreto-Lei indicado, uma outra definição para planos e relatórios de actividades. Assim, e conforme o citado na introdução ao Decreto-Lei 183/96, entende-se que plano anual de

actividades serve para definir a estratégia, hierarquizar opções, programar acções e afectar e mobilizar recursos (numa óptica de planeamento), enquanto o relatório anual de actividades, destina-se a relatar o percurso efectuado, apontar os desvios, avaliar os resultados e estruturar informação relevante para um futuro próximo (numa óptica de controlo). Realçando-se que estes dois instrumentos, o planeamento e o controlo, completam-se e são ferramentas fundamentais na avaliação de desempenho do serviço ou organismo público, visando uma gestão eficiente.

Os artigos 3.º e 4.º, Decreto-Lei 183/96, estabelecem ainda que: (i) devem ser os dirigentes dos serviços e organismos públicos a fomentar e assegurar a participação dos seus funcionários, utentes e respectivas associações na elaboração dos planos e relatórios de actividades; (ii) após conclusão da elaboração e aprovação do plano anual de actividades, este deve ser divulgado por todos os trabalhadores do serviço ou organismo, devendo ser disponibilizado a todos os potenciais interessados; (iii) após conclusão da elaboração e aprovação do relatório anual de actividades, este deve ser divulgado por todos os trabalhadores do serviço ou organismo; e, (iv) os serviços e organismos publicitarão os respectivos relatórios de actividades, bem como informação sobre a disponibilidade para consulta dos seus planos e relatórios anuais pelos potenciais interessados, com indicação das horas e locais onde pode ser feita.

Concluindo este ponto, entende-se que, os planos e relatórios de actividades dão conta das tarefas programadas pelo serviço/organismo para desenvolver durante o ano e as tarefas efectivamente concretizadas, acrescentando, ainda e nomeadamente: (i) em que grau os objectivos/actividades foram atingidos; (ii) o custo efectivo de cada actividade, e; (iii) a medida de produtividade. É ainda de salientar, que todos os serviços e organismos remeterão à secretaria-geral do respectivo ministério uma cópia do seu plano e relatório anual de actividades. Assim, estes mapas reflectem todos os objectivos que a entidade se propõe atingir e as acções e projectos concretizados no âmbito dos mesmos, demonstrando a capacidade de prossecução e consolidação das estratégias definidas.

Figura 2.4. – Layout actividades municipais (enumeração das actividades municipais)

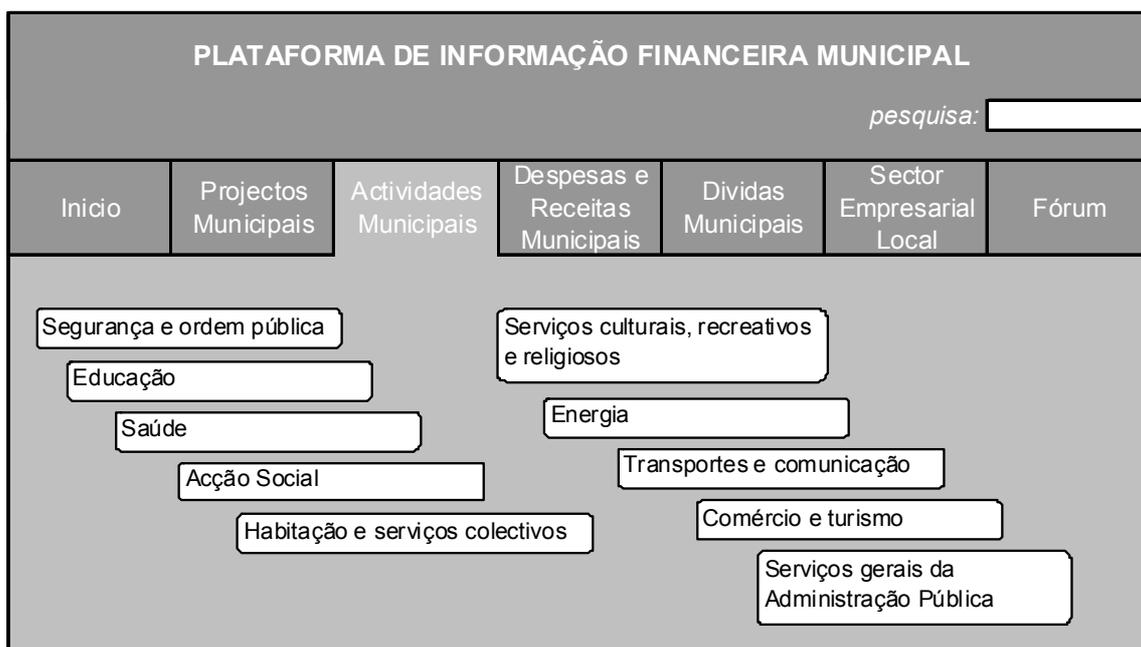


Figura 2.5. – Layout actividades municipais (informação para cada actividade municipal)



2.2.4. Despesas e Receitas Municipais

O Decreto-Lei 26/2002, de 14 de Fevereiro, estabelece o classificador económico das receitas e das despesas públicas, cujo âmbito de aplicação contempla a Administração Local. Este classificador discrimina as receitas e despesas por grupos específicos, distinguindo-as entre correntes, que são aquelas que regra geral, se renovam em todos os períodos financeiros, e de capital, que são receitas cobradas ocasionalmente, ou seja, que se revestem de carácter transitório, e que regra geral, estão associadas a uma diminuição do património. Pretende-se assim, a uniformização dos requisitos contabilísticos necessários para uma correcta gestão dos recursos financeiros públicos, em que o classificador económico das receitas e despesas, deverá ser utilizado como instrumento primordial para a classificação e registo contabilístico, reunindo num só documento os códigos de classificação económica, satisfazendo as diversas necessidades de informação a nível contabilístico nacional, quer no que se refere às nomenclaturas e desagregação dos sectores institucionais, quer quanto à identificação de determinadas receitas e despesas.

Quadro 2.1. – Receitas e despesas das Autarquias Locais

Receitas Públicas		Despesas Públicas	
Capítulo	Designação	Agrupamento	Designação
Receitas Correntes		Despesas Correntes	
01	Impostos directos	01	Despesas com pessoal
02	Impostos indirectos	02	Aquisição de bens e serviços
04	Taxas multas e outras penalidades	03	Juros e outros encargos
05	Rendimentos da propriedade	04	Transferências correntes
06	Transferências correntes	05	Subsídios
07	Vendas de bens e serviços correntes	06	Outras despesas correntes
08	Outras receitas correntes		
Receitas de Capital		Despesas de Capital	
09	Venda de bens de investimento	07	Aquisição de bens de capital
10	Transferências de capital	08	Transferências de capital
11	Activos Financeiros	09	Activos financeiros
12	Passivos Financeiros	10	Passivos financeiros
13	Outras receitas de capital	11	Outras despesas de capital
15	Reposições não abatidas nos pagamentos		
Outras Receitas		Outras Despesas	
16	Saldo da gerências anterior		
17	Operações extra-orçamentais	17	Operações extra-orçamentais

Adaptação do classificador das receitas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14.02

Entende-se por receita pública os recursos obtidos em determinado período, mediante os quais um sujeito público pode assumir as suas despesas nesse mesmo período, satisfazendo as necessidades públicas. Assim, todos os bens que funcionem como recursos periódicos do Estado serão receitas. A receita pública pode ser caracterizada de acordo com três critérios específicos: (i) a receita pública constitui a atribuição definitiva de uma soma em numerário; (ii) é feita em benefício de um sujeito público, ou a ele equiparado; e, (iii) tem a finalidade de satisfazer as necessidades públicas, servindo para o financiamento de encargos públicos (Franco, 1974: 332-333).

As receitas podem ser classificadas de acordo com a sua origem, em três tipos diferentes: (i) receitas patrimoniais, que são os rendimentos que resultam da administração do património do Estado, ou da disposição de elementos do seu activo e que não tenham carácter tributário; (ii) receitas tributárias, que são as receitas mais significativas, provenientes de impostos, taxas e licenças, e fundamentam-se na existência de um dever genérico de cobertura dos encargos públicos, englobando potencialmente, a totalidade dos membros de uma comunidade; (iii) receitas de crédito público, provêm do recurso pelo Estado ao crédito, seja no mercado interno, seja no estrangeiro e que originam a Dívida Pública. Esta fonte de financiamento é a que cobre o défice público e reveste a maior importância nos tempos actuais. Em época, como a nossa, de globalização do sistema financeiro, o Estado deve pedir emprestado nos mercados em que o dinheiro seja mais barato, mas para isso, precisa de ter as suas finanças públicas bem geridas e gozar de grande credibilidade com o devedor (Franco, 1986: 473-570).

Em organismos públicos dotados de autonomia financeira, como é o caso das Autarquias Locais (princípio contemplado na Lei das Finanças Locais), para além das receitas anteriormente referidas, dispõem ainda de receitas próprias que estão consignadas às suas despesas, isto é, estas receitas têm obrigatoriamente de ser despendidas nas despesas das actividades que originaram tal rendimento. Para além das fontes de financiamento, do Orçamento de Estado e das receitas próprias dos Serviços e Organismos com autonomia administrativa e financeira, também o Orçamento Comunitário pode transferir (e no caso concreto de Portugal tem-no sido em grande quantidade) fundos comunitários para o nosso país. Os mais importantes são os provenientes do FEDER, que se destinam a grandes projectos de Obras Públicas e de Infra-Estruturas, do FSE, que se destina a financiar a formação profissional e a qualificação dos recursos humanos, do FEOGA – Garantia, que se destina a subsidiar os produtos agrícolas e os agricultores, através de preços de produção garantidos, e ainda, do FEOGA - Orientação, destinado a financiar projectos e infra-estruturas agrícolas, ambientais, e de recuperação do património rural.

Relativamente à despesa pública, esta pode ser definida como todo o acto pelo qual o rendimento, obtido por via das receitas, é afectado em cada período anual na satisfação dos diversos tipos de necessidades. Segundo António Sousa Franco, o conceito de despesa pública tem três características fundamentais: (i) tipo de operação - uma despesa pública não é mais que a afectação de recursos de que certos sujeitos económicos dispõem a determinado fim; (ii) sujeito que a realiza – só há despesas públicas quando realizadas por uma pessoa colectiva pública, isto é, só serão despesas públicas as que o Estado realiza nos seus poderes de autoridade, ou também as que os particulares executem, para fins públicos; e, (iii) fim que visa satisfazer – a finalidade das despesas públicas será a satisfação de uma necessidade pública. (Franco, 1974: 354-357).

As despesas públicas podem também ser caracterizadas de acordo com a sua tipologia. Podem ser considerados quatro tipos de despesas públicas: (i) despesas de investimento e despesas de funcionamento, classificadas também, de acordo com o decreto-lei n.º 26/2002, como despesas corrente e de capital, em que as primeiras consistem na formação de capital do Estado, enquanto as segundas correspondem aos gastos necessários para o normal funcionamento da actividade administrativa; (ii) despesas em bens e serviços e despesas de transferências, em que as primeiras asseguram a criação de utilidades, enquanto as despesas de transferências são aquelas que se limitam a proceder a uma redistribuição dos recursos; e, (iii) despesas produtivas e reprodutivas, as quais se limitam a criarem directamente utilidades (como por exemplo no caso da segurança pública), sendo gastos simplesmente produtivos, e as que contribuem para o aumento da capacidade produtiva (Franco, 1986: 429-432).

As receitas e despesas das Autarquias Locais são específicas e estão definidas de acordo com o POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (decreto lei n.º 54-A/1999). Como referido anteriormente, as receitas e despesas públicas encontram-se divididas entre correntes e de capital, e dentro dessa classificação, podem ser divididas de acordo com a sua origem, no caso das receitas, ou o fim para que são destinadas, no caso das despesas. Nesta óptica, pretende-se que a informação fornecida pela plataforma electrónica seja uma análise das receitas e despesas efectivas, isto é, os recebimentos e pagamentos efectuados realmente, num determinado período. O objectivo primordial, é informar o munícipe, onde foi dispendido o rendimento auferido pela Autarquia Local, e quais foram as maiores receitas obtidas e despesas efectuadas no Município. Pretende-se assim, que através de mapas, relatórios e gráficos de simples leitura, seja fácil a compreensão da execução do orçamento municipal.

Figura 2.6. – Layout das despesas e receitas municipais



2.2.5. Dividas Municipais

Com a entrada em vigor do POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais o registo das despesas e receitas das Autarquias Locais, além de orçamental, passou a ser também patrimonial. Com a adopção dos princípios contabilísticos e a obrigatoriedade de a Administração Local possuir um sistema integrado de contabilidade orçamental, patrimonial, analítica ou de custos, torna-se possível o conhecimento completo do valor contabilístico do património. É então necessário proceder ao registo das dividas de e a terceiros, em contas patrimoniais específicas, cuja principal finalidade é informar em qualquer altura, quais os montantes por receber (devedores) e por pagar (credores). Nesta óptica, pretende-se de forma sintética, demonstrar os montantes em dívida, por receber e por liquidar, numa Autarquia Local, bem como os montantes cobrados e pagos, por tipo de devedor e credor.

Figura 2.7. – Layout das dívidas municipais



Ao aceder ao item devedores, o munícipe é informado do montante total recebido e também, do montante total em dívida (a aguardar cobrança efectiva), discriminado por tipo de devedor. A Autarquia Local deverá proceder à discriminação dos devedores de acordo com o previsto no POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, e conforme o tipo de cobrança efectuada. Assim, genericamente, os devedores das Autarquias Locais podem ser discriminados da seguinte forma⁴: (i) clientes conta corrente – todos os compradores de bens adquiridos ou produzidos para venda e de serviços; (ii) contribuintes – todos os devedores de impostos e taxas a pagar às autarquias; (iii) utentes – todos os utilizadores dos serviços autárquicos; (iv) devedores de habitação social – todos os inquilinos da Autarquia Local com contrato de arrendamento de Habitação Social; (v) Organismos Públicos – refere-se a todos os recebimentos provenientes da Administração Central, Local, ou outros Organismos Públicos, como as transferências municipais (fundo equilíbrio financeiro, fundo social municipal e participação IRS), a cooperação técnica e financeira (como os contratos programa estabelecidos) e os impostos municipais (IMI – imposto municipal sobre imóveis, IMT – imposto municipal transmissões onerosas, IUC – imposto único circulação e derrama); (vi) Administração Autárquica, referente a todas as receitas registadas relativamente a entidades da Administração Local como Associações de Municípios, Municípios, Serviços Municipalizados, Federações de Municípios, Associações

⁴ João Carvalho (2006), pag. 360 para as definições de clientes, contribuintes e utentes

de Freguesias, Freguesias, Empresas Municipais e Intermunicipais, entre outros; e, (vii) outros devedores – além de outros devedores não especificados nas categorias anteriores, podem também ser aqui considerados os devedores de operações de tesouraria, que se referem a valores recebidos pela Autarquia, mas os quais deverão ser entregues a outro organismo (não são considerados como uma receita própria da Autarquia, visto que a Autarquia Local funciona como mero intermediário na cobrança desses montantes).

Figura 2.8. – Layout dos devedores municipais

PLATAFORMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL																																			
						pesquisa: <input type="text"/>																													
Início	Projectos Municipais	Actividades Municipais	Despesas e Receitas Municipais	Dívidas Municipais	Sector Empresarial Local	Fórum																													
Devedores:																																			
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Tipo de devedor</th> <th>Valor cobrado</th> <th>Valor em dívida</th> <th>Comentários</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cliente c/c</td> <td></td> <td></td> <td rowspan="8">acesso aos comentários e partilha de opinião</td> </tr> <tr> <td>Contribuinte</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Utente</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Habituação Social</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Organismos Públicos</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Administração Autarquia</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Outros devedores</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				Tipo de devedor	Valor cobrado	Valor em dívida	Comentários	Cliente c/c			acesso aos comentários e partilha de opinião	Contribuinte			Utente			Habituação Social			Organismos Públicos			Administração Autarquia			Outros devedores			Total			Gráfico:		
Tipo de devedor	Valor cobrado	Valor em dívida	Comentários																																
Cliente c/c			acesso aos comentários e partilha de opinião																																
Contribuinte																																			
Utente																																			
Habituação Social																																			
Organismos Públicos																																			
Administração Autarquia																																			
Outros devedores																																			
Total																																			
																																			

O separador dos credores municipais tem como finalidade informar os munícipes dos montantes pagos e por pagar, pela Autarquia Local por tipo de credor. Destacam-se seis categorias distintas de credores, as quais podem ser alteradas, desagregadas ou sub-agrupadas de acordo com o tipo de despesa efectuada pela Autarquia Local. Estas seis categorias integram os seguintes tipos de credores: (i) fornecedores conta corrente – são todos os fornecedores de bens e serviços necessários ao funcionamento das actividades da Autarquia Local; (ii) bancos – é onde se enquadram todos os montantes pagos e por pagar relativamente a empréstimos obtidos; (iii) Organismos Públicos – refere-se a montantes pagos ao Estado e outros Organismos Públicos, relativamente a impostos, como IVA, ou restituição de impostos ou contribuições que não sejam em termos da lei em vigor por abate à receita; (iv) fornecedores de imobilizado – refere-se a todos pagamentos de bens e serviços cujo destino é o activo imobilizado da Autarquia Local (Carvalho, 2006, 423); (v)

Administração Autárquica – abrange os pagamentos ocorridos entre o Município e o Serviços municipalizados, Federações de Municípios, Associações de Freguesias, Freguesias, Empresas Municipais e Intermunicipais, entre outros; e, (vii) outros credores – além de outros credores não especificados nas categorias anteriores, são também considerados nesta categoria os credores de operações de tesouraria, que se referem a valores pagos a outras entidades, os quais a Autarquia recebeu mas não foram considerados nas suas receitas próprias (são cobranças que as Autarquias realizam para terceiros).

Figura 2.9. – Layout dos credores municipais



2.2.6. Sector Empresarial Local

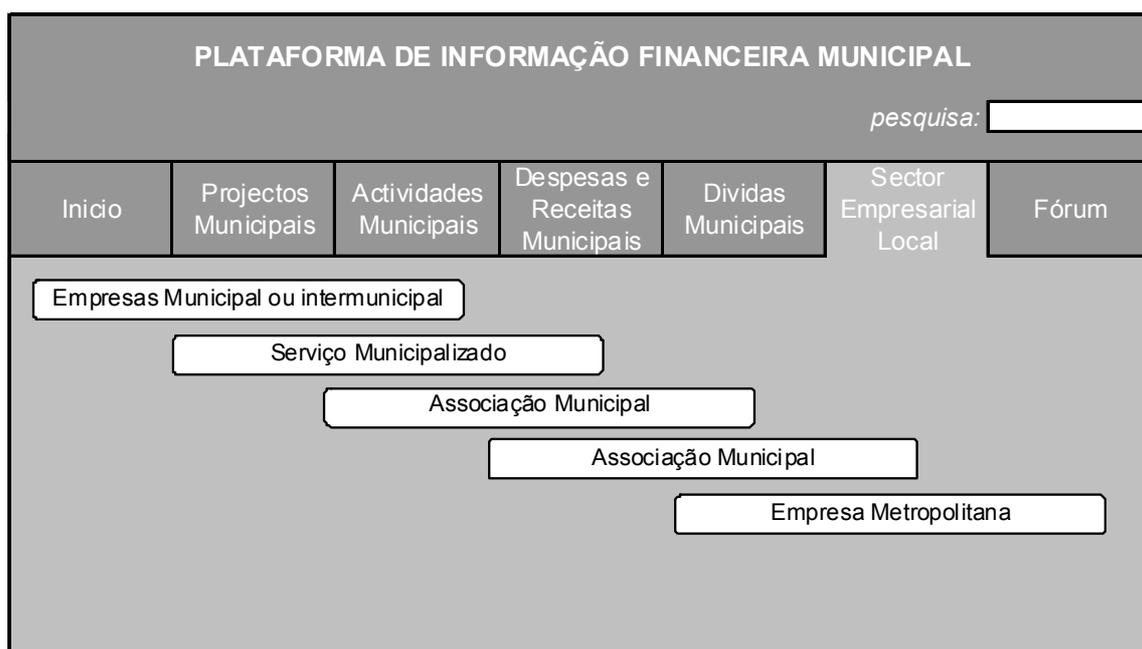
A lei n.º 53-F/2006, que aprova o regime jurídico do sector empresarial local, define que este é constituído pelas empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas. Estipula ainda que as sociedades comerciais controladas conjuntamente por diversas entidades públicas integram-se no sector empresarial da entidade que, no conjunto das participações do sector público, seja titular da maior participação. Define também no seu artigo 3.º que, são empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial na qual os municípios, as associações de municípios e as áreas metropolitanas, respectivamente, possam exercer, de forma directa ou indirecta, uma

influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias: (i) detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; (ii) direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização.

No capítulo V da referida lei, é estipulado o regime económico e financeiro, em que as empresas ficam sujeitas a controlo financeiro destinado a averiguar da legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão, que é da competência da Inspeção-Geral de Finanças. Mais é referido nesse capítulo, que relativamente aos deveres especiais de informação, as empresas do sector local empresarial devem facultar os seguintes elementos à Câmara Municipal, ao conselho directivo da associação de municípios ou à junta metropolitana, consoante o caso, tendo em vista o seu acompanhamento e controlo: (i) projectos dos planos de actividades anuais e plurianuais; (ii) projectos dos orçamentos anuais, incluindo estimativa das operações financeiras com o Estado e as autarquias locais; (iii) documentos de prestação anual de contas; (iv) relatórios trimestrais de execução orçamental; (v) quaisquer outras informações e documentos solicitados para o acompanhamento da situação da empresa e da sua actividade, com vista, designadamente, a assegurarem a boa gestão dos fundos públicos e a evolução da sua situação económico-financeira.

Neste separador deverá constar toda a informação financeira fornecida à Autarquia Local, por entidade. Também aqui, se pretende que a informação financeira seja a mais explícita possível e de fácil leitura, para que os seus utilizadores, os munícipes, possam compreender facilmente a estrutura financeira do Sector Empresarial Local.

Figura 2.10. – Layout do Sector Empresarial Local



Assim, neste separador irão constar vários módulos distintos, um para cada empresa do Sector Empresarial Local, que acedendo, darão acesso a novos separadores, nos quais será feita uma breve introdução da empresa em questão (que tipo de serviço presta, quais foram as competências delegadas, contactos e localização, entre outras informações relevantes) e em que a informação financeira, à semelhança da disponibilizada pela Autarquia Local, deverá estar tipificada da seguinte forma: (i) projectos e actividade, em que se pretende que o munícipe acompanhe facilmente a execução dos projectos e planos de actividades; (ii) receitas e despesas, com uma análise sintética da execução financeira (liquidez) entre os pagamentos e recebimentos efectivos; e, (iii) devedores e credores, evidenciando o endividamento empresarial, e também os maiores credores e devedores por natureza económica.

Figura 2.11. – Layout por entidade do Sector Empresarial Local



2.2.7. Fórum

Neste separador, o munícipe poderá interagir com a Autarquia acedendo ao fórum, criado especificamente para informar a Autarquia dos problemas em zonas específicas do Município, fomentando o *feedback* das acções, actividades e projectos, desenvolvidos no âmbito das competências das Autarquias Locais. A utilização da plataforma através da

Internet fomenta assim, a transparência da informação financeira prestada pela Autarquia Local, permitindo o envolvimento dos munícipes nos processos de decisão (Fonseca, 2001: 97). No âmbito dos princípios do *New Public Service*, pretende-se fomentar a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão pública através da construção de uma relação de confiança e colaboração, visando uma maior eficácia nas políticas a adoptar. Para tal é essencial a utilização dos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, facilitando o acesso a todos os intervenientes, no processo da formulação dos projectos e políticas públicas.

Os fóruns são sistemas que permitem que vários utilizadores possam trocar opiniões de forma pública, e podem ser moderados ou livres. Nos primeiros as mensagens antes de se tornarem públicas passam pela aprovação de um moderador, enquanto nos segundos não existe moderação. Este tipo de interacção é complexo na sua gestão, dado que é algo aberto a uma comunidade, aberto a atitudes e posições individuais que podem entrar em conflito com os princípios e valores defendidos pelo organismo público (Oliveira, 2003: 88). No entanto, deve ser considerada a mais-valia na participação do cidadão, através da sua opinião, na construção de novos projectos que possivelmente, serão mais eficazes na resolução de problemas e satisfação das necessidades da comunidade.

O fórum será organizado por categorias, dentro das quais os munícipes poderão exprimir a sua opinião, através da criação de temas específicos, que devem estar associados à sua categoria. Dentro de cada tema é possível debater ideias, fornecer sugestões e avaliar as acções e políticas implementadas pelo Município, através de mensagens, que ficam ordenadas de forma decrescente por data. Para ter acesso ao debate público, será necessário um registo. Esse registo só poderá ser efectuado mediante uma declaração dos termos de responsabilidade e preenchimento de um formulário de registo no qual constará como campos de preenchimento obrigatório: um apelido (que depois pode ser mudado pelo utilizador ou pela moderação), uma senha, o *e-mail* e o código de verificação (serve para impedir programas automáticos de se registarem no fórum)⁵.

2.3. Implicações organizacionais da Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal

Com a criação da Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal, além do reforço da relação entre o Município e os seus munícipes, pretende-se também propor uma solução de partilha da informação ao nível interno da organização.

⁵ Wikipedia, artigo – fórum de discussão

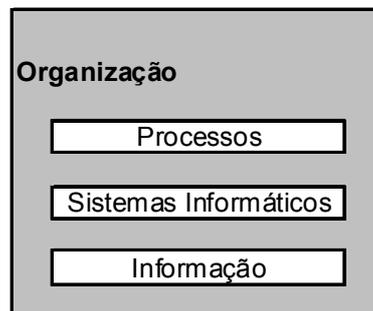
Um dos problemas presentes em diversos Municípios deriva da sua estrutura e organização dos serviços. É notória a falta de interação entre as diferentes unidades orgânicas e departamentos, bem como a dificuldade de fluidez e circulação da informação. Verifica-se assim, que o tempo que a informação leva a percorrer o circuito existente entre as diferentes unidades orgânicas, é um factor determinante para a sua análise e utilização, tornando-a inútil e obsoleta caso este processo seja demasiado moroso.

Assim, tomando como exemplo o caso da informação que se pretende disponibilizar no separador dos Projectos Municipais, (ponto 2.2.2.), torna-se necessário resolver o problema da falta da partilha da informação entre as diferentes unidades orgânicas intervenientes, o Departamento de Projectos Municipais e o Departamento Financeiro (disponibilizada numa única base de dados, que funcionará como uma plataforma interna para registo e disponibilização da informação).

A interoperabilidade de sistemas baseados nas tecnologias da informação e comunicação, a partilha e reutilização da informação e a integração de processos administrativos, tanto a nível interno como externo das organizações do sector público é essencial para garantir a alta qualidade, inovação e serviços transparentes e centrados no cliente/cidadão. A interoperabilidade pode ser vista como um meio de união que permite à informação e aos sistemas de computador serem ligados dentro das organizações e mesmo com o seu exterior, com outras organizações e cidadãos (Gouveia, 2004: 40).

Nesta óptica a plataforma *on-line* surge numa base tecnológica que suporta e disponibiliza funcionalidades para a integração de sistemas de informação. Esta integração pode ser abordada de acordo com as características e as necessidades da organização, e pode ser entendida como a partilha de informação e processos entre aplicações em rede ou fontes de dados numa organização (figura 2.12). A informação, os processos e os sistemas informáticos, são três áreas que devem ser coordenadas de modo a se adequarem à dinâmica da organização, e onde os processos organizacionais devem combinar todas as actividades necessárias para o bom desempenho e funcionamento da organização. Assim, a integração dos sistemas de informação, através da tecnologia, permite às organizações uma melhor preparação na resposta às constantes exigências e mudanças dentro do seu meio ambiente.

Figura 2.12. – Principais áreas organizacionais para a integração de sistemas de informação



Fonte: Martins, 2006

Existem quatro formas de integração de sistemas de informação (Martins, 2006: 34 – 38): (i) integração da informação; (ii) integração aplicacional; (iii) integração de processos; e, (iv) integração inter-organizacional. Independentemente do tipo de integração de sistemas de informação, o objectivo é a partilha da informação e de funcionalidades. O projecto a desenvolver, a Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal, incidirá no âmbito da integração da informação entre diferentes sistemas de informação, cuja principal finalidade é permitir organizar, consolidar e gerir a informação de modo a que esta esteja sempre disponível, correcta e válida, para as aplicações e pessoas que dela necessitem.

Este tipo de integração pode intervir em três áreas possíveis: (i) transporte e troca de informação; (ii) armazenamento da informação; (iii) disponibilização e apresentação da informação. Assim, a integração de sistemas de informação na perspectiva da informação, pode ser realizada de diferentes maneiras, como a utilização de sistemas de gestão de base de dados, troca de informação entre aplicações, a criação de repositórios centralizados de informação, e apresentação centralizada na informação dispersa, através da *Internet*.

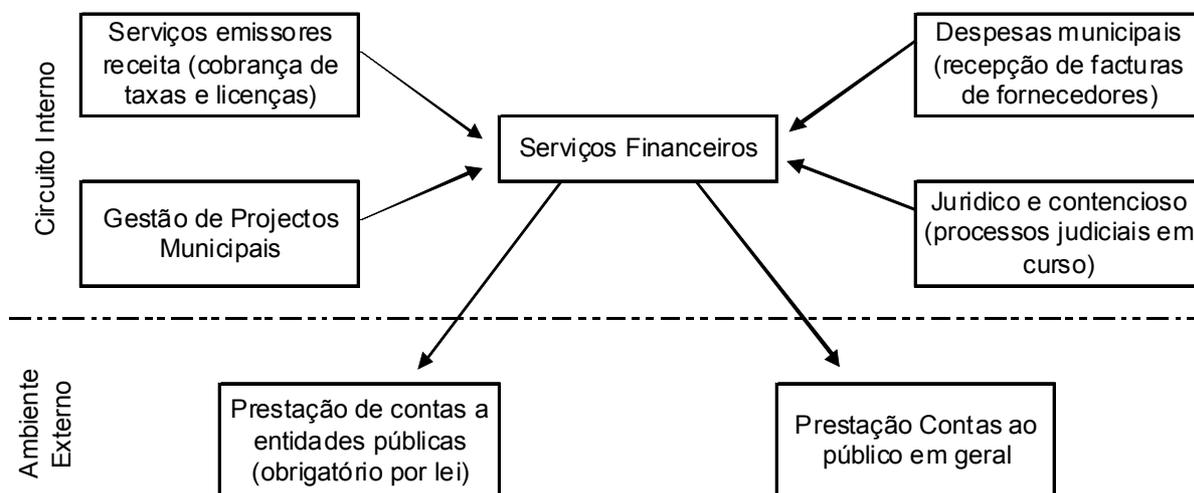
Neste projecto, relativamente à informação disponibilizada sobre os projectos Municipais, a integração é feita ao nível da apresentação no portal, mas para que tal seja possível, é necessário criar um registo integrado que funcionará como uma plataforma interna (base de dados) de partilha da informação entre as unidades orgânicas (departamentos produtores da informação).

As principais vantagens na utilização da integração de sistemas na perspectiva da informação são essencialmente: (i) partilha da informação entre sistemas; (ii) consolidação da informação na organização; (iii) os repositórios de informação podem manter-se distribuídos e heterogéneos; (iv) controlo da integridade e correcção da informação; (v) acesso controlado e centralizado à informação; e, (vi) relatórios de gestão fiáveis, e correspondente visão da organização fidedigna. No entanto surgem algumas dificuldades neste tipo de integração, que estão directamente relacionadas com o sistema de

armazenamento, as formas de acesso, os tipos de comunicação e a segurança. (Martins, 2006: 40 – 41)

Uma das principais fontes de informação que alimenta o separador dos Projectos Municipais, é o sistema de informação da Autarquia, este deve ter em conta as competências e funções de cada unidade orgânica. O circuito de informação pode ser feito através de um programa informático disponível em rede na Autarquia, ou não sendo possível esta solução, deverá existir um conjunto de regras e procedimentos instituídos para que a informação circule o mais célere possível entre as diferentes unidades orgânicas. A caracterização dos serviços financeiros numa autarquia local pode ser entendida como o conjunto de unidades orgânicas cuja as principais funções é proceder à cobrança de taxas e licenças e aos pagamentos aos fornecedores da autarquia. Além destas duas funções essenciais para o desenvolvimento das principais actividades a que se propõe autarquia local, é também da competência dos serviços financeiros a análise de todos os registos e documentos contabilísticos, bem como a sua divulgação (através dos mapas de prestação de contas). Assim, o circuito da informação financeira deve ser entendido da seguinte forma (figura 2.13):

Figura 2.13. – Circuito da informação financeira numa autarquia local



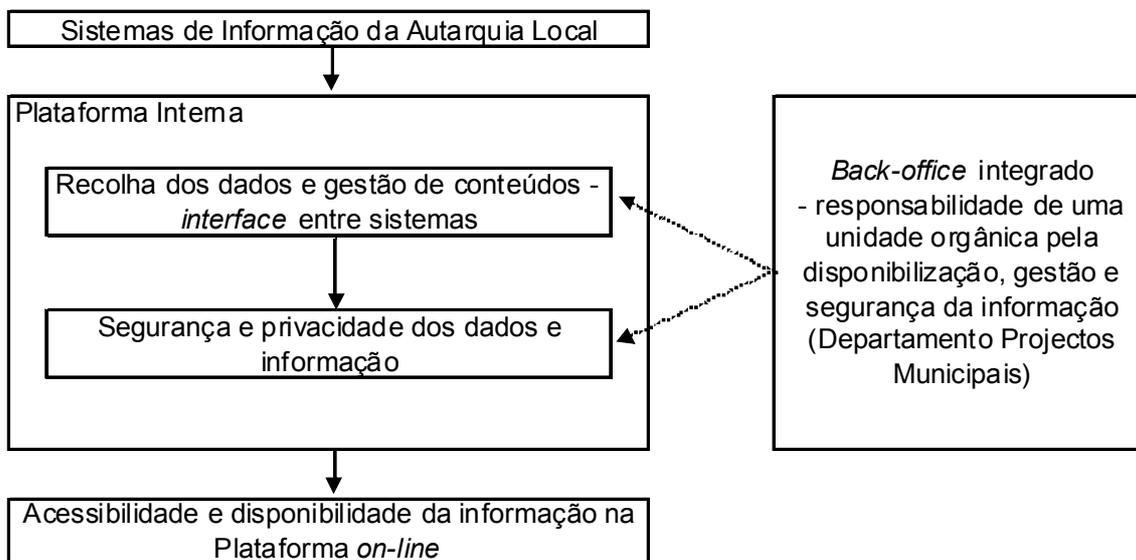
Os serviços jurídicos devem informar os serviços financeiros de todas as sentenças judiciais de processos em contencioso, quer sejam impugnações de taxas e licenças, quer sejam acções de despejo e respectiva execução de pagamentos de habitação social, bem como de acções administrativas que pressuponham algum tipo de indemnização. Também os serviços emissores de receitas devem de informar de todas as cobranças efectuadas

bem como as dívidas existentes e todos os procedimentos adoptados para a sua liquidação. Relativamente às despesas municipais, todas as unidades orgânicas receptoras de facturas de fornecedores deverão encaminhá-las para os serviços financeiros a fim de se proceder ao seu registo e respectivo pagamento. Também poderá existir, dentro dos serviços financeiros uma unidade orgânica responsável pela recepção e conferência de facturas de fornecedores, criando um elo entre os fornecedores da Autarquia (externamente) e também entre os restantes serviços autárquicos (internamente).

Relativamente aos serviços de Gestão de Projectos Municipais, devem estes serviços informar de todos os montantes pagos para a realização dos projectos, bem como as respectivas participações, tanto a nível nacional como a nível comunitário ou externo. Neste âmbito, e conforme mencionado anteriormente, torna-se necessário a criação de uma plataforma interna, na qual se pretende conciliar toda a informação entre estes dois serviços de modo a agilizar o circuito da informação, tornando o seu fluxo mais célere, a fim de integrar essa mesma informação na Plataforma On-Line de Informação Municipal.

É imperativo que a informação financeira seja internamente trabalhada de modo a que a sua leitura seja simples, e ao mesmo tempo ampla, relativamente a cada projecto da Autarquia Local. Para tal, é essencial que exista uma interacção entre quem regista, contabiliza os custos e proveitos, e elabora os mapas financeiros de cada projecto, e quem acompanha e controla o grau de execução dos referidos projectos. Será então necessária a criação de uma plataforma interna que consiga conciliar toda a informação fornecida entre as duas unidades orgânicas de modo a que seja possível integrá-la na plataforma electrónica *on-line* automaticamente. Deste modo agiliza-se o circuito do fluxo da informação entre as duas unidades orgânicas, fomentando-se a partilha da informação num espaço específico em tempo real, eliminando barreiras temporais e ajudando na organização documental para efeitos contabilísticos (figura 2.14).

Figura 2.14. – A integração dos sistemas de informação na perspectiva da informação na Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal



Esta plataforma interna de registos dos Projectos Municipais será implementada como um formulário, onde a unidade orgânica que gere os referidos projectos (Departamento Projectos Municipais) poderá aceder, inserir e modificar os registos para cada projecto municipal. O formulário será composto por um módulo de registo dos dados – fichas dos projectos, e um outro módulo de visualização dos dados registados – relatórios. Estes relatórios devem agregar toda a informação do projecto, informando o seu grau de execução, das despesas realizadas e das participações recebidas. A unidade orgânica responsável pela contabilização das despesas e receitas de cada projecto (Departamento Financeiro) terá acesso à plataforma interna para visualização dos relatórios dos projectos, procedendo aos respectivos registos contabilísticos de uma maneira mais célere.

As fichas dos projectos deverão conter os seguintes campos de dados: (i) nome do projecto; (ii) informações gerais – breve introdução ao projecto com enumeração dos objectivos a concretizar, localização, entre outras informações úteis; (iii) tipo de projecto - se é corrente (como exemplo os estágios profissionais) ou de capital (como exemplo a construção de uma estrada); (iv) duração do projecto – qual o período previsto para a sua concretização; (v) despesas – registo de todas as despesas concretizadas por fornecedor e documento de pagamento; (vi) tipo de participação – informar se o projecto é participado por fundos nacionais ou comunitários; (vii) participação/financiamento – registo de todas as participações recebidas por entidade financiadora e documento de

recebimento; e, (viii) – grau de execução do projecto – avalia o grau de execução financeiro, bem como o grau de execução do financiamento estimado⁶.

Esta plataforma interna permite a integração dos dados da execução física e financeira, produzidos pelo Departamento de Projectos Municipais e Departamento Financeiro. Esta base de dados interna permite a definição e implementação de regras de gestão de segurança, sendo necessária a responsabilização da unidade orgânica de gestão de projectos (Departamento de Projectos Municipais) na sua prossecução. Neste sentido, será necessário adoptar uma política de segurança para o bom funcionamento e minimizando o uso abusivo ou danoso da plataforma interna. Esta política de segurança contempla a configuração da plataforma interna de gestão dos projectos municipais de forma a restringir o acesso a determinadas áreas das unidades intervenientes.

O Departamento de Projectos Municipais será o responsável pela manutenção operacional da plataforma interna, bem como a elaboração e implementação da política de segurança, detendo como principais competências: (i) promoção da política de segurança junto dos utilizadores; (ii) implementar os mecanismos necessários para a adopção e cumprimento da política de segurança; (iii) identificar violações à política de segurança implementada através da disponibilização de relatórios periódicos; (iv) colaborar com as restantes unidades orgânicas, nomeadamente o Departamento Financeiro, na aplicação e manutenção da política de segurança, disponibilizando para tal todo o auxílio necessário; (v) desenvolver e manter uma política de segurança de dados através de operações de salvaguarda regulares (cópias de segurança de dados); (vi) remover da plataforma interna utilizadores que já não utilizem a mesma; e, (vii) manter utilizada informação referente a configurações da plataforma, fundamentais para o normal funcionamento da mesma.

Resolvendo a questão da interoperabilidade, é mais fácil a integração de processos, com ganhos de eficiência e menores custos de operação. Neste projecto, a disponibilização da informação, armazenada na plataforma interna de forma integrada, para a Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal, será feita através de um *interface* automático. Este *interface* deverá ser gerado diariamente, após o horário laboral (durante a noite), procedendo-se desta forma a uma actualização diária da informação. No futuro, quando a Autarquia possuir condições tecnológicas de forma a satisfazer as exigências necessárias para a interoperabilidade entre os diferentes sistemas operativos, a plataforma interna poderá também, à semelhança do *interface* com a plataforma *on-line*, ser gerada automaticamente.

⁶ Ficha de projecto no anexo 2

CAPITULO III – A IMPLEMENTAÇÃO DA PLATAFORMA ON-LINE DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL – FACTORES CRITICOS DE SUCESSO

No âmbito do *New Public Service*, e das novas abordagens na organização, estrutura e funcionamento da Administração Pública, em que a gestão das organizações públicas ocorre no contexto da democracia política, consistindo na governação de *networks*, e onde intervêm os mais diversos actores, nacionais, regionais e locais, partidos políticos, grupos de interesses, instituições e organizações privadas, a Administração Pública tem um papel de mediador entre os diferentes actores do processo político, com a finalidade de resolver problemas que surgem dentro da sociedade. Neste âmbito, o gestor público tem como principais funções solucionar conflitos e promover a colaboração entre os diversos actores da sociedade através da sua capacidade de diálogo, e para tal, deve ser um profissional com grandes conhecimentos e inteligência prática, conhecedor dos processos sociais e de decisão política. Assim, a participação e envolvimento, quer dos seus funcionários, quer dos cidadãos ou grupos de interesse, na tomada de decisão das políticas públicas, é primordial (Rocha, 2000: 15).

Para concretização da Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal será necessário analisar as principais expectativas, bem como as áreas críticas de sucesso. Desta forma, torna-se necessário saber com exactidão a viabilidade do projecto em estudo. Será que a participação activa dos munícipes contribuirá para a adopção de políticas municipais mais justas e eficientes na resolução dos problemas e na satisfação das necessidades fundamentais para o bem-estar das populações? E os custos inerentes ao projectos? Serão totalmente ressarcidos? Estas são as duas questões fundamentais que precisam de ser respondidas para que o projecto em estudo seja ou não concretizado.

Neste último capítulo pretende-se expor os principais efeitos provocados pela utilização da Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal, quer a nível externo, avaliando *a priori* o impacto desta no desenvolvimento de projectos municipais mais eficazes, que contribuam para a melhoria da qualidade de vida no Município, através de uma nova forma de relacionamento entre os munícipes e o seu Município, quer a nível interno, contribuindo para uma gestão da informação municipal mais eficiente, através da implementação de uma plataforma interna de registo e partilha de dados. Por último, será também necessário avaliar as principais dificuldades emergentes de forma a desenvolver meios para as superar.

3.1. Principais expectativas da Plataforma no Município

Um dos princípios do *New Public Service* é a alteração do papel do Estado e de toda a máquina administrativa, uma vez que o seu poder será distribuído por todos os interessados no processo político, o que pressupõe mudanças profundas no conceito de Estado, pois este deixa de ser o único na tomada das decisões. Surge uma nova função para o Estado e Administração Pública, que consiste na regulação de conflitos entre os diferentes actores, onde as escolhas e decisões políticas resultam de negociação e contratos, e cuja principal característica é a relação horizontal entre os diferentes actores, ou seja, o Estado encontra-se em situação de igualdade para com os restantes interessados na elaboração de um processo colectivo.

Esta nova função do Estado e da Administração Pública assume e adapta todos os anteriores modelos de administração (modelo burocrático, profissional e *New Public Management*), incrementando o papel das administrações como sócio-facilitador e cooperador. Na realidade, compreende positivamente e reforma normativamente, pela força das normas e regras, a estrutura e processos de administração, nos sectores em que os modelos burocráticos e o *New Public Management* falharam. Pode-se então entender que associadas a este novo papel da Administração Pública estão as seguintes razões (Català, 2005: 131 – 132):

- (i) A Administração Pública não é o único actor que enfrenta as grandes questões sociais da actualidade. Estas questões são também desafios às organizações da sociedade civil e às empresas. Assim, os interesses gerais, devido à crescente complexidade dos problemas sociais, não podem ser considerados transcendentais na formulação das políticas públicas, quebrando-se o dogma do monopólio Estatal na prossecução dos mesmos;
- (ii) Existe uma necessidade crescente na flexibilidade das estruturas organizativas, através das escolhas dos gestores público (de acordo com os seus perfis), pois a interacção entre as administrações e a sociedade requer uma visão estratégica, gestão de conflitos e de negociação (acordos), e uma nova perspectiva democrática que se assume na transparência, responsabilização e comunicação;
- (iii) Os organismos públicos devem-se diferenciar de acordo com o nível de governação e o sector de actuação administrativa considerado, pois actualmente, não existe um modelo rígido de gestão e administração pública, este tende a ser multifacetado e plural, no alcance da eficiência, através da flexibilidade, experimentação e aprendizagem;
- (iv) O conhecimento é um recurso limitado e com grande margem de incerteza, pois encontra-se fragmentado entre os diversos actores envolvidos. É necessário organizar um espaço público com procedimentos que aumentem a confiança na estrutura de interdependência, articulando assim, a cooperação entre todos. As administrações têm de

ter uma interacção com todos os envolvidos, a fim de obter soluções que permitam aprender permanentemente e adaptar os resultados da aprendizagem;

(v) É necessário criar estruturas e processos sócio-políticos interactivos que estimulem a comunicação entre os diferentes actores, criando responsabilidades comuns e assegurando uma administração legítima e eficaz.

Com a implementação da Plataforma *On-Line* de Informação Municipal espera-se uma transformação na relação entre o Município e os seus munícipes, através da disponibilização da informação baseada na *Internet* e nas tecnologias da informação e comunicação, assegurando também uma participação mais activa dos cidadãos. Esta plataforma irá permitir canalizar as necessidades dos munícipes e das comunidades existentes no Município. Tenta-se promover assim, uma ligação mais activa entre as necessidades e exigências dos munícipes e os resultados das políticas implementadas, ou seja, os processos que suportam as políticas instituídas têm de ser flexíveis e não apenas convenientes para quem as implementa.

Dentro do conceito do *e-Government*, este projecto pretende transformar as relações internas e externas no Sector Público Local, através de operações suportadas e baseadas na *Internet* e nas tecnologias da informação e comunicação, tendo como objectivo a optimização do serviço público e dos processos de governação, assegurando a participação efectiva dos cidadãos. Fundamentalmente, esta Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal, pretende promover uma ligação activa entre as necessidades e exigências dos cidadãos e o resultado das políticas implementadas, em que, políticas, procedimentos e processos sejam conduzidos não só para quem as define e implementa, mas também pela actividade do munícipe. (Fonseca, 2001: 95).

Esta plataforma visa assim incentivar os munícipes a uma participação mais activa nos projectos a desenvolver, divulgando à Autarquia Local as principais necessidades na sua localidade e região, ajudando desta forma, a direccionar os investimentos futuros. O aumento da participação dos munícipes nos projectos municipais vai permitir também, que os projectos em desenvolvimento sejam ajustados e reavaliados, permitindo atingir mais eficaz e eficientemente o seu objectivo, reduzindo custos através de um controlo mais rigoroso. É fundamental que o levantamento das necessidades efectivas do Município seja feito numa óptica de colaboração e coordenação entre os diferentes intervenientes (Administração Local, empresas, associações e munícipes).

As políticas públicas a adoptar pela Autarquia Local devem ser amplamente divulgadas, contribuindo para uma maior responsabilização e transparência na aplicação dos fundos públicos. Neste sentido, a plataforma *on-line*, será um instrumento fundamental para essa divulgação, uma vez que a *Internet* é um dos meios de comunicação que, cada vez mais, contribui para um maior acesso à informação. Assim, esta plataforma será ajudar

a divulgar a informação financeira Municipal, evidenciando de forma simples onde serão aplicadas todas as receitas e fundos públicos, nomeadamente em que actividades municipais (lazer, cultura, desporto, entre outras) e em que projectos de investimento (estradas, edifícios municipais, saneamento, requalificação urbanística, entre outros).

Ao nível do acesso dos munícipes à informação financeira, a expectativa é elevada, não só porque esta informação é disponibilizada via *Internet*, meio de informação cada vez mais utilizado pelo cidadão comum (actualmente é possível aceder à *Web* praticamente de qualquer ponto geográfico do território Nacional, e através de um simples telemóvel), mas também porque se pretende simplificar a apresentação dessa informação. Assim, a informação financeira, muitas vezes extensa, com muitos termos técnicos financeiros e de difícil compreensão para o comum cidadão, tornar-se-á de mais fácil leitura, pois com a plataforma os mapas e gráficos apresentados serão simplificados, para que os Munícipes facilmente compreendam onde são aplicados os fundos e receitas Municipais.

Com a disponibilização da informação financeira Municipal via *Internet*, será possível aos munícipes, compreender as decisões tomadas na Autarquia Local incentivando a participação dos mesmos nessas mesmas decisões. Além disso, com a criação de um simulador de taxas municipais, bem como, de uma área de informação fiscal e financeira, diminuindo os tempos de resposta a informações solicitadas nestas áreas, incrementa-se uma melhoria na qualidade do serviço prestado.

É fundamental que as Autarquias Locais estabeleçam uma relação cada vez mais próxima para com os seus munícipes, e um dos instrumentos essenciais para o seu desenvolvimento é a utilização dos novos meios de informação, nomeadamente da *Internet*. Visando a equidade e a promoção do bem-estar para toda a sociedade, cabe aos organismos públicos ajustar os meios tecnológicos e encontrar as formas mais adequadas de apresentação da informação necessário, clara e atempada, para o exercício de cidadania e para a sustentação do desenvolvimento. Esta informação deverá ser gratuita, integrada, sistematizada, universal, acessível e normalizada. Assim, através destes novos instrumentos da sociedade da informação, a Administração Pública conduz progressivamente ao *empowerment* do cidadão e à maior democraticidade nas suas relações para com os poderes públicos. (Vidigal, 2000: 337-343)

3.2. O impacto esperado na reorganização dos serviços do Município

A Administração Pública é ainda caracterizada pela sua organização excessivamente hierarquizada, pela sua repartição em unidades verticalizadas, isolando desta forma, ministérios e até mesmo, serviços dentro de cada um deles. Este tipo de organização

contribuí para uma forte barreira à cooperação, tornando o conjunto da Administração muito mais parecido com uma pluralidade de empresas, que pouco se relacionam e não partilham conhecimentos umas com as outras. No entanto, e no âmbito de uma das características do *e-Government*, que é a utilização das tecnologias da informação e comunicação, esta tendência tem vindo a esbater-se. As tecnologias da informação e comunicação têm vindo a facilitar o desenvolvimento para uma maior colaboração entre os diferentes organismos públicos, através da disponibilização de formas de autenticação seguras para transacções desmaterializadas, permitindo a partilha de arquivos e a separação entre *back-offices* e *front-offices*, facilitando a comunicação em tempo real entre os diferentes serviços (Marques, 2006: 645-646).

Ao nível interno da estrutura dos serviços Municipais, a partilha da informação entre as diferentes unidades orgânicas é a chave de todo o processo. Só será possível implementar a Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal, se as unidades orgânicas que contribuem para o seu desenvolvimento trabalharem em partilha toda essa informação, nomeadamente e relativamente aos projectos Municipais. Para tal, e como descrito no ponto 2.3, será necessário implementar uma plataforma interna, em que seja possível registar e trabalhar toda a informação necessária que será disponibilizada *on-line*, cujo acesso deverá ser restrito apenas às unidades orgânicas intervenientes no processo.

Com o desenvolvimento de uma plataforma interna entre diferentes unidades orgânicas, será também mais fácil o controlo e a gestão dos projectos Municipais, quer a nível financeiro, quer a nível físico. Espera-se assim, uma contenção de custos e atrasos na conclusão dos projectos, tornando a aplicação dos fundos mais eficiente (sem desperdícios) e eficaz (atingindo os objectivos estabelecidos). Este tipo de controlo e gestão de projectos é essencial na satisfação das necessidades dos Municípios e no contributo para o bem comum do Município, pois com uma diminuição de despesas e custos será possível aplicar os recursos Municipais em novos projectos, essenciais para atingir a equidade e equilíbrio social.

Um outro factor crítico de sucesso será na avaliação dos projectos e actividades Municipais. Com a colaboração e participação dos Municípios, através da Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal, será mais fácil avaliar o impacto de cada projecto ou actividade Municipal, bem como, detectar se os objectivos e finalidades foram atingidos. Neste sentido, a avaliação servirá para informar a Autarquia Local onde será necessário intervir, mencionando quais os objectivos que não foram atingidos, ou até mesmo, quais os que não foram contemplados mas que são essenciais para a concretização dos projectos ou actividades, no âmbito dos objectivos pré-estabelecidos.

3.3. Principais dificuldades a superar

Para a implementação da Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal surgem algumas dificuldades a superar. A principal dificuldade surge com os custos de implementação. Como qualquer projecto, o seu investimento envolverá custos iniciais, que serão compensados, uma vez que a compreensão da informação financeira disponibilizada na plataforma servirá para uma melhor gestão dos fundos e recursos Municipais. Estes custos surgem quer a nível externo, com a contratação dos serviços de fornecimento para a implementação da plataforma, quer a nível interno, na reestruturação dos serviços e unidades orgânicas, contratação de funcionários e com a formação destes.

Um outro aspecto menos positivo reflecte-se na segurança e privacidade dos dados. A *Internet* é um meio de comunicação acessível a qualquer um, como tal tem algumas desvantagens como problemas de segurança, vírus e pirataria. A informação disponibilizada na plataforma deverá ser constantemente vigiada e os conteúdos disponibilizados no fórum deverão ser controlados, pois o que se pretende é a troca de ideias e a colaboração e participação dos Municípios, e não o incentivo à violência, ou a divulgação de *sites* com conteúdos impróprios.

A *Internet* deve ser entendida, no âmbito dos meios de comunicação, como um meio que ultrapasse a dimensão das desigualdades face à informação. Desigualdades que se manifestam na distribuição da população com acesso às tecnologias da informação e comunicação, ou seja, na condição necessária para a participação numa sociedade assente na informação enquanto bem universalmente valorizado cultural, social e economicamente, mas também noutros níveis menos perceptíveis, nomeadamente no que diz respeito às assimetrias nas condições de acessibilidade, produção e recepção. São assim de considerar, cinco factores de desigualdades: (i) desigualdade no acesso às tecnologias da informação e comunicação; (ii) desigualdade na produção de conteúdos e valores; (iii) desigualdade na capacidade de validar a informação; (iv) desigualdade no acesso *on-line* à informação produzida; e, (v) desigualdade na criação de memória individual e social (Oliveira, 2004: 86).

Apesar de a *Internet* ser um meio de comunicação cada vez mais utilizado, não consegue atingir todos os estratos sociais. A classe social mais desfavorecida tem muita dificuldade em adquirir meios informáticos para aceder à *Web*. Sendo que muitas das vezes as políticas de equidade social são dirigidas a esta classe social, torna-se difícil a análise aos conteúdos da plataforma *on-line*, uma vez que o resultado da participação dos municípios na avaliação dos projectos e políticas Municipais poderá ser desfasado com a realidade (quem participa na discussão *on-line* pode não ser o alvo das políticas implementadas). A iliteracia é um outro factor desfavorável relativamente ao projecto

apresentado. À partida, todas as pessoas que não conseguem ler, também não participarão no debate público. No entanto verifica-se que relativamente a este ponto, o analfabetismo ocupa cada vez mais uma pequena percentagem da população (9%). Será assim necessário que as Autarquias Locais, juntamente com a Administração Central, desenvolvam e criem as condições necessárias para ultrapassar estas barreiras sociais, apostando em políticas de equidade social e instrução.

Para finalizar este capítulo, pode-se concluir que o cidadão passou a ser considerado accionista do Estado, podendo não só contribuir para a mudança dos governos nos períodos eleitorais, mas passando também a receber permanentemente da administração a informação que a torna transparente e *accountable*, assim como os meios necessários para uma intervenção esclarecida. Ou seja, passamos de uma administração clássica, politicamente neutra, organizada como uma burocracia centralizada, que implementa autonomamente programas de cima para baixo (*top-down*) e que evita a participação dos cidadãos, para uma administração gestionária, descentralizada, de cariz empresarial, que importou um conjunto de técnicas de gestão e valores do sector privado (*New Public Management*), com a sua orientação para os resultados, o mercado e o cliente. E começa-se agora, a conceber um outro tipo de administração, enriquecida pelas teorias da cidadania democrática que transformam o modelo gestionário: uma administração receptiva à cidadania. Esta administração pensa estrategicamente mas age democraticamente, valoriza a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora e pretende servir, não apenas clientes mas os cidadãos, a quem presta contas e com quem dialoga (Carapeto, 2005: 28).

CONCLUSÃO

O maior desafio dos Serviços Públicos, na sociedade actual, é criar em tempo útil condições de adaptação à mudança, que devido à globalização dos mercados e economias, obrigam a esforço acrescido na governação, cuja finalidade visa a adequação a novos princípios e requisitos para com outros países dentro de um quadro de competitividade. Também a crescente exigência dos diferentes sectores da sociedade (empresas e cidadãos) em ter acesso a um serviço público mais eficaz e eficiente contribui para que a Administração Pública invista em novos meios de resposta às necessidades da sociedade, tal como no modo do seu relacionamento (Fonseca, 2001: 93).

A Administração Pública foi e continua a ser, fortemente influenciada, quer na sua estrutura organizacional e funcional, quer no processo de tomada de decisão, pelas sucessivas reformas administrativas. Cada reforma tem características específicas, de acordo com a época e contexto social, em que estão inseridos. As necessidades actuais são totalmente diferentes das necessidades de há 100 anos atrás. As exigências mudaram, e actualmente o cidadão está mais informado dos seus direitos, tornando-se assim mais exigente face à resolução dos seus problemas e satisfação das suas necessidades. As reformas e os modelos gestionários da Administração Pública devem reflectir as mudanças da sociedade. Estas reformas devem ser desenvolvidas continuamente, ao longo do tempo, solucionando problemas detectados em modelos anteriores, desenvolvendo novas políticas e novos modelos gestionários.

Com a descrição sumária das reformas e dos modelos de gestão públicos, define-se e caracteriza-se a Administração Pública ao longo das diferentes épocas e dos diferentes contextos sociais, políticos e económicos. O Estado actual, mais descentralizado, contempla um pouco de todos os modelos nas suas características. Verifica-se a existência da estrutura hierárquica surgida nos modelos organizacionais clássicos, da continuidade do desenvolvimento de políticas sociais do Estado Providência, que visam satisfazer as necessidades da sociedade, e, da utilização de instrumentos e modelos da gestão privada, introduzidos pelo *New Public Management*. Assim o Estado e a Administração Pública devem se adaptar contextualmente à sociedade em que se inserem, utilizando as melhores características dos diferentes modelos, visando a melhor forma de resolução dos problemas da sociedade e dando prioridade ao interesse comum entre todos os intervenientes da sociedade.

Actualmente, a Administração Pública encontra-se completamente dependente das tecnologias de informação e comunicação. Toda a sua actividade, quer a operacional, quer a da tomada de decisão, baseia-se na utilização de ferramentas como as tecnologias da

informação e comunicação. Vivemos cada vez mais numa sociedade em rede, sendo necessária uma constante partilha da informação entre as diversas instituições e organismos públicos, e também entre os restantes sectores da sociedade (empresas, associações e cidadãos). Neste sentido, Administração Pública Electrónica é fundamental para a circulação da informação, para a interacção entre a prestação dos serviços públicos e os utentes desses mesmos serviços, e para a desmaterialização dos processos, através da sua desburocratização e simplificação. O *e-Government* contribui assim, para uma Administração Pública que se preocupa com o reforço da cidadania e com a qualidade da democracia, conceitos estes alcançáveis através da transparência da actividade exercida pela Administração Pública, que mais facilmente se pode atingir com a utilização dos canais de comunicação, por onde os organismos prestam contas.

As organizações modernas são actualmente influenciadas, na sua estrutura e funcionamento, por inúmeros factores que se encontram inseridos no contexto ambiental destas. Entre esses factores estão as tecnologias da informação e comunicação, as quais suportam todo o sistema de informação de uma organização, o qual é a maioria das vezes, o principal elemento para atingir os resultados e objectivos previamente estabelecidos. Num mundo cada vez mais global, torna-se extremamente necessário aceder rapidamente à informação certa para responder a todas as necessidades e desafios que são colocados diariamente às organizações, e para tal, é necessário que exista uma cultura organizativa aberta e onde as estruturas e funcionamento das organizações se encontrem em harmonia (em que a estrutura esteja adaptada correctamente à dimensão da organização, e onde as regras de funcionamento estejam previamente definidas gerando o mínimo de conflitos possíveis).

As autarquias locais são dos organismos públicos que mais perto estão dos cidadãos. São estes organismos que satisfazem as necessidades mais imediatas das populações (fornecimento de água, construção de estradas e arruamentos, disponibilização de espaços culturais e educacionais, como bibliotecas e escolas, entre outras). A utilização de tecnologias da informação e comunicação nas Autarquias Locais fomenta a automatização e desburocratização de processos, contribuindo desta forma para a melhoria do funcionamento interno dos serviços municipais, respondendo mais rapidamente aos processos e melhorando a qualidade dos serviços prestados.

Estes organismos públicos estão inseridos num contexto global e encontram-se totalmente dependentes das tecnologias da informação e comunicação. A partilha de informação em rede, a elaboração de relatórios e mapas em tempo *recorde* e o acesso a informação sempre actual e precisa, faz com que hoje, os sistemas de informação e as tecnologias da informação e comunicação sejam uma ferramenta fundamental, considerados em muitas organizações como factor estruturante e instrumento de gestão,

potenciando novas formas de gerir e organizar, melhorando a produtividade e o desempenho, e contribuindo para a realização dos objectivos pré-estabelecidos.

A Plataforma *On-Line* de Informação Financeira Municipal vai contribuir assim para a promoção de novas formas de comunicação, entre as Autarquias Locais e os seus munícipes, onde se dará ênfase à celeridade, clareza e simplicidade no fornecimento da informação financeira municipal. O munícipe poderá aceder a um conjunto de informação financeira, apostando-se na transparência e *accountability* da organização pública, contribuindo para o fortalecimento da relação Autarquia Local/munícipe, focalizada numa participação mais activa e envolvendo as populações do Município na resolução dos principais problemas.

Fontes

Legislação:

Lei n.º 8/90, de 20 Fevereiro (Bases da Contabilidade Pública)

Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 Julho

Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 Setembro

Lei n.º 98/97, de 26 Agosto (Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas)

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 Setembro (Plano Oficial Contabilidade Pública)

Decreto-lei n.º 54 A/99, de 22 Fevereiro (Plano Oficial da Contabilidade das Autarquias Locais) e respectivas alterações

Decreto-Lei n.º 135/99, 22 de Abril

Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Lei das Autarquias Locais)

Lei n.º 91/01, de 20 de Agosto, (Lei de enquadramento orçamental)

Decreto-Lei n.º 26/02, de 14 Fevereiro (regime jurídico dos códigos e classificações económicas das receitas e despesas públicas)

Lei n.º 53 F/06, de 29 de Dezembro (Regime jurídico do Sector Empresarial Local)

Lei n.º 2/07, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais)

Sítios electrónicos:

<http://www.portugal.gov.pt>

<http://www.unic.pt/>

<http://pt.wikipedia.org/>

Referências bibliográficas

- Anon (2009), *Manual de Segurança dos Sistemas de Informação*, INA
- Antunes, Eugénio (2003), “As Autarquias Locais e a emergência de novos modelos”, em Juan Mozzicafreddo (org.), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Revista Administração e Políticas Públicas*, Vol. 1 (1)
- Bovaird, Tony (2003a), “e-Government and e-Governance: Organizational implications, options and dilemmas”, *Public Policy Administration*, Vol.18 (2)
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2003b), “Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies”, *International Reviews of Administrative Sciences*, Vol.69 (3)
- Brown, David (2005), “Electronic Government and Public Administration”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71 (2)
- Catalã, Joan Prats (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública
- Campos, Edmundo (1971), *Sociologia da Burocracia*, Rio Janeiro, Zahar Editores
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública – modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Edições Sílabo
- Carvalho, João (1999), *Temas de Contabilidade Pública*, Lisboa, Rei dos Livros
- Carvalho, João et al (2006), *POCAL Comentado*, Lisboa, Rei dos Livros
- Castells, Manuel (2001), *A Sociedade em Rede*, São Paulo, Editora Paz e Terra
- Coelho, José (1997), *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*, Lisboa, Missão para a Sociedade da Informação / Min. da Ciência e da Tecnologia
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2000), “The New Public Service: serving rather than steering”, *Public Administration Review*, Vol.60 (6)
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2003), “The New Public Service: an approach to reform”, *International Reviews of Public Administration*, Vol.8 (1)
- Esping-Andersen, Gosta et al (2002) (orgs.), *Why we need a new Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Ferraz, David (2008), *A alta Administração Pública no contexto da evolução dos modelos de Estado e administração*, Oeiras, INA
- Fonseca, Eduardo (2001), “Criação e implementação de um Portal e-Government: infraestrutura de suporte à inovação e modernização”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol.2 (2)
- Franco, António de Sousa (1974), *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol.I, Lisboa, Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa

- Franco, António de Sousa (1986), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra, Almedina
- Giauque, David (2003), “New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Reviews of Administrative Sciences*, Vol.69 (4)
- Giddens, Anthony (1992), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta Editora
- Gouveia, Luís (2004), “Local e-Government – A governação digital na Autarquia”, livro V – Coleção *Inovação e governação nas Autarquias*, Porto, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação
- Hall, Richard H. (1971), “O conceito de burocracia: uma contribuição empírica”, em Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores
- Leibfried, Stephan e Michael Zürn (2005), *Transformation of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press
- Lyon, David (1992), *A Sociedade da Informação*, Oeiras, Celta Editora
- Marques, Maria (2006), “Sociedade da Informação – o percurso Português”, comunicação apresentada no âmbito da conferência *10 anos de Sociedade da Informação*, APDSI, 20 de Novembro de 2006, Lisboa
- Martins, Victor (2006), *Integração de Sistemas de Informação – Perspectivas, Normas e Abordagens*, Lisboa, Edições Sílabo
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2000), “Cidadania e Administração Pública em Portugal”, comunicação apresentada no Colóquio *A reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, realizado no âmbito do Mestrado de Administração e Políticas Públicas, ISCTE, 30 de Novembro de 2000, Lisboa
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), *Administração e política – Perspectivas de reforma na administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), “Modernização da Administração Pública e poder político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e política – Perspectivas de reforma na administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2003), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2009), “O Papel do Estado na Sociedade”, comunicação apresentada no Colóquio *Pilares da Estratégia Nacional*, realizado no âmbito Painel “Estado, Desenvolvimento e Sociedade”, Instituto de Defesa Nacional, 16 de Fevereiro de 2009, Lisboa

- Oliveira, João, Leonel dos Santos e Luís Amaral (2003), *Guia de Boas Práticas na Construção de Web Sites da Administração Directa e Indirecta do Estado*, Guimarães, Gávea – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho
- Oliveira, José Paquete et al (2004) (orgs.), *Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação*, Lisboa, Quimera Editores
- Peters, B.Guy (1996), *The Future of Governing: Four emerging models*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas
- Peters, B.Guy (1997), “The Policy transfers between Governments: the case of administrative reforms”, *West European Politics*, Vol.20 (4)
- Peters, B.Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e política – Perspectivas de reforma na administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Pierre, Jon e Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, Londres, Macmillan Press
- Pinto, Ana (2005), *Gestão Orçamental Pública*, Lisboa, Publisher Team
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach”, *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. 39 (4)
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública na União Europeia – Porque necessitamos de mais ética no serviço público”, em Juan Mozzicafreddo (org.), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Pollitt, Christopher e Geer Bouckaert (2004), *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, New York, Oxford University Press
- Rocha, J.A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol 1, (1)
- Rocha, J.A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA
- Rodrigues, Luís (2002), *Arquitetura dos Sistemas de Informação*, Lisboa, FCA – Editora de Informática
- Snellen, Ignace (2002), “Electronic governance: implications for citizens, politicians and public servants”, *International Review of Administrative Sciences*, vol.68, (2)
- Vidigal, Luís (2000), “Manifesto contra a burocracia electrónica: novas tecnologias para uma nova reforma do Estado”, em Luís Vidigal et al (orgs.), *Moderna Gestão Pública, dos meios aos resultados*, Oeiras, INA
- Weber, Max (1982), *Ensaios de Sociologia*, 5ª edição, Rio de Janeiro, Zahar Editores

Anexo A – Dados estatísticos do UMIC

3. CÁMARAS MUNICIPAIS

3.1 Posse e Utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação

Tabela III.73 Posse e utilização de equipamento informático
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Computador pessoal, portátil ou terminal	99	100	100	x	x	x
Local Area Network (LAN)	94	93	97	99	99	98
Correio electrónico	95	93	95	99	97	96
Wireless LAN	x	x	56	68	72	78
Intranet	48	49	47	46	56	57
Wide Area Network (WAN)	26	33	36	48	52	59
Rede virtual Privada (VPN)	x	x	x	x	46	59
Extranet	22	25	26	22	30	36
Videoconferência	9	10	7	7	5	6

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.74 Posse e utilização de equipamento informático, por regiões (NUTS II)
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Local Area Network (LAN)						
Norte	95	94	99	100	100	97
Centro	96	93	98	97	98	100
Lisboa	95	100	100	100	100	100
Alentejo	93	94	96	100	100	100
Algarve	94	93	93	93	100	100
R. A. Açores	95	93	100	100	100	90
R. A. Madeira	73	78	88	100	78	90
Correio Electrónico						
Norte	x	98	99	100	98	97
Centro	x	92	98	100	97	99
Lisboa	x	94	100	100	100	94
Alentejo	x	90	90	98	100	95
Algarve	x	93	93	93	94	100
R. A. Açores	x	80	86	100	80	90
R. A. Madeira	x	89	86	83	89	90
Wireless LAN						
Norte	x	x	55	64	68	84
Centro	x	x	56	64	73	76
Lisboa	x	x	94	94	100	100
Alentejo	x	x	53	72	82	84
Algarve	x	x	57	67	69	73
R. A. Açores	x	x	43	64	47	37
R. A. Madeira	x	x	25	67	67	70
Intranet						
Norte	47	43	44	39	49	55
Centro	50	52	51	53	59	55
Lisboa	65	63	53	59	100	94
Alentejo	45	45	35	41	51	56
Algarve	63	64	79	53	56	80
R. A. Açores	32	47	57	43	47	37
R. A. Madeira	27	44	38	33	56	40
Wide Area Network (WAN)						
Norte	31	30	35	47	58	65
Centro	24	32	39	51	51	56
Lisboa	70	69	71	82	83	89
Alentejo	14	29	22	37	42	47
Algarve	25	64	50	53	38	73
R. A. Açores	16	13	14	29	33	42
R. A. Madeira	9	11	38	33	67	50
Extranet						
Norte	27	23	25	24	29	35
Centro	24	35	27	23	33	35
Lisboa	15	25	29	12	22	39
Alentejo	14	20	18	24	29	39
Algarve	31	7	38	20	31	53
R. A. Açores	11	13	43	21	33	37
R. A. Madeira	23	22	13	-	33	20
Videoconferência						
Norte	7	14	6	4	5	5
Centro	10	9	7	5	6	4
Lisboa	...	13	12	24	6	11
Alentejo	5	8	6	9	4	5
Algarve	...	7	14	13	6	20
R. A. Açores	...	-	-	7	7	5
R. A. Madeira	...	22	13	-	-	-

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.75 | **Serviços/informações internas disponíveis na Intranet**
2004 a 2008, (%) Câmaras Municipais com Intranet

	2004	2005	2006	2007	2008
Contactos (ex. telefone, fax, correio electrónico, etc.)	66	60	73	84	86
Legislação	42	45	65	69	73
Organogramas	47	43	55	70	72
Composição dos órgãos executivos e administrativo	48	48	56	70	71
Base de dados	45	60	58	58	61
Calendário de reuniões e eventos	36	37	49	57	60
Contabilidade e orçamentos	22	37	39	43	53
Política de recursos humanos	16	17	33	x	34
Ações de formação interna	17	19	32	22	28
Fórum de discussão electrónica	6	9	17	19	21
Shareware	12	13	14	14	16
Lista de FAQ's	16	23	32	x	x

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2004-2007.

Tabela III.76 | **Software de código aberto**
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Câmaras Municipais que possuem software de código aberto para os sistemas operativos	31	31	40	43	51	50
Câmaras Municipais que possuem software de código aberto para os servidores da Internet	22	22	27	30	36	39
Câmaras Municipais que possuem software de código aberto para outro tipo de aplicações	x	x	x	x	47	53

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.77 | **Aplicações de segurança utilizadas**
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Software anti-vírus	96	94	97	99	98	98
Firewall	58	72	83	86	90	94
Filtros anti-spam	x	x	57	66	76	82
Servidores seguros (ex: recorrendo a protocolos https)	x	42	25	27	37	44
Backup de informação numa localização externa à Câmara Municipal	x	16	20	22	34	38
Subscrição de um serviço de segurança	x	x	49	x	x	x

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.78 | **Câmaras Municipais que detectaram problemas de segurança**
2005 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2005	2006	2007	2008
Câmaras Municipais que detectaram problemas de segurança	15	11	8	17

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2005-2008.

Tabela III.79 | **Tipos de problemas de segurança detectados**
2005 a 2008, (%) Câmaras Municipais que detectaram problemas de segurança

	2005	2006	2007	2008
Ataque de vírus informático resultando na perda de informação ou de horas de trabalho	76	71	71	71
Acesso não autorizado à rede de computadores ou a dados do Organismo	21	18	8	16
Chantagem ou ameaças aos dados ou ao software do Organismo	3	4	4	16

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2005-2008.

3.2 | Posse e Utilização da Internet

Tabela III.80 | **Ligação à Internet e velocidade de ligação**
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ligação à Internet	97	100	100	100	100	100
Velocidade de ligação ≥ 512Kbps	31	61	85	93	95	96

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.81 | Velocidade de ligação, por regiões (NUTS II)
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Velocidade de ligação ≥ 512Kbps					
Norte	29	67	93	96	95	97
Centro	33	62	82	87	94	96
Lisboa	50	81	94	94	100	100
Alentejo	27	53	90	96	93	97
Algarve	19	43	71	93	100	93
R. A. Açores	37	60	65	100	100	95
R. A. Madeira	18	44	63	100	78	90

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.82 | Computadores com acesso à Internet
2005 a 2008, (%) Computadores nas Câmaras Municipais

	2005	2006	2007	2008
Computadores com acesso à Internet	67	79	72	77

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2005-2008.

Tabela III.83 | Trabalhadores que utilizam regularmente a Internet
2005 a 2008, (%) Trabalhadores nas Câmaras Municipais

	2005	2006	2007	2008
Trabalhadores que utilizam regularmente a Internet	27	28	29	33

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2005-2008.

Tabela III.84 | Política da Câmara Municipal relativamente à distribuição interna do acesso à Internet
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Acesso generalizado	33	42	49	56	66	67
Acesso restrito	63	54	46	42	34	27
Ns/Nr	4	4	5	2	-	6

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.85 | Modo de ligação à Internet
2004 a 2008, (%) Câmaras Municipais com ligação à Internet

	2004	2005	2006	2007	2008
Modem (acesso através de linha telefónica normal)	2	1	7	x	6
RDIS*	4	1	9	8	8
DSL (xDSL*, ADSL*, SDSL, etc.)	74	79	91	92	92
Cabo*	5	4	8	10	12
Acesso dedicado*	x	14	17	24	22
Outra ligação fixa - com ou sem fios (Ex.: Satélite, Fibra óptica, Wi-Fi)	x	x	x	10	9
Ligação móvel	x	x	x	23	37
Por telemóvel ou PDA de banda estreita (ex.: GPI)	x	x	x	x	4
Por telemóvel ou PDA de banda larga (tecnologia)	x	x	x	x	33
Outro modo de ligação em banda larga	11	1	4	x	x
Outro modo de ligação em banda estreita	3	1	-	x	x

Nota: Em 2006, um mesmo organismo pode ser contabilizado em mais do que um modo de ligação.

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2004-2007.

Tabela III.86 | Capacidade máxima de débito disponível da ligação à Internet
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
< 128 Kbps	34	9	3	-	-	-
≥ 128 Kbps e < 256 kbps	11	7	2	1	1	0
≥ 256 kbps e < 512 kbps	18	21	10	4	4	3
≥ 512kbps e < 2mbps	30	59	47	29	17	12
≥ 2mbps	1	2	38	64	78	84
Ns/Nr	3	2	1	2	1	1
Não dispõe de ligação à Internet	3	x	x	1	x	x

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.87 | **Actividades desenvolvidas na Internet pelas Câmaras Municipais**

2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais com ligação à Internet

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Correio electrónico	99	96	97	98	99	99
Procura e recolha de informação/documentação	98	97	98	99	97	98
Troca electrónica de ficheiros	92	90	93	96	94	96
Consulta de catálogos de aprovisionamento	70	80	78	83	86	88
Divulgação de bens e serviços da Câmara Municipal	56	60	68	74	84	86
Comunicação externa com outros Municípios, Juntas de Freguesia e Organismos da AP Central	70	70	67	79	82	83
Acesso a bases de dados	74	79	78	83	79	82
Interface com o cidadão	x	x	x	x	65	71
Desburocratização de procedimentos	x	x	x	x	62	66
Compras electrónicas	10	10	14	15	29	35
Venda de bens e/ou serviços da Câmara Municipal	4	9	12	12	16	19

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

3.3. Presença na Internet**Tabela III.88** | **Câmaras Municipais com presença na Internet**

2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Câmaras Municipais com presença na Internet	84	91	96	96	97	99

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.89 | **Câmaras Municipais com presença na Internet, por regiões (NUTS II)**

2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Norte	89	98	99	97	98	99
Centro	82	91	93	94	98	100
Lisboa	95	100	100	100	100	100
Alentejo	79	80	96	91	95	100
Algarve	94	86	100	100	100	100
R. A. Açores	74	80	100	100	93	95
R. A. Madeira	82	100	100	100	100	90

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.90 | **Razões determinantes para a criação do sítio na internet**

2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais com presença na Internet

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Divulgar informação institucional da	94	96	98	99	98	100
Promover o turismo e a cultura	93	97	98	99	98	98
Divulgar a agenda cultural/desportiva e outras actividades	91	94	95	97	96	97
Estreitar o relacionamento entre o poder local e os cidadãos	76	78	80	89	89	91
Promover o desenvolvimento sócio-económico do Município	65	70	73	82	88	85
Promover as tecnologias da informação junto dos cidadãos	59	65	69	74	79	78
Aproximar as comunidades emigrantes do seu Município	67	71	70	75	77	77
Disponibilização de serviços online	43	49	57	62	65	73
Aferição do grau de satisfação dos utilizadores	x	x	12	16	x	24

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.91 | **Requisitos totalmente contemplados no sítio da internet**

2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais com presença na Internet

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Protecção de dados pessoais	20	24	34	32	x	x
Acessibilidade para cidadãos com necessidades especiais	2	5	3	6	18	x
Capacidade para garantir transacções seguras	4	6	-	5	6	9

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.92 | Serviços ou funcionalidades disponíveis no sítio da internet
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais com presença na Internet

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Correio electrónico para emissão de sugestões e reclamações	x	74	91	78	78	84
Download e impressão de formulários	34	41	70	74	77	83
Subscrição de newsletters	x	16	32	41	47	58
Processos de consulta pública (ex. PDM)	x	24	36	36	41	54
Inquéritos aos cidadãos	x	13	26	24	27	34
Apoio ao utilizador (ex. Lista de FAQs, <i>helpdesk</i> , etc.)	12	15	25	27	30	32
Preenchimento e submissão online de formulários	8	9	21	21	24	31
Pedido de recolha de lixo, limpeza de ruas	x	x	x	x	20	26
Acompanhamento de processos de obras particulares	x	x	x	x	20	24
Plataformas de votação online	x	6	14	15	15	19
Fóruns de discussão entre o executivo camarário e os cidadãos	6	6	10	14	12	15
Encomenda de material referente ao Município (ex. brochuras, planos locais, mapas, etc.)	7	11	19	22	17	14
Pagamentos online através do sítio na Internet	1	x	1	2	4	3
Transmissão, através de videoconferência, das reuniões e sessões camarárias	1	x	1	2	2	2
Utilização personalizada do sítio na Internet (ex. menu personalizado, notícias, etc.)	13	12	21	x	x	x
Subscrição electrónica de jornais ou notícias seleccionadas	11	13	14	x	x	x
Visionamento de dados pessoais em bases de dados administrativas (ex. livros emprestados, listas de espera, impostos, registo de edifícios)	5	4	12	x	x	x

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.93 | Tipo de informação disponível no sítio da internet
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais com presença na Internet

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Informação municipal e planos locais	80	75	80	81	85	90
Organograma da Câmara Municipal	70	77	78	83	82	88
Actas e resoluções tomadas em reuniões e sessões camarárias	51	60	65	75	78	85
Anúncio de reuniões e eventos camarários	68	70	72	79	79	84
Consulta de taxas municipais	x	x	x	x	73	81
Informação sobre serviços, direitos e deveres dos cidadãos	54	59	66	72	75	77
Planos de actividade e relatórios de actividade	x	35	39	49	58	77
Contactos e <i>curriculum</i> dos principais responsáveis camarários	x	57	63	73	67	72
Actos administrativos camarários (resoluções, despachos)	x	35	44	49	56	64

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.94 | Implementação do sítio na internet
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais com presença na Internet

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Entidade externa	51	47	44	45	46	51
Serviços da Câmara Municipal	26	27	23	21	22	21
Ambas	23	26	30	33	32	27
Ns/Nr	-	-	3	1	1	1

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.95 | Manutenção do sítio na internet
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais com presença na Internet

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Serviços da Câmara Municipal	40	41	42	49	52	52
Entidade externa	32	26	24	23	21	19
Ambas	27	32	32	27	27	28
Ns/Nr	1	1	3	1	1	1

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.96 | **Actualização dos conteúdos do sítio na internet**

2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais com presença na Internet

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Serviços da Câmara Municipal	53	61	58	72	76	81
Entidade externa	14	11	9	6	5	3
Ambas	32	27	29	21	17	14
Ns/Nr	1	1	4	1	1	1

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.97 | **Frequência da actualização de conteúdos**

2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais com presença na Internet

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Actualização permanente	68	68	69	80	88	91
De 15 em 15 dias	8	8	15	8	5	5
Uma vez por mês	13	13	7	6	3	2
De 3 em 3 meses	1	1	3	2	1	0
> de 3 meses	6	6	3	2	1	1
Ns/Nr	4	4	3	2	1	1

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

3.4. Comércio Electrónico**Tabela III.98** | **Câmaras Municipais que efectuem encomendas através da Internet**

2004 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2004	2005	2006	2007	2008
Câmaras Municipais que efectuem encomendas através da Internet	11	13	16	25	28

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2004-2007.

Tabela III.99 | **Número de encomendas através da Internet**

2004 a 2008, (%) Câmaras Municipais que efectuem encomendas através da Internet

	2004	2005	2006	2007	2008
Menos de 10	58	66	55	70	x
Entre 10 a 20	23	22	28	7	x
Mais de 20	19	12	13	22	x
Ns/Nr	-	-	5	1	x

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2004-2007.

Tabela III.100 | **Valor das encomendas através da Internet no total do valor das encomendas**

2004 a 2008, (%) Câmaras Municipais que efectuem encomendas através da Internet

	2004	2005	2006	2007	2008
< 1%	65	62	60	60	49
≥ 1% e < 10%	29	22	25	32	38
≥ 10% e < 25%	3	9	8	4	4
≥ 25%	-	3	-	1	5
Ns/Nr	3	3	8	3	5

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2004-2007.

Tabela III.101 | **Tipo de bens e/ou serviços encomendados através da Internet**

2004 a 2008, (%) Câmaras Municipais que efectuem encomendas através da Internet

	2004	2005	2006	2007	2008
Consumíveis informáticos	x	x	63	63	65
Software, hardware	68	66	58	56	62
Economato	36	53	40	45	49
Livros	6	3	30	29	27
Viagens	-	3	-	4	8
Viaturas	13	-	-	-	4

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2004-2007.

Tabela III.102 | **Plataformas utilizadas na realização de encomendas de bens e/ou serviços através da Internet**

2004 a 2008, (%) Câmaras Municipais que efectuem encomendas através da Internet

	2004	2005	2006	2007	2008
Correio electrónico	52	59	60	64	69
Catálogos de fornecedores	58	84	68	56	56
e-Marketplaces	16	13	30	25	22
Leilões	-	3	3	10	8

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2004-2007.

Tabela III.103 Câmaras Municipais que efectuam pagamentos online pela encomenda de bens e/ou serviços através da Internet
2004 a 2008, (%) Câmaras Municipais que efectuam encomendas através da Internet

	2004	2005	2006	2007	2008
Câmaras Municipais que efectuam pagamentos online pela encomenda de bens e/ou serviços através da Internet	16	13	10	25	33

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2004-2007.

3.5 Estratégia e Cooperação

Tabela III.104 Câmaras Municipais com uma estratégia para o desenvolvimento das TIC
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Câmaras Municipais com uma estratégia para o desenvolvimento das TIC	67	67	62	60	73	75

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.105 Abrangência da estratégia TIC
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais com uma estratégia para o desenvolvimento das TIC

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Infra-estrutura TIC	84	93	95	94	93	94
Serviços ao cidadão via Internet	88	84	84	89	90	89
Política de segurança na utilização das TIC	75	80	83	85	90	81
Formação e/ou certificação em TIC	x	46	44	50	63	56
Compras via Internet (e-Commerce)	15	18	27	26	31	42

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.106 Cooperação com as Juntas de Freguesia
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Operação, manutenção e utilização das TIC	24	23	38	42	40	41
Desenvolvimento ou aquisição de aplicações	15	16	27	32	27	25
Compra de infra-estruturas TIC, etc.	17	14	26	30	25	25
Disponibilização de serviços online	8	13	16	22	24	24
Portal ou sítio na Internet conjunto	11	12	15	23	17	16
Estrutura de Intranet conjunta	3	5	11	11	11	10
Interconexão de base de dados	3	5	8	10	10	10
Venda/disponibilização de bens e/ou serviços ao cidadão	3	6	9	10	9	10
Compras de bens e/ou serviços através da Internet	2	2	3	5	4	5

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.107 Cooperação com outros Municípios
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Desenvolvimento ou aquisição de aplicações	20	18	38	44	43	53
Portal ou sítio na Internet conjunto	16	10	38	39	41	47
Compra de infra-estrutura TIC, etc.	13	13	34	37	41	45
Operação, manutenção e utilização das TIC	15	15	31	31	35	38
Venda/disponibilização de bens e/ou serviços ao cidadão	4	4	13	17	17	18
Compra de bens e/ou serviços através da Internet	2	2	8	10	9	11

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

3.6 Recursos Humanos em Tecnologias de Informação e Comunicação

Tabela III.108 Trabalhadores por grau de ensino
2005 a 2008, (%) Trabalhadores nas Câmaras Municipais

	2005	2006	2007	2008
Sem Grau de Ensino	2	1	1	1
1º Ciclo do Ensino Básico (4º ano)	32	31	29	28
2º Ciclo do Ensino Básico (6º ano)	16	15	15	14
3º Ciclo do Ensino Básico (9º ano)	15	17	17	16
Ensino secundário (12º ano)	19	18	19	20
Bacharelato/Licenciatura	15	17	18	19
Mestrado/Doutoramento	1	-	1	1

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2005-2008.

Tabela III.109 Câmaras Municipais com pessoal afecto exclusivamente às TIC
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Câmaras Municipais com pessoal afecto exclusivamente às TIC	74	80	85	84	86	86

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.110 Pessoal TIC por grau de ensino
2003 a 2008, (%) Trabalhadores nas Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1º Ciclo/2º Ciclo do Ensino Básico (4º ano/6º ano)	0	9	1	3	16	3
3º Ciclo do Ensino Básico (9º ano)	9	11	7	7	8	7
Ensino Secundário (12º ano)	58	52	59	54	47	53
Bacharelato/Licenciatura	32	27	32	35	29	36
Mestrado	1	1	1	1	1	1

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.111 Câmaras Municipais que indicam ter escassez de pessoal TIC
2003 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Câmaras Municipais que indicam ter escassez de pessoal TIC	47	52	55	53	56	57

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.112 Câmaras Municipais que indicam que a inexistência ou escassez de pessoal TIC tem condicionado negativamente o desenvolvimento das suas actividades
2004 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2004	2005	2006	2007	2008
Câmaras Municipais que indicam que a inexistência ou escassez de pessoal TIC tem condicionado negativamente o desenvolvimento das suas actividades	39	36	35	38	39

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2003-2008.

Tabela III.113 Acções de formação
2005 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2005	2006	2007	2008
Trabalhadores que frequentaram acções de formação em geral	26	21	27	29
Trabalhadores que frequentaram acções de formação em TIC	6	4	4	5
Proporção das acções de formação em TIC no total das acções de formação	13	21	13	11

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2005-2008.

Tabela III.114 Acções de formação à distância (e-Learning)
2005 a 2008, (%) Câmaras Municipais

	2005	2006	2007	2008
Acções de formação à distância (e-Learning)	2	-	1	3

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2005-2008.

Tabela III.115 Recursos utilizados na resolução de problemas informáticos
2004 a 2006, (%) Câmaras Municipais

	2004	2005	2006
Apenas aquisição externa de serviços	7	7	3
Apenas resolução interna, através de pessoal TIC existente	12	10	14
Ambas	79	78	79
Ns/Nr	2	5	3

Nota: Dados não recolhidos em 2007.

Fonte: UMIC, Inquérito à Utilização das TIC nas Câmaras Municipais 2004-2006.

Anexo B – Ficha de Projectos

Ficha de Projecto

Nome do Projecto

Informação Geral

Data do início

Data do final (prevista)

Montante despesa aprovado:

Tipo de Projecto

Corrente



Registo das despesas			
Data	Código Fornecedor	Doc. Pagamento	Valor

Comparticipado

sim

não

Montante participação aprovado:

Tipo participação

Nacional



Ficha de Projecto

Registo dos pedidos de comparticipação					
Data	Código Entidade Financ.	Despesa comparticipada		Comparticipação	
		Doc. Pagamento	Valor	Valor	%

Registo das comparticipações			
Data	Código Entidade Financ.	Doc. Recebimento	Valor

Grau de execução financeiro			
Ano N	Ano N+1	Ano N+2	Ano N+3