



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## Proposta de um Sistema de Informação - Centro de Apoio Financeiro a Instituições Particulares de Solidariedade Social - CAFIPSS

Elsa Maria Martinho Sobreda Tomar da Cunha Ferreira

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

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:

Dr. Luís Manuel Monteiro da Fonseca (Especialista)  
Instituto de Segurança Social - ISS, IP

setembro 2013



## AGRADECIMENTOS

---

*Quando na vida encontramos o saber, há que abraçar a oportunidade e aprender.*

A concretização deste projeto individual exigiu disciplina, perseverança e coragem para seguir em frente. Mas este não foi um percurso solitário, pois encontrei saber, apoio, compreensão e carinho nas pessoas que me rodearam, fortalecendo-me e incentivando-me nas horas tantas vezes críticas. Deste modo, cumpre em breves linhas expressar publicamente os meus agradecimentos.

No plano académico, encontrei nos professores que integram o corpo docente do Mestrado em Administração Pública a disponibilidade, o conhecimento e as competências pessoais para o transmitir, facilitando dessa forma a minha aprendizagem e crescimento individual, ajudando desse modo, para a conclusão deste ciclo de estudos.

Ainda neste campo, expresso particular agradecimento ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo que aceitou a orientação deste trabalho projeto e que, com os seus comentários e ensinamentos, contribuiu indelevelmente para o resultado final.

Na vertente profissional, o meu profundo sentimento de gratidão à Ana, cujas qualidades se revelaram uma referência a seguir, à Fernanda que partilhou a sua cultura e saber, à Tânia que sempre esteve presente para me ouvir e apoiar, à Cristina e à Graça que sempre acreditaram em mim, e ao Luís, que aceitou o desafio de coorientar este trabalho. Agradeço ainda ao restante círculo de colegas que se distinguiram pela colaboração, apoio e incentivo, permitindo-me tempo, tantas vezes escasso. Não posso deixar de referir ainda a disponibilidade da Dra. Ana Paula Revez e do Dr. Ricardo Antunes, a Dra. Zélia Brito a quem devo especialmente a confiança que depositou em mim e no projeto, que, ao acreditar na sua relevância se empenhou na apresentação do primeiro esboço do modelo à Dra. Mariana Ribeiro Ferreira (Presidente do Conselho Diretivo do ISS.IP), ambas contribuindo com os seus comentários para melhorar o trabalho final.

Por fim, mas não de menor importância, agradeço aos meus filhos que de uma maneira ou de outra me apoiaram e acreditaram em mim, ao meu pai pelo orgulho que me transmitiu, e aos meus “irmãos” pelo apoio e carinho,

e a ti, Mário, meu companheiro e amigo de todas as horas  
e para ti, mãe, pois esta obra é em parte também tua



## RESUMO

---

Um dos compromissos do Estado Português consiste na proteção social ou segurança social, um direito de todos os cidadãos consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP). No entanto, ao contrário do que foi acontecendo na área da previdência social, no caso da ação social e respetivos apoios sociais o Estado “delegou” essa função nas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), numa espécie de parceria público privada. Tal realidade enfrenta implicações ao nível da responsabilização, do controlo e não menos importante na despesa pública, argumento que, se por um lado potencia uma maior liberdade na transferência daqueles serviços para organizações da sociedade civil, por outro obriga à criação de mecanismos de controlo por parte do Estado com a finalidade de responder perante os cidadãos em matéria de justiça e equidade, fatores primários a ter em conta quando se trata de bens e serviços de cariz social.

Neste âmbito, o presente trabalho de projeto pretende implementar um processo de trabalho (*workflow*) que, com recurso às novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), suportado numa plataforma *web*, execute a ligação entre o Estado, representado pelo Instituto da Segurança Social e as Instituições Particulares de Solidariedade Social, visando obter-se uma significativa melhoria nos processos de informação, financiamento e controlo dos apoios financeiros concedidos, bem como o controlo sobre o cumprimento dos Acordos de Cooperação e demais obrigações a que aquelas entidades estão obrigadas.

Palavras-chave:

Reforma da Administração Pública

Modernização Administrativa

Processos de Trabalho - *Workflow*

Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC

## **ABSTRACT**

---

One of the commitments of the Portuguese State consists of social protection or social security as a right of all citizens, assigned on the Portuguese Republic Constitution. However, and despite what was happening in the social security area, in the case of social action and social supports the state "delegated" this function in the Non Profit Organizations, in a kind of public private partnership. This reality faces implications for accountability, control, and not least in public spending. These arguments that, if on one hand it empowers greater freedom to transfer the social services to civil society organizations seeking to reduce the public expenditure, on the other it requires the creation of control mechanisms by the state in order to be able to respond to citizens on the justice and equity, primary factors to take into account on the supply of services of social background.

In this context, this project intends to implement a project work process (workflow). By using a web platform we connect the State and the welfare institutions, aiming to achieve a significant improvement in the processes of information, funding and control of financial support as well as enforcing the fulfillment of cooperation agreements.

Keywords:

Public Administration Reform

Administrative modernization

Work Process's - Workflow

Communication and information technologies

## **ÍNDICE GERAL**

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>i</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>iii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>iv</b>
<b>GLOSSÁRIO DE SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS</b> .....	<b>vii</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I - ESTADO E ADMINISTRAÇÃO; REFORMAS E MODELOS DE GESTÃO</b> .....	<b>5</b>
1.1 DO INÍCIO DO ESTADO E DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	5
1.2 DA CIÊNCIA DE ADMINISTRAR .....	9
1.2.1 O MODELO DA ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL: WEBERIANO OU BUROCRÁTICO.....	11
1.2.2 O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO MANAGERIAL; NEW PUBLIC MANAGEMENT .....	14
1.2.3 O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO EM REDE: O NEW PUBLIC SERVICE .....	18
1.3 ADMINISTRAÇÃO E GOVERNANÇA .....	20
1.4 ADMINISTRAÇÃO E NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO: REFORMA E MODERNIZAÇÃO .....	23
1.5 O E-GOVERNMENT .....	27
1.6 SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	28
<b>CAPÍTULO II – O CENTRO DE APOIO FINANCEIRO - CAFIPSS</b> .....	<b>31</b>
2.1 INTRODUÇÃO.....	31
2.2 OBJETIVOS DO PROJETO .....	33
2.3 DEFINIÇÃO DO OBJETO E ÂMBITO DE INTERVENÇÃO.....	34
2.4 PROCESSOS CHAVE: A ELEGIBILIDADE DOS UTENTES/CLIENTES .....	39
2.5 IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS EXISTENTES .....	41
2.6 INTEGRAÇÃO DO CAFIPSS NO PORTAL DA SEGURANÇA SOCIAL.....	46
2.7 OS PROCESSOS INFORMAÇÃO DO UTENTE E INSCREVER UTENTE .....	50
<b>CAPÍTULO III – METODOLOGIA DE IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS ESPERADOS</b> .....	<b>61</b>
3.1 DO PLANEAMENTO À GESTÃO DO PROJETO.....	61
3.2 RESULTADOS ESPERADOS .....	63
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>65</b>
<b>FONTES</b> .....	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>69</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>I</b>
ANEXO A – CORRESPONDÊNCIA.....	III
ANEXO B – APRESENTAÇÃO DO CAFIPSS – 01-04-2013 .....	V
CURRICULUM VITAE.....	XI

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1.1. FATORES IMPULSIONADORES DAS REFORMAS.....	15
QUADRO 2.1 OBJETIVOS DO CAFIPSS .....	33
QUADRO 2.2 COOPERAÇÃO 2010-2012 .....	36
QUADRO 2.3 IDENTIFICAÇÃO DOS CONSTRANGIMENTOS .....	38
QUADRO 2.4 IDENTIFICAÇÃO DAS INCONFORMIDADES / IRREGULARIDADES .....	39
QUADRO 2.5 INTEROPERABILIDADE DE SI .....	42
QUADRO 2.6 RECURSOS DO SISS .....	43
QUADRO 2.7 RECURSOS DO SI-EXTERNOS .....	43

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 2.1 DIAGRAMA DE CONTEXTO .....	34
FIGURA 2.2 PORTAL DA SEGURANÇA SOCIAL DIRETA .....	44
FIGURA 2.3 ÁREA RESERVADA DAS ENTIDADES.....	45
FIGURA 2.4 HIPERLIGAÇÃO – CAFIPSS .....	46
FIGURA 2.5 FLUXOGRAMA DAS FUNCIONALIDADES DA PLATAFORMA .....	47
FIGURA 2.6 FORMULÁRIO DO PEDIDO DE INFORMAÇÃO DO UTENTE .....	50
FIGURA 2.7 WORKFLOW DO PROCESSO INFORMAÇÃO DE UTENTE.....	52
FIGURA 2.8 RESPOSTA TIPO – PEDIDO DE INFORMAÇÃO UTENTE .....	54
FIGURA 2.9 FORMULÁRIO - INSCREVE UTENTE.....	56
FIGURA 2.10 <i>WORKFLOW</i> DO PROCESSO INSCREVE DE UTENTES .....	58



## GLOSSÁRIO DE SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

---

AC	- Acordos de Cooperação
AP	- Administração Pública
CC	- Cartão do Cidadão
CES	- Conselho Económico Social
CGA	- Caixa Geral de Aposentações
CNP	- Centro Nacional de Pensões
COOP	- Cooperação
CRP	- Constituição da República Portuguesa
DL	- Decreto-lei
DN	- Despacho Normativo
Gov	- Governo
GR	- Gestão de Remunerações
IDQ	- Identificação e Qualificação
IPSS	- Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISS.IP	- Instituto da Segurança Social, IP.
MSESS	- Ministério da Solidariedade Emprego e Segurança Social
NIF	- Número de Identificação Fiscal
NIPC	- Número de Identificação de Pessoa Coletiva
NISS	- Número de Identificação da Segurança Social
NPM	- New Public Management
NPS	- New Public Service
OCIP	- Orçamento e Contas Instituições Particulares
SI	- Sistema de Informação
SIF/SAF	- Sistema de Informação Financeira / Sistema de Apoio Financeiro
SISS	- Sistema de Informação da Segurança Social
SS	- Segurança Social
SSDireta	- Segurança Social Direta
VAB	- Valor Acrescentado Bruto



## INTRODUÇÃO

---

Diversamente ao que foi acontecendo na área da previdência social, crescentemente assumida pelo Estado, no caso da ação social e respetivos apoios sociais, o Estado “delegou” parte dessa função nas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), assumindo paralelamente a responsabilidade desses bens e serviços através de contrapartidas financeiras. Do mesmo modo, regulou a prestação daqueles serviços e criou mecanismos de responsabilização e controlo que lhe permitissem responder com equidade às necessidades de todos os cidadãos e, em particular, aos clientes daqueles bens e serviços.

As IPSS são entidades privadas que integram o setor não lucrativo, justificando a sua existência no apoio que prestam à sociedade em geral. As cerca de 5000 instituições registadas dedicam-se a satisfazer necessidades sociais nas áreas da infância, deficiência, terceira idade, entre outras, representando em 2010, 2,8% do VAB nacional, 4,7% do emprego total e 5,5% do emprego remunerado<sup>1</sup>. Estas instituições para funcionarem e poderem fazer face aos custos inerentes à atividade que desenvolvem, possuem orçamentos organizados sendo as receitas essencialmente resultantes das mensalidades dos utentes e das verbas provenientes da Segurança Social, que no ano de 2012, transferiu um valor que se aproxima dos 1,2 mil milhões de euros, verba que permitiu apoiar indiretamente 456 869 cidadãos. E se, por um lado se compreende que as IPSS governam, também, dinheiros públicos, por outro, assumem grande responsabilidade perante a sociedade e o estado, procurando não só, acautelar a sua sobrevivência como também garantir a satisfação das necessidades dos seus utentes / clientes.

A “delegação” do Estado para estas organizações, é formalizada através de uma espécie de contratação de serviços<sup>2</sup>, conhecida como Acordos de Cooperação. Estes contratos, formalizados entre a Segurança Social (SS) e as IPSS, pressupõem um conjunto de regras de equidade, transparência e controlo financeiro, obrigando-se o Estado ao pagamento de compensações financeiras. Todavia, esta parcial transferência de responsabilidade obriga a uma rigorosa e constante monitorização e cujos objetivos visam garantir, por um lado, a prestação de um serviço nas condições contratualizada e por outro, assegurar que os seus utilizadores (utentes/clientes) são os cidadãos mais necessitados. Deste modo, para além do acompanhamento técnico especializado o Estado exerce ainda a ação fiscalizadora, acautelando a igualdade e equidade da distribuição dos recursos, o controlo financeiro das participações bem como o cumprimento da lei. Na verdade, a participação financeira mensal da SS para as

---

<sup>1</sup> Dados disponibilizados pelo MSSS, Carta Comum de Balanço e Compromisso, junho 2013

<sup>2</sup> Esta matéria poderá ser aprofundada em Gonçalves, 2008

instituições de acolhimento é controlada através da frequência de utentes, sendo da responsabilidade das IPSS a comunicação dos dados dos utilizadores dos seus serviços. Recentemente (março 2013), aquela informação passou a ser efetuada através da internet no sítio da Segurança Social - SSDirecta -, onde as instituições registam informação sobre os seus clientes, sendo aqueles dados automaticamente incluídos no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS). Deste modo, e por esta via, pode presumir-se que o controlo financeiro se encontra assegurado.

No entanto, outra vertente do exercício da ação do Estado é a que respeita ao controlo do cumprimento das regras gerais protocoladas, consumando-se através das ações de fiscalização / inspeção e ou vistorias técnicas, as quais aferem genericamente o cumprimento dos preceitos dispostos na legislação em vigor. Uma das áreas críticas deste nível de controlo resulta diretamente da observância dos princípios de igualdade e equidade da distribuição dos recursos que as IPSS disponibilizam, estabelecendo-se que os rendimentos disponíveis das famílias são, por um lado, determinantes para atribuir, na maioria dos casos, prioridade a pessoas e grupos social e economicamente mais desfavorecidos, e por outro, servem ainda de base para determinar o valor da comparticipação a cargo do utente / família. Porém, o dever, que cabe aos utentes / clientes de informar sobre os rendimentos de que dispõem, nem sempre é cumprido, e, quando o é, não raras vezes se verifica ser a informação de qualidade duvidosa, o que se traduz num obstáculo para cumprimento da legislação em vigor. A ideia que parte destes mecanismos de controlo poderiam ser obtidos mediante um processo que em simultâneo facilitasse o cumprimento dos princípios norteadores da ação social e o disposto nos contratos assinados com as IPSS, impulsionou a reflexão<sup>3</sup> sobre os constrangimentos observados no seio da organização administrativa das IPSS bem como no sistema de controlo seguido pelo ISS.IP.

É pois neste cenário dicotómico que surge o presente projeto de modernização que, modestamente se acredita desfrutar do mérito de ser, a um nível *micro*, uma das possíveis representações dos movimentos de reforma e modernização que o Estado tem vindo a ensaiar desde as últimas décadas do Século XX.

Com especial incidência na vertente de relacionamento e aproximação ao cidadão e às empresas, no caso concreto, às empresas da economia social, pretende-se utilizar os recursos

---

<sup>3</sup> A reflexão baseou-se na experiência obtida no contexto das funções desempenhadas pela autora – Inspeção e Fiscalização de Equipamentos Sociais, no âmbito das atribuições e competências consignadas na Portaria 135/2012, de 8 de maio, diploma que aprova os Estatutos do Instituto da Segurança Social, IP

de informação, bem como o portal da Segurança Social, para implementar um processo - Centro de Apoio Financeiro -, que permita auxiliar em tempo real as IPSS nalgumas das suas tarefas administrativas, assumindo simultaneamente um controlo sobre o cumprimento de parte do contratualizado nos Acordos de Cooperação entre a Segurança Social e aquelas entidades. Deste modo, representando uma melhoria nos procedimentos comunicacionais entre os parceiros, o presente projeto insere-se no modelo de Governança que privilegia os valores da cidadania e participação ativa, colaboração, cooperação e confiança entre os atores sociais.

O percurso trilhado inicia-se com o enquadramento teórico visando, ainda que brevemente, ilustrar o Estado e os diferentes modelos de administração, numa perspetiva de evolução conceptual, procurando-se demonstrar a importância e os benefícios que os processos de modernização administrativa, alicerçados nas novas tecnologias de informação, desempenham na procura de mecanismos que permitam alcançar a eficácia e a eficiência necessários para um melhor desempenho da administração pública.

O segundo capítulo foi reservado para a apresentação do Centro de Apoio Financeiro para as IPSS – CAFIPSS. Com recurso a representações gráficas e ao estudo de caso pretende-se explicar as potencialidades do modelo de intervenção dando-se num primeiro momento maior relevância às possibilidades que o mesmo representa para as IPSS. Seguidamente, e já numa perspetiva interna da Segurança Social descrever-se-á um processo – *workflow* e as suas potencialidades no que respeita ao controlo dos acordos de cooperação.

O terceiro e último capítulo, foi reservado para apresentação da metodologia de implementação do projeto, sendo também abordados os resultados esperados e as potencialidades da plataforma para o futuro como instrumento de planeamento territorial dos recursos disponibilizados pelas IPSS, na prossecução da sustentabilidade daquelas instituições bem como uma ferramenta que facilite a tomada de decisão baseada na igualdade de oportunidades dos cidadãos.



O Estado moderno, enquanto organização autorizada pelos cidadãos para governar, com recurso à administração pública, procura de forma recorrente gerir e administrar o bem comum tendo em vista a supressão das necessidades coletivas. Os moldes como o tem feito, assumem diferentes formas de governação, adaptando-se ou transformando-se em face da realidade, mediante a definição de políticas que espelham as vontades da sociedade em cada época. Deste modo, o Estado tal como hoje o conhecemos é, no entanto, o resultado do desenvolvimento das relações sociais tornando-o um produto da modernidade (Gomes, 2013: 17).

Na realidade, perspetivamos o Estado - pese embora as queixas que frequentemente se fazem ouvir no que respeita às suas exigências e ainda por amiúde se considerar que interfere em assuntos considerados privados -, como o garante da segurança e dos direitos nos dias que correm, dificilmente se concebendo a vida sem a sua presença. Admitimos no entanto que se pode viver uma existência minimamente satisfatória, sem residência ou sem família, mas não sem o Estado, pois, eventualmente no mundo presente, o pior que o destino pode reservar a um ser humano é reduzi-lo à condição de apátrida (Strayer, 1969: 9).

### **1.1 Do início do Estado e da organização Administrativa**

Não sendo simples definir o conceito de Estado, e segundo Strayer, compreender o Estado através da sua história é mais importante do que procurar definições, considerando aquele que deve prevalecer o seu reconhecimento e não a sua forma definitiva. Na sua análise e partindo das formações medievais, aquele autor identificou três condições essenciais para a constituição do Estado: i) o aparecimento de unidades políticas persistentes no tempo e geograficamente estáveis; ii) o desenvolvimento de instituições duradouras e impessoais; iii) o surgimento de um consenso quanto à necessidade de uma autoridade suprema e a aceitação dessa autoridade como objeto da lealdade básica dos súbditos (Strayer, 1969: 11-15).

De facto, reconhecendo-se a importância dos princípios enunciados por este autor, e ainda que não haja uma definição única e universal de Estado, poderemos utilizar como referência as considerações de Bourdieu, para quem o Estado se apresenta como a bifurcação de um processo de concentração de diferentes espécies de capital (força física, capital económico, cultural e simbólico), processo que o torna detentor de uma espécie de meta-capital que lhe confere poder sobre aqueles diferentes tipos de capital e os seus detentores (Bourdieu, 1993: 52). Ou poderemos alargar o espectro daqueles princípios e considerar o Estado como

um “instrumento racional encarregado de realizar o interesse geral”, como referido por Durkheim (Durkheim, citado por Bourdieu, 1993: 53). Ora nesta abordagem, a construção do Estado realiza-se a par da construção do campo do poder, entendido como o espaço no interior do qual os detentores das diferentes espécies de capital lutam pelo controlo do poder do Estado (Bourdieu, 1993: 52).

Para Marx no entanto, a organização do Estado deveu-se à Revolução Francesa o que representou a primeira grande vitória da burguesia que, favorecendo os seus interesses, ocupou o poder político e organizou o Estado à sua medida. Nesta ordem de ideias, o Estado gerado da produção capitalista, visava validar a exploração da mais-valia e proteger a propriedade privada de forma legal. Para este efeito contava com a política, os tribunais e as forças da repressão, como o exército e as polícias<sup>4</sup>.

Poderemos ainda entender o estado numa perspetiva holística relacionando-o, na sua forma mais primitiva, com grupos sociais unidos por laços de parentesco tal como nos apresenta Hintze (1973, 154-155), e se bem que distingue o estado e a sociedade de nação, i.e., se por um lado considera a existência de uma relação intrínseca entre os primeiros, por outro remete-nos para o conceito de nação – entendida como uma comunidade unida pela língua, costumes, lei e religião -, cuja constituição se funda no alargamento da cidadania às classes mais baixas e consequentemente à interiorização dos direitos individuais, entendimento que é também defendido por Bendix (1973, 254). Com este fio condutor, poder-se-á presumir que desde que os seres humanos se começaram a organizar em comunidades, se depararam com a necessidade de estruturar alguns serviços. Ora, se pensarmos o Estado como o resultado de uma organização, entendemos que o seu funcionamento e sobrevivência dependem da existência de estruturas que identificamos atualmente como Administração Pública (AP)<sup>5</sup>. Embora não se pretenda no presente capítulo analisar aprofundadamente a evolução do estado, optou-se por desenhar um modesto enquadramento histórico visando enquadrar o papel da Administração Pública como estrutura organizacional do Estado moderno.

Assim, a cada modelo de Estado é possível associar diferentes modelos de Administração, e se bem que já em épocas muito anteriores existissem Estados, por exemplo, o Império Han, na China, a *Polis* grega e o Império Romano na antiguidade europeia, foi entre 1100

---

<sup>4</sup> Leia-se a este propósito Badie e Birnbaum, 1979: 13-17

<sup>5</sup> Oliveira Rocha defende que a Administração Pública é tão antiga como a humanidade. (Rocha, 2009:13)



e 1600 que foram lançadas as bases do Estado Moderno<sup>6</sup>, identificando-se, num primeiro momento, o Estado Absoluto.

Este tipo de estado caracterizava-se no contexto do exercício pessoal da soberania, onde a figura do rei era única e em cujas mãos se verificava a concentração institucional de todo o poder (legislativo, executivo e judicial). O exercício do poder era corporizado na pessoa do monarca absoluto e os restantes atores eram encarados como súbditos. Trata-se de um Estado territorial fortemente centralizado e interventor que, com o monopólio do uso da força e da aplicação de impostos, exercia um rigoroso controlo sobre a sociedade, nomeadamente sobre o mercado, as obras públicas e os bens de produção. Em termos administrativos, o rei fazia-se rodear de um corpo burocrático, fortemente centralizado, o gabinete do rei, constituído por um corpo de funcionários, os ministros do rei que trabalham sob a sua estrita dependência. Eram naturalmente pessoas da sua confiança e poderiam ser recrutados não pela sua genealogia mas pela sua competência e mérito (Bourdieu, 1997: 59-61). Ora neste tipo de Estado não se poderá considerar a existência de Administração Pública como entidade autónoma, encontrando-se esta no seu processo de génese e estruturação e na estrita dependência do poder do rei.

Será na sequência das revoluções Inglesa, Americana e Francesa, e com o primado da lei enquanto instância suprema, que surge um outro modelo - o Estado Liberal. Neste modelo, tendo em vista a defesa dos direitos e das liberdades dos indivíduos contra a disposição e o abuso do poder, o Estado não só está sujeito à lei e ao direito, como deve atuar em conformidade com o direito, i.e., de acordo com normas jurídicas que respeitem e protejam os direitos fundamentais da pessoa humana, pautando-se por uma intervenção mínima nos planos social e económico. No plano da organização administrativa, também ela pouco interventiva, prossegue no Estado liberal o processo de racionalização da administração com o desenvolvimento legal da estrutura administrativa burocrática, surgindo “a dissociação da função e do seu ocupante, da função e do funcionário, do interesse público e dos interesses privados, particulares” (Bourdieu, 1997: 63). No entanto, emergindo lentamente a partir de finais do século

---

<sup>6</sup> Segundo Strayer, os homens que lançaram as bases dos primeiros Estados europeus pouco ou nada sabiam sobre o Extremo Oriente e, apesar de através do estudo do Direito Romano e dos tratados aristotélicos, conhecerem alguma coisa sobre Roma e a Grécia, estavam, no entanto, muito longe no tempo destas duas civilizações, tendo que reinventar o estado pelos seus próprios meios (Strayer: 1969:16).

XIX, consolidando-se nos anos trinta na sequência da Grande Depressão<sup>7</sup> nos Estados Unidos e na Europa mais acentuadamente após a II Guerra Mundial, sobrevém um terceiro modelo de Estado, o Estado Providência<sup>8</sup>, também conhecido como *Welfare State*.

Identifica-se então um Estado com preocupações sociais que, mais interventivo e regulador nas diferentes esferas da vida social e económica, para além da igualdade formal de direitos civis e políticos, se preocupa com os direitos sociais e o bem-estar dos cidadãos. A este modelo de Estado equivale uma Administração Pública profissional, centralizadora e organizada de acordo com os modelos gestionários do tipo weberiano<sup>9</sup>. No entanto, a partir da década de 70, provavelmente desencadeado com a crise do petróleo, assistiu-se aos limites do Estado-Providência - incapaz de assegurar todos os contratos financeiros e sociais que vinha contraindo -, manifestando-se a necessidade de uma nova mudança na organização do estado.

Entre alguns países, ganha forma um novo modelo de Estado, caracterizado pelo “recuo” do papel interventivo na sociedade e na economia que até então era seguido. Esta tendência é também sentida na Administração Pública, onde a influência do pensamento da Teoria do *Public Choice*<sup>10</sup>, bem como os modelos da gestão privada, marcam a agenda da reforma dos governos e instigam a um novo papel do Estado na economia (Foster e Plowden, 1996, citados por Araújo, 2000:41). De facto, nos países cujos governos haviam crescido demasiado, a custo da limitação da iniciativa individual (Pollit, 1993, citado por Araújo, 2000) e cuja Administração Pública se tornou uma “estrutura pesada, problemática e ineficiente” (Araújo, 2000: 41), a necessidade de mudança tornou-se urgente. Era preciso “rein-

---

<sup>7</sup> Sobre este período será interessante rever o modelo Keynesiano, que defende o fim do *laissez faire* através da implementação de uma política económica e de um Estado intervencionista, através do recurso a medidas fiscais e monetárias com o objetivo de atenuar os efeitos adversos de ciclos económicos menos favoráveis, bem como as medidas adotadas por Roosevelt entre 1933 e 1937, conhecidas como o *New Deal*.

<sup>8</sup> Para aprofundamento desta matéria leia-se entre outros, Silva,1997; Offe, 1996, Mozzicafreddo, 2000, 1994; 1992, Flora e Alber,1984.

<sup>9</sup> Para melhor entendimento dos conceitos, leia-se Max Weber (1971,15-25).

<sup>10</sup> Para Rocha, o contributo de autores como Buchanan, Olson, Stigler, Ostrom, Rucker e Tollison permitiu a construção dum corpo teórico cuja definição se deve a Mueller, de onde resultam claramente três pressupostos em que se baseia a teoria da escolha pública assumindo-se que os indivíduos são; i) auto-interessados e têm as suas próprias preferências: ii) racionais e capazes de ordenar alternativas e por fim assume-se que os indivíduos adotam estratégias de maximização em razão do benefício individual (Rocha, 2009:45).

ventar o governo”<sup>11</sup>, diminuindo as funções do Estado e emagrecendo a Administração Pública.

Em suma, nesta brevíssima resenha pretendeu-se demonstrar que, Estado e Administração formam uma simbiose e, encontrando-se interligados influenciam-se reciprocamente. Na verdade, as funções do Estado são executadas pela Administração Pública, refletindo esta os valores, princípios e tendências do primeiro.

## **1.2 Da Ciência de administrar**

Apesar da ligação atrás demonstrada existe uma distinção entre Estado e Administração, até porque são áreas científicas distintas. Conhecido, ainda que elementarmente, o processo de constituição e evolução do Estado moderno bem como o processo da gênese e constituição da sua estrutura burocrática, pretende-se agora demonstrar que cada configuração do Estado privilegia (sem a completa exclusão de outros), um determinado modelo de organização e gestão da Administração Pública, que, embora a sua definição não seja consensual, importa a sua compreensão e estudo. Torna-se pois necessário, tal como refere Rosenbloom, em primeiro lugar, estabelecer as linhas gerais que reflitam as principais preocupações da disciplina e prática da Administração Pública. Em segundo lugar, porque defini-la, ajuda a perspetivá-la num contexto político, económico e social mais amplo. Por fim, porque as principais considerações sobre esta matéria revelam a existência de três abordagens distintas, inscritas em contextos históricos, sociais e políticos específicos e desenvolvidas a partir de perspetivas diferentes sobre as funções, valores, estrutura organizacional, normas processuais e processos de tomada de decisão e intervenção da Administração Pública. Por sua vez, cada uma destas abordagens refletem diferentes visões, tanto do cidadão como da relação que entre eles e a Administração se estabelece (Rosenbloom, 2002:5).

Eventualmente terá sido durante a época do liberalismo e no contexto da defesa efetuada por esta ideologia - da redução ao mínimo indispensável do papel do Estado, enquadrado juridicamente como um Estado de direito -, que nasceu o Direito Administrativo e despertou o interesse pelo estudo da Administração Pública. Enquanto na Europa esse interesse se centrou nas questões jurídicas, nos Estados Unidos, nascia a Teoria Administrativa fruto da “necessidade de se estruturar e racionalizar a atividade e a intervenção do Estado na vida económica e social” (Rocha, 2009: 14).

---

<sup>11</sup> Expressão que foi adotada a partir da obra *Reinventing Government* (1992).

A este primeiro período da Teoria Administrativa corresponde a designada Administração Científica ou Tradicional<sup>12</sup>, que vigorou desde finais do século XIX até ao final da II Guerra Mundial. Este paradigma tem como fundamento teórico a dicotomia entre a política e a administração defendida por Woodrow Wilson<sup>13</sup> e o modelo de organização profissional preconizado por Weber.

No entanto, o aparecimento do Estado de *Welfare* e conseqüente aumento das suas funções, estruturas e crescimento da despesa pública, conjuntamente com as crescentes críticas à consistência formal dos princípios da administração científica, determinam o aparecimento de um outro tipo de modelo de organização conhecido como Administração Profissional que perdura no período que medeia o pós-guerra e a primeira crise petrolífera (1945-1975). Este tipo de administração caracteriza-se pelo crescimento do aparelho burocrático e pela ideia que a administração deve ser entendida no quadro geral do sistema político, abandonando-se a dicotomia entre política e administração. No entanto, na sequência da crise económica o modelo sofrerá um forte abalo na década de 70. De várias áreas surgiram inúmeras críticas ao seu funcionamento, sendo a de Ostrom<sup>14</sup> (1973) a mais veemente, que, além de criticar a administração científica coloca ainda em causa as bases teóricas da administração profissional, (Rocha 2009:34-35).

Deste modo, num cenário de incertezas, conflitos sociais e de grave crise económica surge nos Estados Unidos da América (EUA) uma nova ideologia - *New Right*<sup>15</sup> -, seguida pela administração de Ronald Reagan e no Reino Unido pelos governos de Thatcher. Este posicionamento ideológico caracteriza-se pelos severos ataques às opções e políticas seguidas pelo Estado de bem-estar social, o que, em associação com a crise da teoria administrativa, determinaram uma crescente reorientação da investigação para a gestão pública ou *public*

---

<sup>12</sup> Sobre este tema e para aprofundamento leia-se o artigo de Wilson (1887), bem como Bozeman (1979).

<sup>13</sup> Wilson (1856-1924), foi um forte apoiante da reforma do serviço público (1880) e é considerado o fundador de uma nova forma de olhar a Administração Pública. Defendia que a Administração Pública devia ser entendida como uma forma de “negócio”. No ensaio de 1887, O Estudo da Administração, Wilson escreveu "A Administração está fora da esfera da política. Questões administrativas não são questões políticas, pelo contrário, são questões de gestão" citado por Rosenbloom, (2002:17).

<sup>14</sup> Para melhor aprofundamento da matéria leia-se Ostrom, (1973).

<sup>15</sup> *New Right*, ideologia liberal e conservadora que foi seguida nos Estados Unidos pela Administração de Ronald Reagan e no Reino Unido pelos governos de Thatcher, a qual, em traços gerais, realçava as potencialidades do mercado como suporte dos processos de tomada de decisão e das escolhas individuais.

*management* (Rocha 2009:35), cuja filosofia se apoia na procura da eficiência dos serviços públicos.

Baseado em grande parte, na racionalidade e na economia neoliberal, o *New Public Management* defende a superioridade dos mecanismos de mercado, a competição e os interesses pessoais como motivação para o trabalho, bem como a melhoria de eficiência dos serviços públicos, definindo como principal desígnio o emagrecimento da despesa pública. Será no entanto após a década de noventa, quiçá sob a crescente influência da globalização, da internacionalização da economia, da complexificação das sociedades democráticas e do crescente interesse na governança por parte dos cidadãos, que se pode observar uma gestão pública recriada com nova identidade, esta construída no quadro de uma nova conceção de governação e de prestação do serviço público. É o tempo do *New Public Service*.

Após esta apresentação rudimentar da Ciência Administrativa bem como a sua evolução, pretende-se nos pontos seguintes, pormenorizar os modelos de gestão adotados pela Administração Pública.

### **1.2.1 O Modelo da Administração Profissional: Weberiano ou burocrático**

À palavra burocracia é, normalmente, atribuído um sentido negativo fruto da confusão com a expressão burocrática. O termo burocracia refere-se às estruturas administrativas formais do setor público, à organização administrativa segundo regras, normas e procedimentos claramente definidos, baseados na definição de funções e na previsibilidade de comportamentos que criam rotinas, consideradas fundamentais para o bom funcionamento da administração. Por sua vez, a expressão burocrática encerra um sentido negativo na medida em que diz respeito à excessiva regulamentação, à rigidez e falta de flexibilidade de quem adota as regras e os procedimentos, por vezes de forma cega, porventura incapaz de perceber as prioridades e estabelecer as diferenças, facto que, ao invés de gerar eficiência e eficácia no funcionamento das organizações, gera constrangimentos, desgaste e perdas de tempo que a todos atinge.

No entanto para Weber, a burocracia<sup>16</sup> representa a organização eficiente por excelência e constitui uma condição indispensável para conferir à civilização moderna a necessária racionalidade legal, económica e técnica (Rocha, 2009:19). As organizações burocráticas eram, segundo a sua perspectiva, tecnicamente superiores através da precisão, velocidade, conhecimento, unidade, subordinação estrita e redução dos custos materiais e humanos, caracterizando-se com um conjunto de princípios: (i) áreas de jurisdição normalizadas e claramente

---

<sup>16</sup> A este respeito poderá aprofundar-se a Teoria Weberiana em Weber, 1968 e 1971 e Blau, 1971.

definidas por normas e regulamentos administrativos; (ii) níveis ou hierarquias de tipo piramidal em que os níveis mais elevados supervisionam os mais baixos; (iii) repartição e especialização do trabalho; (iv) trabalho a tempo inteiro; (v) carácter formal da comunicação assente em documentos escritos; (vi) gestão organizada de acordo com regras gerais passíveis de aprendizagem e envolvendo a jurisprudência, o direito administrativo e a gestão. De facto, para Weber uma administração organizada segundo uma estrutura de autoridade piramidal, delineada de acordo com um quadro normativo bem definido, universal e impessoal, que padronizasse o desempenho dos intervenientes e evitasse a discricionariedade, a arbitrariedade, impusesse ritmos, controlo, racionalidade e organização ao trabalho, seria uma organização tecnicamente superior às demais formas de organização, o que em síntese representa um mecanismo de funcionamento organizacional que permite maximizar a clareza, a unidade, a subordinação rigorosa bem como a redução do atrito e dos custos com pessoal e material, (Gerth e Mills, 1948: 214).

A esse respeito, Pitschas salienta que de facto, “os esforços das autoridades burocráticas” são melhor sucedidos quando na estrutura que os sustenta há unidade de comando e coordenação das atividades administrativas. Considera ainda que os procedimentos administrativos estruturados de forma burocrática “garantem uma maior uniformidade e controlo jurídico” e atenta para o facto de que a eficiência e a produtividade no desempenho das funções públicas rotineiras pode ser garantida por uma “elevada especialização funcional graduada” destacando ainda que “a relação impessoal garante o tratamento imparcial e o julgamento objetivo de todos os cidadãos.” (Pitschas, 2003:41).

Weber, tal como Wilson e posteriormente Goodnow<sup>17</sup>, sustentava a separação entre os poderes político e administrativo - defendendo que competiria ao poder político a definição das políticas e ao administrativo a execução das mesmas -, tendo em vista o bom funcionamento da administração, e, apregoando ser desejável existir um funcionamento similar na generalidade dos serviços públicos, sustentava a necessidade de um corpo especializado e profissionalizado de funcionários, recrutados em função da competência e do mérito, organizados numa estrutura hierárquica que maximizasse a sua eficiência e promovesse o seu desenvolvimento. Com um corpo assim de funcionários públicos - gozando de um estatuto especial, submetidos ao princípio da subordinação hierárquica e da autoridade e remunerados

---

<sup>17</sup> Frank Goodnow (1895), introduziu no setor público (administração municipal) a teoria taylorista e foi um dos seguidores de Wilson que mais se destacou no desenvolvimento dos pressupostos que deram origem à Teoria Administrativa. Em *Politics and Administration: A Study in Government* (1900, 24:84), explica a dicotomia entre política e administração.

de acordo com o seu lugar na hierarquia -, seria possível a organização racional do trabalho de modo a que o estabelecimento de regras, de rotinas e procedimentos standardizados com o objetivo de evitar a discricionariedade e arbitrariedade das decisões, garantindo desse modo a imparcialidade, a eficiência e o profissionalismo<sup>18</sup>. Assim sendo, entende-se que estes aspetos a par de uma boa governação seriam fundamentais para garantir a eficiência e eficácia de qualquer organização, tal como Weber preconizava.

Todavia, e apesar de se reconhecer várias vantagens no modelo profissional / burocrático, identificam-se algumas inferioridades tais como o bloqueio à iniciativa dos funcionários a nível individual ou a ausência de participação dos cidadãos nas decisões administrativas (Pitschas, 1993: 646-647). Outro nível de críticas diz respeito à excessiva rigidez na aplicação das regras e dos regulamentos, facto que pode gerar disfunções no seu funcionamento, tais como a perda de eficácia, dificuldades acrescidas nos processos de mudança, ou o crescimento excessivo de funcionários e de estruturas administrativas, apontando Merton, que essa rigidez não só afeta a eficiência como pode afastar as organizações públicas do cumprimento dos seus objetivos centrais (Merton, 1940:560-568). Por outro lado, a reduzida flexibilidade no processo de decisão, associado a este modelo, obriga a uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia para muitas das ações ou das decisões a tomar (Peters, 1996), afetando deste modo a gestão efetiva.

No entanto, outros autores<sup>19</sup> têm vindo a detalhar os fatores da conceção de Weber sobre o tipo ideal de burocracia, mostrando sob uma ou outra base concetual, que esses elementos não estão necessariamente inter-relacionados nas organizações atuais. Referindo-se ao caso português, Mozzicafreddo, embora considere justificadas as críticas ao modelo de funcionamento da burocracia, considera a existência de uma relação entre responsabilidade e

---

<sup>18</sup> Esta separação teve início no século XIX, em reação à "promiscuidade" que nos Estados Unidos ainda existia entre a política e administração e deu origem à emergência do então designado por "Spoils System", no sentido em que cabia aos partidos políticos vencedores o direito de nomear para os diferentes cargos administrativos, as pessoas da sua confiança promovendo o clientelismo político e a emergência de uma classe de políticos denominados de "*spolismen*", facto que conduzia a situações de corrupção, ineficiência, oportunismo e discricionariedade. Com *Northcote-Trevelyan Report* (1854) em Inglaterra e o Pendleton Act (1883) nos Estados Unidos, deu-se início a um conjunto de reformas administrativas nas quais Wilson teve um importante papel como revela o seu artigo *The Study of Administration* (1887) no qual defende a separação dos poderes político e administrativo. Visava-se a reorganização dos serviços públicos procurando a sua eficiência baseando no mérito e na competência as nomeações para os cargos públicos. (Rocha, 2009; Rosenbloom, 2002: 16).

<sup>19</sup> Nomeadamente Crozier (1964) e Giauque (2003).

organização profissional em termos de eficácia e eficiência, e aponta uma insuficiente burocracia como argumento que poderá justificar a limitada responsabilidade pública naquelas matérias (Mozzicafreddo, 2001:19).

Defendendo a existência de uma confusão entre “as características da burocracia enquanto modelo organizativo e as dificuldades práticas do seu funcionamento”, Caupers perspectiva que a burocratização da sociedade é o nosso destino (Caupers 2002:44). De facto, Pitschas advoga a necessidade de reconciliação com este modelo de organização, realçando os benefícios obtidos quando o Estado centrava as suas funções na manutenção da ordem, da paz e da segurança que terá permitido o desenvolvimento das infraestruturas e dos recursos técnicos, humanos e sociais necessários para promover o desenvolvimento económico e a segurança social (Pitschas, 2003:41). Nesta medida, o modelo burocrático da AP e de governação constitui uma importante e valiosa ferramenta para o Estado Moderno, (Pitschas, 2003:42), razão pela qual não pode ser rejeitado. Aliás, como observa Peters,

“Bureaucracies have been developed to provide consistency and universality in the application of the rules demanded by law as well as modern conceptions of fairness” (Peters, 1978: 42).

### **1.2.2 O modelo de Administração Managerial; New Public Management**

Conforme já mencionado, a expansão das políticas sociais originaram o desenvolvimento das estruturas administrativas necessárias à sua execução, provocando por sua vez, uma das contradições do *welfare state* - o crescimento do setor burocrático e respetivo aumento dos custos de funcionamento da organização.

Todavia, existem fatores de *per si* geradores de conflitualidade e que, mutuamente, terão promovido a necessidade de reformas exercendo pressão na procura de alternativas ao modelo de *welfare*, *tal como* se pretende demonstrar no quadro 1.1.



#### QUADRO 1.1. FATORES IMPULSIONADORES DAS REFORMAS

Financeiros	<input checked="" type="checkbox"/> Constrangimentos orçamentais e fiscais
	<input checked="" type="checkbox"/> Desfasamento entre o esforço coletivo e os resultados
	<input checked="" type="checkbox"/> Conflitualidade entre equidade, igualdade e custos fiscais
Políticos e Organizacionais	<input checked="" type="checkbox"/> Falta de eficiência e eficácia do funcionamento
	<input checked="" type="checkbox"/> Particularismo institucional: cativação de recursos coletivos
	<input checked="" type="checkbox"/> Monopólio da administração
	<input checked="" type="checkbox"/> A eficiência não é equivalente a equidade
Sociais e Culturais	<input checked="" type="checkbox"/> Menor sensibilidade da administração às mudanças de expectativas dos cidadãos
	<input checked="" type="checkbox"/> Diminuição da legitimidade da administração face aos cidadãos

Adaptado de: Mozzicaffreddo, Juan (2011/2012)

A instabilidade social provocada por aqueles fatores, acrescida do pensamento baseado no princípio da igualdade entre a organização pública e a organização privada determinou uma mudança profunda e o desenho de um modelo alternativo, assistindo-se então à introdução da racionalidade económica na análise e identificação de possíveis soluções dos problemas da Administração Pública. Como consequência, emerge um movimento que aspira à aproximação da gestão empresarial, promove a adoção de técnicas de gestão e enfatiza a gestão das políticas públicas. Deste modo, assente na racionalidade e na economia neoliberal, surge o *New Public Management* (NPM). Todavia, a aplicação das técnicas de gestão privadas, característica deste modelo, não era inovadora representando a retoma de um dos principais pensamentos do início do século XX. De facto, as soluções apresentadas para os problemas da ineficiência, alicerçadas nos discursos de defesa da superioridade dos mecanismos de mercado, da competição e dos interesses pessoais como motivação para o trabalho, são influenciadas pelos instrumentos e ferramentas utilizadas no setor privado, motivando também, a rotura com as estruturas rígidas e hierarquizadas do modelo weberiano, dando lugar a outras, mais flexíveis e descentralizadas, que permitissem uma gestão orientada para resultados. Para Hood, o corte com o pensamento anterior é marcado pelos seguintes acontecimentos:

1. Entrada no setor público de gestores profissionais provenientes do setor privado procurando desta forma a profissionalização da gestão e uma orientação para as técnicas de gestão;
2. Definição de medidas e padrões de desempenho com objetivos mensuráveis e claramente definidos;
3. Preocupação com o controlo dos resultados enfatizando a necessidade de insistir nos resultados e não nos processos;

4. Desagregação de unidades do setor público dividindo grandes estruturas em unidades mais pequenas recorrendo a formas inovadoras de organização das atividades;
5. Introdução de fatores que promovam a concorrência no setor público, nomeadamente com a contratação, procurando com isto baixar custos e melhorar a qualidade da prestação dos serviços;
6. Ênfase nos estilos e práticas de gestão do setor privado, introduzindo modelos que flexibilizam a gestão;
7. Preocupação com a disciplina e economia na utilização de recursos, cortando nos custos e procurando maior eficiência na utilização dos mesmos.

e defende, serem aquelas linhas de atuação que, não só marcaram a rutura com o anterior paradigma, como também representam os elementos que caracterizam o NPM (Hood, 1991:3-19).

À semelhança de Hood, também Rosenbloom enumera as premissas deste modelo, reduzindo-as no entanto a quatro; i) A Administração Pública deve concentrar-se na obtenção de resultados; ii) A obtenção de resultados pode ser melhorada e com custos mais reduzidos se introduzir a concorrência do mercado na oferta de bens e serviços, por exemplo, através das privatizações ou de *outsourcing*; iii) A Administração deve estar orientada para o cliente, canalizando os seus recursos para a prestação do melhor serviço, devendo ser por isso responsabilizada; iv) A desregulamentação é desejável e como consequência o *empowerment* (capacitação) deve ser estimulado, no sentido de habilitar melhor os funcionários para serem mais competentes e criativos na busca de soluções, no âmbito dos serviços que melhor sirvam os interesses dos clientes (Rosenbloom, 2002: 21-28).

Todavia, em ambos os casos os princípios enunciados revelam uma natural oposição com a rigidez dos procedimentos padronizados característicos do modelo *weberiano*, fatores que dificultavam o exercício de uma gestão orientada para os resultados contratualizados, defendendo-se deste modo que os mecanismos burocráticos deviam ser substituídos pelo aumento da competição no fornecimento dos serviços públicos (Osborne e Gaebler, 1992:43). De facto, neste modelo de organização, os governos podem recorrer a terceiros, através de mecanismos da contratação pública, para a implementação das suas políticas e prestação dos seus serviços, nomeadamente ao mercado, defendendo-se o exercício da governação sob o princípio orientar não executar. Será pois sob este lema que o modelo preconizado pelo NPM

foi adotado nos EUA durante o mandato de Clinton e Al Gore<sup>20</sup>, ficando na memória o lema, “*make government work better and cost less*”.

Eventualmente nesta linha de pensamento Araújo refere, citando Peters, que as reformas introduzidas pelo *NPM* procuraram reverter a natureza hierárquica da governação e a influência política permitindo às organizações públicas tomarem as suas próprias decisões e serem responsáveis por elas (Araújo, 2013:93). No entanto, as reformas preconizadas neste modelo surgem num contexto histórico, político e económico, constatando-se não existir um movimento universal, i.e., observou-se que as reformas diferem de país para país não subsistindo consenso quanto às medidas adotadas (Giauque, 2003b, 59). Na verdade, da revisão da literatura, pode concluir-se que a implementação do *NPM* difere entre os países que o adotaram, sendo possível identificar claramente dois grandes grupos. O primeiro, francamente identificado com a cultura anglo-saxónica (Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália e EUA) e um segundo, cujos países são menos persuadidos em relação ao virtual contributo das técnicas de gestão do setor privado, optando por dar maior relevo ao Estado e ao seu papel na sociedade. Este é também o entendimento de Bouckaert ao analisar que os primeiros possuem uma visão próxima do setor privado, fundada no binómio “*minimiser /mettre sur le marché*” no sentido em que, sob o primado do mercado, da participação e das políticas liberais se visava a redução do papel do Estado através, por exemplo, de privatizações e da entrega ao mercado do fornecimento dos serviços públicos, que teve forte implantação nos países anglo-saxónicos. Quanto aos segundos, as reformas do setor público refletiram o binómio “*maintenir / moderniser*”, cujas influências no modelo weberiano permitiram a sua evolução para um modelo neo-weberiano (Bouckaert, 2003: 53-54).

Este grupo de países, apontados como *Continental Europeans*, é denominado por Politt e Bouckaert como os *New-Weberian States*, caracterizando-os a ideia de, Estado como

---

<sup>20</sup> No relatório “Da burocracia à eficácia: para governar melhor, poupando milhões”, Gore procurava, explicitamente, reinventar a Administração Pública através da proposta dum novo contrato de serviços entre a Administração e o povo americano. Com a garantia de uma maior eficiência e eficácia por parte do Governo, o documento propõe 384 recomendações e 1200 medidas concretas. Defende a dicotomia entre política e administração e, entre outros aspetos, preconiza a eliminação do excesso de burocracia; a descentralização dos processos de decisão; a competitividade entre os serviços, através da dinamização do mercado; a utilização dos mecanismos de mercado para a resolução de problemas; a agilização e simplificação dos processos orçamentais e das compras públicas; a descentralização da política de gestão de pessoal; a dinamização da contratação, bem como o princípio de que os funcionários deveriam focar-se na obtenção de resultados e em terem mais poder para serem mais eficientes; os cidadãos, enquanto clientes, deveriam ser colocados em primeiro lugar devendo ter voz ativa e poder de escolha (Al Gore, 1993).

força insubstituível na sociedade, utilizam um discurso que reforça a personalidade jurídica e o sistema de valores, não o limitando ao primado de eficiência, competição e satisfação de clientes / consumidores (Pollitt e Bouckaert, 2004: 66-101).

Será pois nestes termos que Giauque defende uma mistura de três modelos diferentes, i.e., a coexistência dos modelos: de mercado ou da eficiência<sup>21</sup>, da descentralização e flexibilidade<sup>22</sup> e o da excelência ou qualidade<sup>23</sup> (Giauque, 2003a: 573-574), levando-nos a concluir que a influência dos princípios intrínsecos ao *New Public Management*, não seguiram um padrão único, sendo possível a identificação de variações que premeiam casuisticamente as tradições organizacionais e funcionais de cada país. Por outro lado, constatando-se a possibilidade de identificar soluções e realidades diferentes, a ideia de que as técnicas da administração privada representam o ideal de organização e de qualidade de funcionamento, assim como, a culpabilização da Administração Pública enquanto encarnação de todas as deficiências não é isenta de interrogação, apenas acolhendo os apoios dos mais desprevenidos (Mozzicafreddo, 2001:1).

Neste sentido, outra forma de abordar a reforma será aquela que se centra numa administração baseada na cidadania. Mozzicafreddo, reconhecendo-a como Nova Administração Pública, defende que esta conceção surge da necessidade de se tornar o funcionamento da administração pública mais profissional, mais eficiente e mais sensível às condições e mudanças externas, no contexto de uma administração democrática, integradora dos princípios de uma organização profissional na estrutura organizativa de revalorização da tradição do serviço público, no âmbito da ação coletiva e da esfera pública democrática, fazendo o contraponto com o *NPM*, cuja ideia base se focaliza na procura (Mozzicafreddo, 2001,18:25).

### **1.2.3 O Modelo de Administração em rede: O New Public Service**

Será pois o reconhecimento que a mera transposição de instrumentos da gestão privada para a gestão pública não é suficiente, que fez surgir um novo modelo conducente a compatibilizar

---

<sup>21</sup> Modelo de eficiência ou de mercado, típico dos países anglo-saxónicos. O objetivo deste modelo consiste em aumentar a produtividade do setor público, comparando-a com a do setor privado, do qual importa as ferramentas de gestão.

<sup>22</sup> Modelo de *downsizing*, descentralização e flexibilidade, cuja ideia fundamental visa descentralizar para obtenção de elevado grau de eficiência aproximando os centros de decisão aos cidadãos.

<sup>23</sup> Modelo de busca de excelência ou modelo de qualidade, baseado em mecanismos de alteração de cultura organizacional, capazes de gerar atitudes de aprendizagem e melhoria constantes, para tal utilizando as técnicas de certificação de qualidade e de inquéritos que visam apurar a satisfação das necessidades do cidadão que é encarado como cliente.

os princípios do *NPM* com os valores da legalidade e equidade weberiana, num quadro de governança participada. Denhardt e Denhardt, defendem que o papel da Administração Pública está a evoluir de uma posição central, principal e muitas vezes única na dinamização da sociedade, para uma posição em que é apenas mais um ator na formulação das políticas públicas afirmando “*government shouldn't be run like a business, it should be run like a democracy*” (Denhardt e Denhardt, 2003). Para aqueles autores, a manifestação e implementação das políticas públicas deixou de ser da exclusiva responsabilidade do Governo, i.e., o modelo tradicional de governação - com um forte controlo centralizado -, cede a vez à descentralização política, à interação, ao envolvimento e à participação pública. A defesa da sua perspetiva de reforma da Administração Pública, baseia-se em critérios políticos e legais, próprios do modelo burocrático tradicional; critérios económicos e mecanismos de mercado, atributos do modelo gestor; e por último, em critérios de natureza social e democráticos, característicos da governação em rede ou “*policy networks*”. Deste modo, entende-se que o *New Public Service* (NPS) tem como primado o cidadão e baseia-se num modelo de participação cuja legitimação advém da cidadania ativa, tornando-se uma condição de boa governação num Estado de direito democrático (Denhardt e Denhardt, 2003, 3:10).

No quadro de gestão preconizado pelo NPS, o exercício da autoridade torna-se cada vez mais o da elaboração de consensos, obrigando a que a regulação jurídica apresente duas grandes linhas de evolução, por um lado, através da “comunicação dialógica” com os cidadãos na base legal da atividade administrativa e, por outro lado, através da alteração de leis e regulamentos como quadro pré-definido na criação interativa de normas adequadas às expectativas externas de qualidade (Gomes, 2000). Todavia, a mera observação da complexificação dos problemas de governabilidade com que cada país se depara, obriga à procura de soluções de reformas que incluam também o edifício estrutural do Estado democrático de direito. Desta forma, na medida em que qualquer solução afeta as “nossas” vidas, torna-se indispensável que a participação cívica dos cidadãos na vida das organizações e nos processos de tomada de decisão política saia reforçada, adequando-se neste contexto a lembrança que “*those who steer the boat have for more power over its destination than those who row it*” Osborne and Gaebler (1997:32).

De facto, embora reconhecendo que os modelos participativos se revelaram de primordial importância<sup>24</sup>, levando a que o cidadão fosse considerado “acionista” do Estado, podendo não só, contribuir para a mudança de governo nos períodos eleitorais, como também passando a receber de forma permanente por parte da administração a informação que a torna transparente e *accountable*, bem como os meios necessários para uma intervenção esclarecida (Carapeto e Fonseca, 2005:28), coloca-se a questão se a administração ao serviço do cidadão se esgota com a introdução de melhorias dos procedimentos ou se a questão deve ser centrada sobretudo na democratização dos conteúdos das políticas públicas. Parece-nos que de nada vale ter uma administração eficiente, à imagem da ilusão empresarial, quando o sistema público aprofunda nos cidadãos, a percepção e a realidade da falta de equidade, na distribuição dos recursos públicos e no desigual contributo das receitas do trabalho coletivo (Pires, 2008:44).

### **1.3 Administração e Governança**

Fazendo o ponto da situação, sumariamente poder-se-á afirmar que a governação tradicional usa os princípios burocráticos clássicos procurando uma organização orientada para a neutralidade, competência profissional, equidade e justiça social, criada e mantida com vista a assegurar a prestação de contas aos eleitores e a boa gestão dos bens públicos (modelo Profissional Weberiano). A governação empreendedora acentua os princípios economicista e está voltada para o mercado, encontra as suas raízes nos teóricos da gestão empresarial que promovem a resposta ao consumidor, encorajando a assunção de riscos desde que a qualidade do serviço ou as relações com os clientes seja melhorada (modelo do *New Public Management*). O novo modelo de governação centra-se nos princípios democráticos (*New Public Service*) vendo-se o atual gestor público confrontado com a necessidade de reunir os 2 modelos num só pois a tal exigem os cidadãos, clientes, contribuintes, consoante o papel em que se encontram, (Antunes, s.d. 39). Enquanto clientes querem o melhor serviço, enquanto contribuintes querem pagar o menos possível, e enquanto cidadãos querem que alguém garanta os seus direitos básicos de segurança e de opinião.

Catalá, consciente da não existência de modelos puros de gestão da Administração Pública refere:

---

<sup>24</sup> Os modelos participativos ganharam relevância, sobretudo nos anos 90 do século passado, época em que os governos consideravam difícil legitimar as suas ações sem um envolvimento público ativo observando-se amiúde dificuldades supervenientes pela tomada de decisões sem consensos (Carapeto, Fonseca: 2005:27).

“Las Administraciones Públicas de nuestro tiempo, su tesis es sencilla: de la burocracia como paradigma de la racionalidad administrativa se pasó a la Nueva Gestión Pública y de ésta se está transitando a la gobernanza. A diferencia de los modos anteriores, la gobernanza no pretende tener valor de racionalidad universal, coexiste con la burocracia y la gerência pública y tiene formas de expresión extraordinariamente plurales”. Català, (2005:13).

E defende que a resposta natural à fragmentação do exercício do poder entre diversos atores, se encontra na governança definindo-a como sendo

“El modo de gobernación característico de una sociedad compleja, diversa, interdependiente y dinámica en la que las Administraciones actúan con racionalidad limitada, el conocimiento se halla fragmentado entre diversos actores y la realización de los intereses generales depende de la calidad de la interacción entre las Administraciones Públicas, lo que podemos definir como gobierno multinivel, y de éstas con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado”, (Català, 2005:13).

De facto, o significado de governança não é novo, sendo utilizado por Platão para designar a governação dos homens. Todavia, nas últimas décadas diversas organizações internacionais<sup>25</sup> apropriaram-se do termo introduzindo-lhe no entanto uma maior abrangência cuja dimensão se reparte pelo conceito de governo, enquanto organização formal do estado e pela preconização de uma nova gestão dos assuntos públicos, baseada na participação da sociedade civil (Rodrigues, 2013:103).

Também Gomes, referindo-se ao conceito de governança numa abordagem normativa, entende que o termo designa o modo como é exercido um poder legítimo em interação com as diversas componentes da sociedade, tendo por fim o bem comum. Segundo a sua análise, a governança abrange um conjunto complexo de instituições e de grupos, formando as instituições públicas um dos seus vértices. De facto, a governança supõe a participação de todos (e não a imposição do Estado) na definição do bem comum, bem como na sua efetivação. Conforme salientado por este autor num contexto de governança, a questão não será tanto “quem governa?”, mas sim “como tornar governável?”, (Gomes, 2003: 389-407) tornando-se natural a justificação que a governança possui condições para favorecer a democratização do interes-

---

<sup>25</sup> Nomeadamente a OCDE, a ONU entre outras

se público, uma vez que, mediante a criação de redes de organização públicas e privadas fundadas na participação cidadã, atenua a distinção entre Estado e sociedade civil (Gomes, 2013: 31).

Para Kooiman, o novo desígnio de governar encontra fundamento no que apelida de “cogovernança” - distinguindo-o de governança, no sentido em que a governança moderna inclui o modo “co” -, entendendo-o como a forma de governo que incorpora os conceitos de coordenação, cooperação e colaboração aos níveis micro, meso e macro da organização social<sup>26</sup>, onde os atores são estruturas como o Estado, o mercado, as hierarquias, organizações internacionais, etc., podendo traduzir-se sob a forma de tratados ou acordos internacionais (Kooiman, 2004: 171-194). Nesta linha de pensamento poderemos entender que a cogovernança estará diretamente relacionada com o processo de articulação entre os diferentes atores, crescendo na proporção em que se multiplicam as interdependências consideradas importantes. Neste sentido torna-se possível meditar sobre outro caminho para uma nova forma de governar, que combine a aprendizagem acumulada na história com as potencialidades da Nova Era informacional que elimina fronteiras para os mercados e para as pessoas.

Ainda neste contexto, Pitschas identifica três paradigmas que caracterizam a evolução atual: o facto das atividades do Estado estarem sujeitas às exigências do “Estado eficiente”, em segundo, o aparecimento do “Estado funcional” caracterizado pela redistribuição da responsabilidade entre o Estado e a sociedade num contexto de gestão global, nacional, transnacional, supranacional e internacional, e em terceiro lugar, uma ideia de Governo em que a sociedade constitui uma das ideias básicas da legitimidade do Estado e onde as expectativas individuais dos cidadãos, a autodeterminação social e empenhamento dos cidadãos devem ser temas centrais (Pitschas, 2007:49). Porventura tal realidade terá impulsionado a conceção de um outro tipo de administração, esta enriquecida pelas teorias da cidadania que transformam o modelo gestor numa administração que pensa estrategicamente mas age democraticamente. Valorizando a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora que procura servir, não apenas clientes mas os cidadãos aos quais presta contas, revela-se o reconhecimento das diferenças entre a gestão pública e a gestão empresarial e ainda que a burocracia, embora redesenhada, irá sobreviver porque é essencial a uma boa gestão pública, pos-

---

<sup>26</sup> Ao nível micro, as interações estabelecem-se no quadro da colaboração, podendo os atores ser indivíduos, grupos de trabalho ou de projeto. Ao nível meso, as interações estabelecem-se entre entidades que manifestam o interesse em “fazer coisas” em conjunto, expressando-se esse objetivo através de diferentes tipos de acordo. Ao nível macro, no plano da cooperação, estabelecem-se interações não só no contexto nacional, como internacional.



sibilitando o controlo e a responsabilidade (Carapeto e Fonseca, 2005:28). De facto, observa-se uma transformação nas instituições políticas e o aparecimento de uma nova forma de Estado que gradualmente vai comutando os estados-nação da Era Industrial em todos os países, o que permite pensar na existência de relação com o processo de globalização<sup>27</sup>, i.e., com a formação de uma rede de redes globais que ligam seletivamente todas as dimensões funcionais da sociedade. Todavia, atendendo a que a sociedade em rede é global, o Estado oriundo da sociedade em rede, não pode funcionar única ou primeiramente em contexto nacional, defendendo Castells que a reforma do setor público comanda o processo de moldagem produtiva da sociedade em rede (Castells, 2005:25-27).

Deste modo, sendo a variável-chave a utilização intensiva da informação e do conhecimento, em detrimento da utilização intensiva de energia, entendemos que reformar a administração pública com as “lentes” das novas tecnologias se tornou uma emergência que resulta da sociedade moderna.

#### **1.4 Administração e Novas Tecnologias de Informação: Reforma e Modernização**

De facto, seguindo a análise de Pitschas que acredita na globalização como um destino inevitável, definindo-o como um “processo mundial que aproxima os Estados, a cultura e a economia, o capital e o trabalho, mudando ainda o papel dos desempenhos dos Estados envolvidos e as suas administrações nas relações nacionais e internacionais” (Pitschas, 2007:49),

---

<sup>27</sup> Para Lopes (2001:83) globalização é como um novo pano de fundo da competitividade, onde adquirem relevância a capacidade de inovação, o desenvolvimento dos serviços e a qualificação dos recursos humanos. Ainda no seu entender a globalização é um processo pluridimensional com incidência cultural, política e económica. Assim no sentido cultural a globalização destaca uma “homogeneização” de valores, e uma emergência de “gostos universais”. No âmbito político a globalização determina uma perda de capacidade de regulação dos Governos nacionais, mesmo dos mais fortes, por fim no sentido económico, exprime uma tripla internacionalização: i) Internacionalização dos mercados reais de produtos e de fatores produtivos ii) Internacionalização dos fluxos imateriais inerentes ao processo produtivo iii) Internacionalização das estruturas de organização da produção, ou seja a globalização exprime a emergência de um novo paradigma tecnocómico, uma nova fase do desenvolvimento histórico do capitalismo.

damo-nos conta da emergência de uma sociedade de informação<sup>28</sup>, possibilitando a internet<sup>29</sup> uma comunicação global, sem fronteiras.

Antes de prosseguir, é necessário compreender que a sociedade da informação emerge naturalmente da sociedade em rede, que em termos simples é uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação firmadas na microeletrônica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes, (Castells, 2005:20). É ainda convicção deste autor que os atores sociais (cidadãos, empresas ou poder político), nada têm que fazer para atingir ou desenvolver a sociedade em rede, uma vez que aquela é a realidade atual. Deste modo - admitindo que a informação e o conhecimento, são, mais do que nunca, ativos críticos em qualquer organização -, a utilização e generalização das tecnologias de informação e comunicação surgem como um elemento que poderá criar condições facilitadoras para uma modernização interna, contribuindo igualmente para melhorar a forma como a administração pública se relaciona com o cidadão, (Pereira, 2003:353).

No entanto, as organizações procuram adaptar as suas características internas, na procura da satisfação das expectativas dos principais interessados, garantindo por essa via, simultaneamente, a sua sobrevivência<sup>30</sup>, pelo que, o surgimento de novos modelos organizacionais, continuamente adaptáveis e recetivos à mudança, com modelos de decisão descentralizados e participativos, que apelem a uma maior autonomia e responsabilidade dos intervenientes, será uma inevitabilidade. Deste modo, o recurso às Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) constitui uma mais-valia não só na reorganização dos processos internos da orga-

---

<sup>28</sup> A sociedade de informação é uma sociedade em que as fontes de poder e riqueza dependem da capacidade de geração de conhecimento e processamento de informação. Capacidade que depende da geração da interação entre recursos humanos, infra-estrutura tecnológica e inovação organizacional e estrutural. Nesse sentido, todas as sociedades estão conectadas globalmente em redes de informação que condicionam toda a sua dinâmica.

<sup>29</sup> De acordo com a *Internet World Stats*, 1,96 bilhões de pessoas tinham acesso à Internet em junho de 2010, representando 28,7% da população mundial.

<sup>30</sup> Dimaggio, Powell e Scott defendem que as organizações são moldadas pela sua envolvente institucional na procura de legitimidade, "Organizational institutionalism examines the adaptations and conformations of the organizations to the pressures of the institutional environment to get legitimacy. "The institutionalist describe the institutions as government's action in the organizational fields. The institutions are considered as the agents' resources and rational actors to obtain the achievement of their objectives. The institutions are outlines, norms and human devised regulations that allow and constrain the behavior of the social actors and make social life predictable and significant"(Dimaggio, Powell e Scott, 1991: 1-31).

nização do Estado como também nos processos de relacionamento com o cidadão. Será nesta linha de pensamento que Brown (2005), ao analisar os processos associados ao *e-government*<sup>31</sup> conclui que este se traduziu num significativo impacto na organização da Administração Pública, acrescentando métodos e conceitos e alterando a dinâmica relacional estabelecida entre os diversos atores e os serviços públicos,

*“A central concern is the impact of ICTs on government operations, ranging from creating a networked internal working environment to requirements for new skills in the civil service and new administrative processes. ICTs have a significant impact on all state actors, including the legislature, executive and courts. Harnessed with client service management philosophies, ICTs have a profound effect on relationships between the state and both its citizens and its employees”* (Brown 2005:243).

Porém, importa de novo realçar, que o Estado moderno, enquanto reflexo da sociedade, não está imune aos fenómenos de globalização, constituindo a informação, ou o acesso a ela, uma área crítica enquanto recurso para a governação. Tais circunstâncias, como menciona Fonseca, põem em causa o modelo e as práticas de gestão do Serviço Público que enfrentam um dos maiores desafios à sua capacidade de compreender as mudanças em curso na sociedade e de criar em tempo útil condições efetivas de adaptação à mudança (Fonseca, 2000:93). De facto, como observa este autor, aquela necessidade de mudança tem como eixos fundamentais, por um lado, a crescente globalização dos mercados e da economia que obrigam a um enorme esforço de governação para se adequar aos novos princípios e requisitos de relacionamento com os outros países, dentro de um quadro de competitividade, e por outro, a crescente exigência dos operadores económicos e sociais, em particular os cidadãos em ter acesso a um Serviço Público mais eficiente e eficaz, bem como à forma como a Administração Pública se relaciona com a sociedade civil (Fonseca, 2000:93).

---

<sup>31</sup> Optamos pela definição de Brown, “Government activities that take place by digital processes over a computer network, usually the Internet, between the government and members of the public and entities in the private sector, especially regulated entities. These activities generally involve the electronic exchange of information to acquire or provide products or services, to place or receive orders, to provide or obtain information, or to complete financial transactions” (Brown, 2005:71).

Do mesmo modo, o crescente aumento da utilização da Internet por parte dos cidadãos sustentou a iniciativa *e-Europe* da Comissão Europeia no ano 2000<sup>32</sup>, definindo diversos objetivos que visavam acelerar a transição da Europa para uma economia baseada no conhecimento. Esta linha de orientação da União Europeia, no âmbito da estratégia de Lisboa definiu o Governo Eletrónico (*e-Gov*) como um vetor estratégico de intervenção do Estado, dinamizador da relação entre os cidadãos e a Administração Pública. Pelo que, e independentemente do sentido dado à tradução, o *e-government*<sup>33</sup> visa ser um governo informatizado, mais aberto e ágil, capaz de receber, responder e criar interação com vista a uma sociedade melhor. Pelo que, ampliando-se a cidadania, reduz-se a burocracia, aumenta-se a transparência na gestão e apropria-se a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público, (Mateus, 2008:4).

Por fim, Castells<sup>34</sup> acredita que a reforma do setor público comanda tudo o resto, no processo de moldagem produtiva da sociedade em rede, incluindo a difusão da e-governança<sup>35</sup> e um sistema de regulação dinâmica da indústria da comunicação, adaptando-se aos valores e necessidades da sociedade. Todas estas transformações requerem a difusão da interatividade, multiplicando as redes em função da forma organizacional do setor público, o que no seu entender é equivalente a uma reforma do Estado (Castells, 2005:25-27).

---

<sup>32</sup> Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action 9th Benchmark Measurement December 2010

<sup>33</sup> Embora o termo *e-government* tenha alguma notoriedade no léxico comum nos últimos 5 anos, o fenómeno desenvolve-se desde meados da década de 1980. Para Brown, (2005:242) como *e-gov* entendem-se as atividades governamentais que ocorrem por processos digitais através de uma rede de computador, normalmente a Internet, entre o governo, cidadãos e outras entidades do setor privado bem como entre entidades do governo. Essas atividades geralmente envolvem a troca eletrônica de informações para adquirir ou fornecer produtos ou serviços, para fazer ou receber ordens, para prestar ou obter informações, ou para completar as transações financeiras.

<sup>34</sup> Na conferência - A Sociedade em Rede (2005) – Castells defende que a administração pública ou o setor público é atualmente o ator decisivo para desenvolver e moldar a sociedade em rede, uma vez que Indivíduos inovadores, comunidades contra culturais e empresas de negócios, já fizeram o seu trabalho ao inventar uma nova sociedade e ao difundi-la por todo o mundo. Neste sentido o investigador acredita que a moldagem e a condução desta sociedade está, como esteve sempre no caso das outras, nas mãos do setor público, apesar do discurso ideológico que pretende esconder esta realidade.

<sup>35</sup> Para Castells “*e-government*” representa um conceito mais vasto do que o governo eletrónico uma vez que inclui a participação dos cidadãos e a tomada de decisões políticas tais como: *e-saúde, e-formação, e-segurança, etc.*

## 1.5 O *e-Government*

Pelo que já se referiu, será natural e consequente o surgimento de novos modelos organizacionais, continuamente adaptáveis e recetivos à mudança, com modelos de decisão descentralizados e participativos, que apelam a uma maior autonomia e responsabilidade dos seus colaboradores, potenciando a redução de custos do Estado e promovendo o aumento da eficácia e eficiência<sup>36</sup>. Da pesquisa efetuada tomamos consciência da existência de vários estudos que pretendem avaliar o impacto das alterações produzidas na sociedade fruto da introdução das novas tecnologias de informação na administração pública. Uma das vertentes recorrentemente abordadas enfatiza o desenvolvimento do *e-government* com base numa filosofia assente no cidadão enquanto cliente assumindo assim o Estado uma postura de fornecedor de serviços - através da disponibilização de serviços *online* 24 horas por dia, 7 dias na semana -, visando a possibilidade de um contacto mais fácil entre os cidadãos e a Administração Pública.

Assim, através da criação de portais foi possível disponibilizar diversos conteúdos descobrindo-se rapidamente as limitações desta solução. No entanto, observa-se que é no cerne do contexto das transações que envolvem uma troca, tais como; informação, dinheiro, ou certificação que o modelo cidadão cliente, baseado no comércio eletrónico, alcança uma maior interação entre a administração pública e os cidadãos. Esta evolução representa uma nova forma de relacionamento entre os atores quer se trate de, *e-Serviços*, *e-Gestão*, *e-Comércio*, *e-Democracia*, ou qualquer outra forma de comunicação eletrónica, Vidigal (2005). É assim que a passagem do *e-Gov* 1.0, baseado na tecnologia *web 1.0* que se concentra na disponibilização de serviços *online* para uma utilização das redes sociais e da chamada *Web 2.0*<sup>37</sup> possibilitou uma evolução para o *E-Gov* 2.0 combinando esta a mediação da disponibilidade de dados reutilizáveis e passíveis de processamento automático, com uma participação ativa dos cidadãos com a consequente melhoria e transparência no processo de decisão política.

Da análise ao Plano de Acção para o Governo Eletrónico<sup>38</sup>, inferimos que o *e-government* corresponde a um processo suportado pelo desenvolvimento das tecnologias de informação - colocando o cidadão e as empresas no centro das atenções -, que pretende

---

<sup>36</sup> Para saber mais: <http://www.cm-porto.pt>

<sup>37</sup> Termo que designa uma segunda geração de comunidades e serviços, tendo como conceito a "Web como plataforma", envolvendo wikis, aplicações baseadas em redes sociais através da Internet (Tim O'Reilly, 2004).

<sup>38</sup> Para saber mais: [www.unic.gov.pt](http://www.unic.gov.pt)

melhorar a qualidade e a comodidade dos serviços e que visa o reforço dos meios de participação ativa no exercício da cidadania. Deste modo, simultaneamente aumenta-se a eficiência, reduzem-se os custos contribuindo-se ainda para a modernização do Estado.

O acesso à informação de forma expedita e completa, a possibilidade de partilhar e discutir dentro de comunidades e grupos essa informação e o conhecimento das razões que justificam as decisões, são aspetos num futuro imediato que tornarão possível uma participação facilitada e plena do cidadão no funcionamento da administração. Num estudo dedicado à administração local, Amaral<sup>39</sup> faz notar que esta nova geração de serviços trará finalmente a possibilidade de envolver de facto os cidadãos no funcionamento e nas decisões das instituições (Amaral, 2007) e induz-nos a meditar, sobre o que o alargamento desta realidade à Administração Pública e as alterações que certamente se verificarão no exercício da cidadania.

## **1.6 Síntese do capítulo**

No presente capítulo pretendeu ilustrar-se brevemente o Estado e os diferentes modelos de administração, numa perspetiva de evolução conceptual, podendo talvez concluir-se que nas sociedades atuais a busca de mecanismos que permitam alcançar a eficácia e a eficiência necessários para um melhor desempenho da administração pública, fez eclodir uma nova forma de governar, talvez resultado da simbiose entre aprendizagem histórica e a nova era informacional.

De facto, acreditamos que o Governo Eletrónico (*e-Gov*) se transmutou num vetor estratégico de intervenção, dinamizador da relação entre os cidadãos e a administração pública, tal como acreditamos que os movimentos de reforma na administração caminham a par com as tecnologias de informação e comunicação. Como referem Carapeto e Fonseca (2005: 368) a finalidade última de qualquer processo de mudança numa organização pública é aumentar a satisfação dos cidadãos/clientes, o que é conseguido através de uma melhoria dos serviços que lhe são prestados. Importa por fim, destacar Pereira (2005: 175) ao referir-se à metodologia de desenvolvimento de programas, bem como às características das iniciativas de governo eletrónico experimentadas em diferentes países, (...) o seu referencial mobilizador radica, essencialmente, na prioridade de orientar e reorganizar a prestação de serviços da administração, com base na perceção das necessidades do cidadão”.

---

<sup>39</sup> <http://www.algebrica.pt/Arquivo/Newsletters/eaplocal/124/index.htm>

Pensamos que a ideia de proximidade com os cidadãos se traduz em iniciativas que assentam no mencionado conceito de participação dos cidadãos, na procura de maior transparência e eficiência, encontrando-se difundidas quase por igual em todas as sociedades europeias enquanto modelo de reforma da Administração, (Mozzicafreddo, 2001: 7; Peters, 1997).

É pois neste contexto de modernização e reforma da administração pública, que no próximo capítulo se apresentará uma plataforma de comunicação entre o Estado e os cidadãos, pretendendo-se alcançar um sistema de controlo integrado e simultaneamente um centro de apoio que se revele uma mais-valia para quem dele faça uso.





Concluído o enquadramento teórico, compete em seguida analisar o panorama da Ação Social no contexto da administração pública em Portugal, bem como referir a missão do Instituto da Segurança Social, IP (ISS.IP), de modo a circunscrever o objeto deste trabalho de projeto.

### 2.1 Introdução

#### *O Estado e as parcerias com as entidades do setor não lucrativo*

Um dos compromissos do Estado Português consiste na proteção social ou segurança social e constitui um direito de todos os cidadãos consagrado no artigo 63º na Constituição da República Portuguesa (CRP). No entanto, contrariamente ao que foi acontecendo na área da previdência social, crescentemente assumida pelo Estado, no caso da ação social e respetivos apoios sociais o Estado delegou essa função em entidades do setor não lucrativo designadas como Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), numa espécie de parceria público-privada. E, como resultado de um sistema de compensação pelo desempenho dos serviços contratualizados, observa-se a transformação daquelas organizações numa espécie de extensões artificiais do estado providência, decidindo através delas levar a cabo um dos seus papéis como refere Mozzicafreddo (1992) citado por Gonçalves (2008:43). Sob o argumento de limitar a despesa pública, tem-se assistido a uma crescente transferência de serviços de cariz social para organizações da sociedade civil. No entanto, tal realidade enfrenta implicações ao nível da responsabilização, procurando-se recorrentemente encontrar mecanismos de controlo que visam responder perante os cidadãos, em matéria de justiça e equidade tal como previsto no n.º 5<sup>40</sup> do artigo 63 da CRP.

De facto, estas organizações assumem-se como fornecedoras de serviços públicos, estatuto que se reporta à natureza dos bens e serviços que produzem e ao reconhecimento da

---

<sup>40</sup> O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º

sua importância por parte do Estado, na medida em que são idênticos aos objetivos públicos tal como expresso na Constituição<sup>41</sup>.

### ***O Instituto da Segurança Social, IP***

Sendo no governo<sup>42</sup> que o Estado delegou a competência para cumprir os princípios consagrados na CRP, é na AP que recai a responsabilidade de assegurar a satisfação das necessidades coletivas da sociedade portuguesa. Na verdade, é ao Instituto da Segurança Social, IP (ISS.IP), vulgarmente identificado como Segurança Social, que incumbe a missão da gestão dos regimes de Segurança Social, incluindo o tratamento, recuperação e reparação de doenças ou incapacidades resultantes de riscos profissionais, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de Segurança Social e demais subsistemas, incluindo o exercício da ação social, bem como assegurar a aplicação dos acordos internacionais no âmbito do sistema da Segurança Social.

Para prossecução dos seus objetivos, o ISS.IP assegura o cumprimento dos requisitos e a melhoria contínua do Sistema de Gestão da Qualidade propondo-se satisfazer as necessidades de cada cidadão, através da prestação de um serviço eficiente e eficaz, mais próximo do cidadão, personalizado e com prazos adequados. Deste modo, o reforço da proteção e inclusão social consiste num dos objetivos estratégicos do ISS, tendo sido estabelecidas como prioridades:

- Aumentar a cobertura dos serviços e respostas sociais.
- Controlar os níveis de qualidade dos serviços e respostas sociais.
- Aumentar da eficácia de programas / iniciativas de promoção do desenvolvimento social.

Nestes termos, atendendo ao âmbito de aplicação do presente projeto, foi o mesmo apresentado à Presidente<sup>43</sup> do Conselho Diretivo do ISS.IP, no dia 1 de abril de 2013, recorrendo-se à apresentação sumária da ideia através de exposição verbal apoiada na projeção de

---

<sup>41</sup> Deve entender-se, a prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, no artigo 63.º, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º da CRP.

<sup>42</sup> O Ministério da Solidariedade do Emprego e da Segurança Social é o órgão do governo que detém competências para estabelecer as medidas e as políticas públicas, no âmbito da segurança social.

<sup>43</sup> Dra. Mariana Ribeiro Ferreira assumiu as funções de presidente do conselho diretivo do ISS.IP no XIX Governo Constitucional

diapositivos<sup>44</sup>, ao que se seguiu um breve debate sobre a sua aplicabilidade, implicações e possibilidades de melhorias futuras.

Todavia, atendendo a que o projeto propõe, no essencial, uma melhoria dos processos de comunicação e tratamento da informação, bem como uma melhoria nos processos de controlo que, em nosso entender serão atingidos com a ampliação da participação e cooperação institucional, foram tidos em conta os contributos oferecidos durante a referida apresentação, o que motivou alguns ajustamentos à conceção original, tal como fica patente da análise mais atenta dos diapositivos (Anexo A), em contraponto com o projeto final. Contudo, acreditamos na conveniência da sua implementação em face dos benefícios que se esperam alcançar

## 2.2 Objetivos do Projeto

Genericamente os objetivos do CAFIPSS visam a promoção da participação e cooperação entre a AP e as empresas da economia social, contribuir para os processos de certificação e gestão da qualidade, bem como se propõe ser um instrumento de controlo e sustentabilidade financeira. Deste modo, a enunciação dos objetivos específicos ao longo de dois grupos afigurou-se pertinente, como se demonstra no quadro 2.1 infra.

QUADRO 2.1 OBJETIVOS DO CAFIPSS

Plano Interno - ISS	Plano Externo - IPSS
➤ Fortalecer a comunicação com as IPSS	➤ Fortalecer a comunicação com a Segurança Social
➤ Assegurar a comunicação entre o Sistema de Informação e o Sistema de Processamento Financeiro	➤ Capacitar as instituições com informação de qualidade e atualizada
➤ Eliminar transações e processos administrativos	➤ Facilitar os processos administrativos
➤ Promover a responsabilização e o controlo financeiro	➤ Possibilitar a redução de custos
➤ Gerir as listas de espera a nível nacional	➤ Facilitar o cumprimento das obrigações legais

Fonte: Elaboração própria

A intervenção que se preconiza visa intervir nos processos internos das entidades envolvidas, através da disponibilização de uma solução integrada numa plataforma *web based*, que por um lado simplifique os processos de consulta e obtenção de informação, que

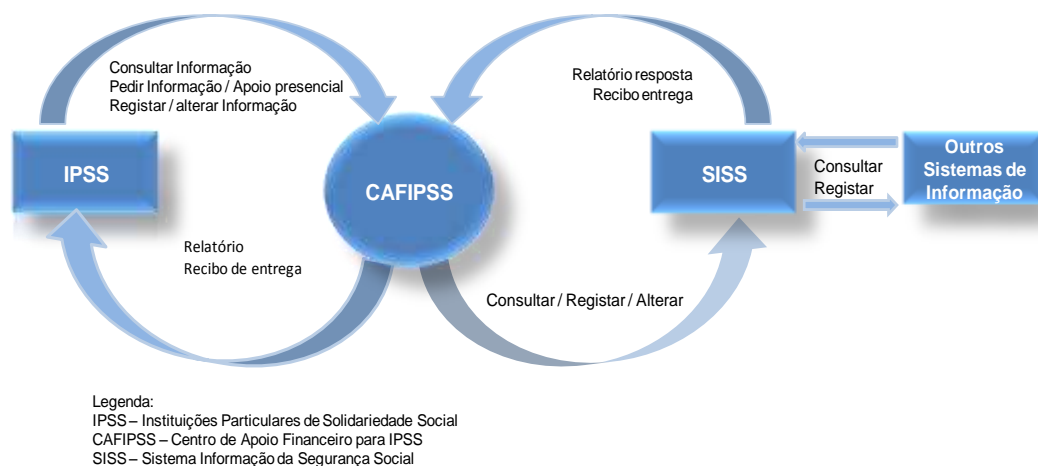
<sup>44</sup> No separador Anexos, podem ser consultados os slides apresentados, bem como a correspondência trocada

permita a introdução de dados em qualquer momento e possibilite a solicitação de apoio técnico especializado para as IPSS, e que em simultâneo, represente um mecanismo de controlo para a SS, permitindo melhorar os processos atualmente disponíveis.

### 2.3 Definição do objeto e âmbito de intervenção

Nesta ordem de ideias a definição do contexto do presente trabalho de projeto, permitirá apresentar de maneira clara o fluxo entre a solução que se propõe e os elementos externos que com ele irão interagir, bem como delimitar genericamente as atividades e as responsabilidades atribuídas a cada interveniente, possibilitando uma descrição geral do sistema informação com recurso à representação visual seguinte.

FIGURA 2.1 DIAGRAMA DE CONTEXTO



Fonte: elaboração própria

Pretende-se que o CAFIPSS seja integrado no portal da Segurança Social e disponibilizado *on-line* - <http://www.seg-social.pt/> -, como módulo adicional. No contexto do presente trabalho a solução será considerada como um balcão de atendimento virtual, ou *front-office*, para uso restrito das IPSS, que permitirá concentrar numa área específica do portal todos os processos que asseguram a comunicação entre aquelas entidades e a SS. O tratamento dos dados introduzidos pelas IPSS, será executado e validado em processos autónomos ou sub-processos, após o que, serão registados no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) e no Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF-SAP), decorrendo estes processos na área de *back-office*. O resultado de cada processo será comunicado através de documentos digitais disponibilizados nos espaços restritos de cada entidade ou através de mensagens de correio eletrónico, nos casos em que é solicitado o apoio técnico presencial.

Todavia, prevê-se que todas as atividades sejam registadas numa zona de armazenamento específica.

Conforme já anteriormente referido a solução CAFIPSS visa intervir nos circuitos internos da SS, bem como pretende capacitar as IPSS com informação de qualidade de modo a facilitar a gestão daquelas instituições. Desta forma, à semelhança dos objetivos supra apresentados, delimitaram-se os objetos e âmbitos de intervenção com a mesma lógica expositiva, ou seja, no Plano Interno e no Plano Externo.

### ***O Plano Interno***

#### ***Cooperação / Respostas Sociais / Controlo do Financiamento / Gestão de vagas***

Uma das vias para garantir a proteção e inclusão social, encontra-se representado no Protocolo de Cooperação<sup>45</sup> estabelecido entre o Estado<sup>46</sup> e as entidades do setor da economia social e solidária, ou seja as IPSS.

Aquele documento genérico não só reitera os princípios da parceria-público/social que garantem a realização dos fins da ação social, como fixa os valores das participações da segurança social para financiamento<sup>47</sup> dos custos operacionais das respostas sociais<sup>48</sup>. Nesta sequência são estabelecidos acordos<sup>49</sup> entre o ISS e as IPSS, visando-se regular os termos e condições em que se verifica a repartição de obrigações entre o Estado e aquelas Instituições.

De facto, nos últimos três anos e tendo em vista o financiamento das respostas sociais, o ISS transferiu para as IPSS montantes superiores a mil milhões de euros tal como se obtém do quadro 2.1.

---

<sup>45</sup> Protocolo de Cooperação - Documento que traduz os princípios da parceria público/social estabelecendo, um compromisso assente na partilha de objetivos e interesses comuns e de repartição de obrigações e responsabilidades entre o Estado e as Instituições, sendo o último protocolo para o período 2013-2014.

<sup>46</sup> O órgão do Governo que atualmente detém as competências é o Ministério da Solidariedade e Segurança Social

<sup>47</sup> Lei de Bases da Segurança Social - Lei 4/2007 de 16 de janeiro, mais especificamente o disposto no Artº 31º nos números 3, 4, 5 e 6.

<sup>48</sup> Para melhor entendimento consultar - Respostas Sociais (online) disponível em <http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13337>

<sup>49</sup> Contratos celebrados ente o ISS, IP – através dos Centros Distritais de Segurança Social e as IPSS, que estabelecem as normas e condições do serviço a prestar bem como o montante do financiamento fixado para a Resposta Social em acordo, e cujo regime se encontra fixado pelo Despacho Normativo 75/92, de 20 de maio, diploma que estabelece as normas reguladoras de cooperação entre a Segurança Social e as IPSS

## QUADRO 2.2 COOPERAÇÃO 2010-2012

RESPOSTAS SOCIAIS Nomenclaturas	Ano 2012			Ano 2011			Ano 2010		
	Acordos celebrados	Utentes abrangidos	Pagamentos às IPSS	Acordos celebrados	Utentes abrangidos	Pagamentos às IPSS	Acordos celebrados	Utentes abrangidos	Pagamentos às IPSS
<b>TOTAL</b>	<b>12.717</b>	<b>456.869</b>	<b>1.191.123.237 €</b>	<b>12.752</b>	<b>458.152</b>	<b>1.167.175.974 €</b>	<b>12.667</b>	<b>454.359</b>	<b>1.152.717.246 €</b>
SUBTOTAL INFANCIA E JUVENTUDE	5.239	239.140	512.368.132 €	5.278	241.380	498.842.443 €	5.292	241.826	504.146.699 €
SUBTOTAL POPULAÇÃO ADULTA	6.936	195.159	624.063.515 €	6.932	194.613	611.140.551 €	6.834	191.592	595.010.081 €
SUBTOTAL FAMILIA E COMUNIDADE	510	21.159	46.791.417 €	510	20.748	46.945.734 €	511	19.530	46.782.419 €
SUBTOTAL GRUPO FECHADO	32	1.411	7.900.173 €	32	1.411	10.247.246 €	30	1.411	6.778.047 €

Fonte: Indicadores de Gestão Ação Social 2012, Suplemento Cooperação 2008-2012  
Gabinete de Planeamento e Estratégia/Unidade de Planeamento e Controlo de Gestão do ISS.IP

Conforme se alcança do quadro supra, e em resultado da cooperação entre a SS e as IPSS, no ano de 2012, foram celebrados 12 717 acordos de cooperação abrangendo 456 869 utentes. Do compromisso, resultaram transferências financeiras superiores a 1.191 mil milhões de euros, valor que se refere exclusivamente ao pagamento da comparticipação financeira assegurada pela SS através dos Acordos de Cooperação.

Contudo, o financiamento das respostas sociais não esgota o disposto no artigo 32º da Lei de Bases da SS. Na verdade, incumbe ainda à SS garantir a qualidade do serviço que contratualiza procedendo às ações de acompanhamento técnico<sup>50</sup> necessárias, garantir a gestão das vagas cativas, desenvolver ações que promovam o cumprimento das políticas sociais estabelecidas bem como, inspecionar e fiscalizar<sup>51</sup> o cumprimento das obrigações legais por parte das IPSS e que decorrem tanto do seu estatuto como dos acordos de cooperação.

### ***Plano Externo***

#### ***Controlo de obrigações / Processo Qualidade / Sustentabilidade financeira***

As IPSS em parceria com o Estado, prosseguindo numa coerente tentativa de resposta às necessidades da sociedade moderna, procuram alcançar resultados, num cenário caracterizado

<sup>50</sup> Este acompanhamento é efetuado pelo ISS.IP, por intermédio dos Centros Distritais de Segurança Social. Através de equipas técnicas multidisciplinares, é proporcionado apoio especializado que visa facilitar o cumprimento das obrigações das IPSS, nomeadamente no campo do funcionamento geral, nos processos administrativos entre outros.

<sup>51</sup> Compete ao ISS.IP, fiscalizar o cumprimento das obrigações legais das IPSS, e está regulado no Decreto Lei 64/2007 de 14 março, com as alterações introduzidas pelo Decreto Lei 99/2011, de 28 de setembro, e ainda na Portaria 135/2012, de 8 de maio.

pelas exigentes restrições orçamentais, pelo aumento da procura, ao que acresce a exigência de qualidade dos serviços que disponibilizam, sendo um dos pressupostos para a satisfação das necessidades dos seus utentes/clientes, a manutenção dos parâmetros de qualidade dos serviços tal como contratualizado nos Acordos de Cooperação. Deste modo, a demonstração inequívoca do cumprimento dos requisitos contratuais e legais, revela-se de extrema importância, reforçando não só o papel que desempenham perante a sociedade, mas garantindo também por essa via a manutenção dos acordos celebrados.

Todavia, pese a responsabilidade que se lhes reconhece, nem sempre os deveres a que estão obrigadas são cumpridos, nomeadamente os previstos na Norma XVI do Despacho Normativo (DN) 75/92 de 20 de maio, em especial as alíneas b) e c)<sup>52</sup>, ou ainda outras disposições<sup>53</sup> Normativas.

E, embora considerando a existência de outras causas, como sejam as que se encontram associados ao enquadramento estatutário<sup>54</sup>, recriado em 1983 - ou ainda outras, tais como as que se relacionam com o forte enquadramento histórico<sup>55</sup> do associativismo assistencialista português, esquematizando-se no quadro 2.3 alguns dos constrangimentos identificados<sup>56</sup> com os quais as IPSS se confrontam.

---

<sup>52</sup> b) Proceder à admissão dos utentes de acordo com os critérios definidos nos respetivos estatutos e regulamentos e, muito especialmente, atribuir prioridade a pessoas e grupos social e economicamente mais desfavorecidos e assegurar condições de livre manifestação da vontade dos utentes maiores em relação à sua admissão; c) Aplicar as normas de comparticipação dos utentes ou famílias, segundo os critérios das instituições, desde que adequados aos indicativos técnicos aplicáveis para cada modalidade, consensualizados entre os serviços do ministério da tutela e as uniões, com as alterações introduzidas pelo Despacho Normativo 31/2000, de 31 de julho e pelo Despacho Normativo 20/2003, de 10 de maio.

<sup>53</sup> Destaca-se a aplicação da Orientação Normativa, Circular n.º 3, de 02-05-1997, que regulamenta o modelo a aplicar para determinação do cálculo das comparticipações dos utentes e seus familiares.

<sup>54</sup> Decreto Lei 119/83, de 25 de fevereiro - EIPSS

<sup>55</sup> No sentido em que cada instituição possui uma história evolutiva própria e que, no entendimento que lhe conferimos, assenta nos critérios de associativismo e assistencialismo dos seus membros fundadores. Para saber mais sobre este tema consultar Ferreira, 2000.

<sup>56</sup> Lembra-se que a autora não pretende alcançar uma identificação exaustiva, restringindo-se a análise à observação imediata e em contexto profissional

## QUADRO 2.3 IDENTIFICAÇÃO DOS CONSTRANGIMENTOS

Orçamentais	<input checked="" type="checkbox"/> Reduzido auto financiamento <input checked="" type="checkbox"/> Dependência do financiamento do Estado <input checked="" type="checkbox"/> Dificuldades na cobrança das participações mensais a cargo dos utentes/clientes
Administrativos / Organizacionais	<input checked="" type="checkbox"/> Profissionalização - Qualificação / Definição de funções <input checked="" type="checkbox"/> Informatização dos serviços administrativos incipiente <input checked="" type="checkbox"/> Contabilidade / adaptação ao SNC-ESNL - Decreto Lei 36A/2011 de 9 março <input checked="" type="checkbox"/> Procedimentos pouco claros com défice de normas e regras
Qualidade da informação	<input checked="" type="checkbox"/> Deficiente informação dos utentes/clientes <input checked="" type="checkbox"/> Dificuldades na confirmação da informação fornecida pelos utentes/clientes <input checked="" type="checkbox"/> Falta de entrega de documentação exigível por parte dos utentes / clientes

Fonte: Elaboração própria

Tais obstáculos resultam maioritariamente em disfuncionalidades no funcionamento das instituições, com evidentes reflexos na qualidade dos serviços prestados.

Porém, tratando-se de constrangimentos relacionados com os processos/procedimentos administrativos/burocráticos das instituições, torna-se possível pensar que a implementação de sistemas de qualidade<sup>57</sup> e correspondente introdução de processos chave, poderia auxiliar aquelas instituições não só a ultrapassar algumas das disfuncionalidades, como ainda, auxiliaria a prevenir as irregularidades que, grosso modo, se traduzem no incumprimento de normas legais e dos acordos de cooperação, i.e., que originam contraordenações e consequentemente coimas, comprometendo desta feita a viabilidade financeira das IPSS. Não obstante, existem importantes condicionalismos estruturais, como sejam os relacionados com os recursos financeiros disponíveis. Na verdade os orçamentos das IPSS, à partida deficitários, representam um fator impeditivo à instalação das novas tecnologias, instrumentos francamente associados à implementação dos processos de qualidade.

De forma não exaustiva, no quadro 2.4, à semelhança do anterior, identificam-se as principais irregularidades resultantes dos constrangimentos anteriormente descritos e que determinam, no todo ou em parte, o incumprimento do disposto nos Acordos de Cooperação assinados, e cuja incidência principal se relaciona com as disposições da Circular 3.

---

<sup>57</sup> Manuais de Gestão da Qualidade das Respostas Sociais. Ainda e para aprofundamento desta matéria, poderá consultar-se O Caso de estudo de uma IPSS portuguesa, Henriques *et al* (2009).



## QUADRO 2.4 IDENTIFICAÇÃO DAS INCONFORMIDADES / IRREGULARIDADES

Circular 3	<input checked="" type="checkbox"/> Custo médio real / utente = comparticipação familiar máxima <input checked="" type="checkbox"/> Existência de mensalidade mínima <input checked="" type="checkbox"/> Cálculo do rendimento <i>per capita</i> / rendimento mensal / deduções ao rendimento mensal
Despacho Normativo 75/92	<input checked="" type="checkbox"/> Mensalidades calculadas não aplicando as tabelas constantes do Acordo de Cooperação <input checked="" type="checkbox"/> Incumprimento dos critérios de admissão
Processos de Qualidade	<input checked="" type="checkbox"/> Processos de utentes/clientes deficientemente instruídos <input checked="" type="checkbox"/> Inexistência de Gestão das Listas de Espera

Fonte: Elaboração própria

Somando aquelas circunstâncias outras lacunas tais como as que se prendem com os métodos e processos administrativos adotados, obtemos um resultado que não facilita o cumprimento das cláusulas dos acordos de cooperação verificando-se, a despeito dos seus benefícios, uma percentagem de Instituições que possuem certificação<sup>58</sup> manifestamente insuficiente. Contudo, a impossibilidade de atestar a qualidade da informação recebida dos utentes/clientes que as procuram, traduz-se frequentemente num acrescido obstáculo nos processos de tomada de decisão e ao cumprimento da lei.

### 2.4 Processos Chave: A Elegibilidade dos Utesntes/Clientes

O processo de admissão de utentes / clientes é um procedimento chave, e obedece a normas que visam garantir a equidade e justiça na prestação dos serviços prestados, bem como garantir o acesso das famílias mais carenciadas àqueles recursos. O procedimento encontra-se amplamente descrito, nos acordos de cooperação e restante legislação. Porém, como anteriormente assinalado, uma das dificuldades sentidas pelas IPSS relaciona-se com os processos de cálculo da Comparticipação Familiar, ou seja a mensalidade a ser suportada pelo utente.

Sumariamente, a comparticipação familiar é determinada consoante o rendimento das famílias, obtendo-se o rendimento *per capita*, com aplicação da seguinte fórmula;

$$R = \frac{RF-D}{N}$$

Legenda: R = Rendimento *per capita*

RF= Rendimento mensal ilíquido do agregado familiar

D = Despesas fixas

N = Número de elementos do agregado familiar

<sup>58</sup> Sobre este tema será importante consultar o relatório final de avaliação do Projeto FAS2, Quaternaire, dezembro 2012 e disponível no sítio da internet da CNIS, <http://novo.cnis.pt>.

após o que é aplicada uma percentagem previamente estipulada. No entanto, o valor máximo da comparticipação suportada pelos utentes ou familiares, está condicionada ao custo médio por resposta social e por IPSS. Ou seja, ao par instituição / resposta social, corresponde um montante representativo dos custos operacionais<sup>59</sup> por utente por resposta social e por cada instituição<sup>60</sup>. Neste sentido, entende-se que as informações recolhidas junto das famílias devem representar a realidade financeira no conjunto das receitas e das despesas, bem como a composição do agregado familiar. Isto é, para determinar a mensalidade é necessário que os utentes ou quem os representa, forneça informação sobre as receitas mensais do agregado familiar, relativas a: remunerações de prestação de trabalho; prestações sociais; rendimentos prediais ou outras, bem como as despesas fixas do mesmo agregado familiar, nomeadamente as efetuadas com saúde, habitação ou outras que representem uma obrigação legal. Contudo, por motivos que não cumpre enumerar, nem sempre são apresentados documentos com a informação pertinente que permita efetuar com precisão aqueles cálculos, que, além dos prejuízos para as instituições, obstam a que sejam cumpridas as normas de admissão, nomeadamente facilitando a entrada de utentes com maiores recursos.

Contudo, a SS possui a capacidade técnica necessária para determinar aquelas comparticipações com rigor, uma vez que preserva informação sobre os rendimentos das famílias, bem como conhece o custo médio de cada resposta social por instituição. De facto, um dos objetivos deste projeto é a capacitação das IPSS com informação de qualidade, pelo que, através de um dos processos integrados no CAFIPSS, desencadear-se-ia um *workflow*, cujo resultado seria a disponibilização em suporte digital, de informação pertinente sobre os rendimentos das famílias e utentes.

---

<sup>59</sup> A noção de custos de operacionais reporta aos valores que uma empresa ou organização desembolsa para o desenvolvimento das suas atividades. Os custos operacionais correspondem assim aos salários do pessoal, ao arrendamento, à compra de provisões, entre outros. Por outras palavras, os custos operacionais são as despesas destinadas a manter um ativo na sua condição existente ou a modifica-lo para que volte a estar em condições apropriadas de trabalho. Os custos operacionais podem dividir-se em custos administrativos (remunerações, serviços de escritório), financeiros (juros, emissão de cheques), custos não recuperáveis (custos tendo sido pagos definitivamente, não podendo ser reembolsados nem recuperados por outro meio) e despesas de representação (brindes, viagens, refeições, alojamento, etc.). Os custos operacionais são também conhecidos como custos indiretos, já que, embora suponham gastos relacionados com o bom funcionamento do negócio, não são investimentos (como a compra de uma máquina, por exemplo).

<sup>60</sup> Para saber mais sobre o tema - Informação financeira das IPSS, consultar Canha (2010).

## 2.5 Identificação dos recursos existentes

Para alcançar os seus objetivos, o CAFIPSS necessita de recursos, identificando-se desde logo aqueles que o portal da SS disponibiliza, nomeadamente informação sobre a legislação, programas, direitos e deveres dos cidadão e das empresas, disponibilização de formulários, guias, possibilitando aquele uma estreita comunicação entre a SS e os cidadãos. Porém, o Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) é outro dos recursos necessários para a consulta e processamento de informação e sem ele não seria possível responder a alguns dos pedidos efetuados através da SSDireta (portal Web da SS), nomeadamente comunicar admissão de trabalhadores, gerar documentos para pagamento das contribuições, entre outros.

Poderemos definir Sistema de Informação (SI) como um conjunto inter-relacionado de componentes que permite recolher, transmitir, processar, armazenar e distribuir informação de forma a suportar a tomada de decisão, bem como permitir o controlo, análise e visualização de informação de uma determinada organização (Isaías, 2001:17). Ora, sendo uma das principais características dos sistemas de informação a possibilidade de partilha e acesso à informação, entende-se que os SI, estão dependentes do desenvolvimento das tecnologias de informação<sup>61</sup>. Deste modo, a sua utilização representa uma valiosa ferramenta nos processos de tomada de decisão e reveste-se de quatro formas distintas:

(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 eletromecânicos 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 (Rodrigues, 2002: 1-3).

Contudo, a recolha de dados depositados noutros SI é igualmente necessária, tal como se organizam no quadro 2.2. De facto, considera-se indispensável a recolha de dados nos SI, Centro Nacional de Pensões (SICNP), onde estão depositados dados relativos a valores refe-

---

<sup>61</sup> Compreendido como um conjunto de equipamentos (*hardware*) e suportes lógicos (*software*), que permitem executar tarefas como a aquisição, transmissão, armazenamento, recuperação e exposição de dados.

rentes a pensões e outros rendimentos de cidadãos reformados do Regime Geral bem como ao SI Caixa Geral de Aposentações (SICGA), cujos dados são relativos a valores referentes a pensões e outros rendimentos de cidadãos aposentados do regime público.

QUADRO 2.5 INTEROPERABILIDADE DE SI

SI - Interno	SI-Externos
SISS - Sistema de Informação da Segurança Social	CNP-Centro Nacional de Pensões
SIF/SAP - Sistema de Informação Financeira	CGA-Caixa Geral de Aposentações

Fonte: Elaboração própria com base Sistema de Informação da Segurança Social

De facto, tal como analisa Soares, a interoperabilidade entre sistemas representa a capacidade de trocar informação e utilizar correta e convenientemente essa informação, com vista a contribuir para o alcance de um propósito específico. Na verdade, o termo interoperabilidade está associado a situações em que se pretende que “entidades” desenvolvidas de forma isolada, que operam de modo autónomo e que exibem características heterogéneas, passem a ser capazes de - mantendo tanto quanto possível a sua autonomia e heterogeneidade -, operar de forma conjunta com vista a alcançar um objetivo global comum (Soares, 2009: 54).

Neste sentido, e visando contribuir para a universalidade de acesso e utilização da informação, para a preservação dos documentos eletrónicos e para uma redução de custos de licenciamento de *software*, estabeleceram-se diversas medidas no Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital (RNID)<sup>62</sup>, das quais se destaca a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública<sup>63</sup>, como veículo preferencial de comunicação e troca de informação entre os diferentes SI da AP e os cidadãos, que como se demonstrará em fase posterior permite a consulta de dados pessoais dos cidadãos, nomeadamente as credenciais de autenticação do documento único – Cartão do Cidadão (CC).

Ainda, embora que numa fase posterior, a interação entre o SISS e o Sistema de Apoio Financeiro da SS (SIF-SAP), representaria uma mais-valia para a automatização dos processos, neste caso na fase de *back-office*, pelo que serão analisados os procedimentos que o permitiram em ponto próprio do presente capítulo.

<sup>62</sup> Lei n.º 36/2011, de 21 de junho.

<sup>63</sup> <http://iap.gov.pt>

O SISS representa todavia, o principal recurso do CAFIPSS, pelo que identificar os seus componentes permitirá também conhecer a informação que se espera obter. Porém, atendendo ao contexto deste trabalho, apenas se revelam no quadro 2.6, os componentes ou bases de dados, considerados indispensáveis para a formação da informação a fornecer às IPSS.

QUADRO 2.6 RECURSOS DO SISS

Componentes do SISS	Informação esperada
IDQ-Identificação e Qualificação	Identificar: Instituição / Cliente através do numero de identificação da Segurança Social (NISS)
AS-Ação Social	Identificação da Resposta Social e termos do Acordo
AF-Agregados Familiares	Composição do agregado familiar
OCIP-Orçamento e Contas Instituições Particulares	Custo Médio Utente
GR-Gestão de Remunerações	Rendimentos do Trabalho Dependente/Independente
CDF-Consulta Declaração Financeira	Rendimentos declarados em sede de IRS
PF-Prestações Familiares	Escalão do Abono Família
SVI-Sistema de Verificação de Incapacidades	Grau de Incapacidade Atribuída

Fonte: Elaboração própria com base Sistema de Informação da Segurança Social

Paralelamente, a consulta aos SI externos (SICNP e SICGA) permitirá obter informação sobre rendimentos de pensionistas. A pertinência desta consulta resulta do facto de existirem casos de pensionistas que não efetuam a declaração anual de rendimentos junto dos serviços de finanças, pelo que no componente CDF, não consta a informação financeira referente ao ano anterior. Deste modo, com recurso aos SICNP e SICGD, pretende-se obter o valor mensal das pensões bem como o grau de dependência atribuído (caso exista), como se demonstra no quadro seguinte.

QUADRO 2.7 RECURSOS DO SI-EXTERNOS

SI-Externos	Informação Esperada
CNP-Centro Nacional de Pensões	Rendimentos de pensões Complementos por invalidez Outras pensões
CGA-Caixa Geral de Aposentações	Rendimentos de pensões Complementos por invalidez Outras pensões

Fonte: Elaboração própria

## Os recursos WEB – O Portal da Segurança Social

Como já anteriormente referido o módulo CAFIPSS irá integrar o portal da Segurança Social Directa, cuja aparência gráfica atual se encontra representada na figura 2.2.

FIGURA 2.2 PORTAL DA SEGURANÇA SOCIAL DIRETA



Fonte: ISS.IP, portal institucional disponível em <https://www.seg-social.pt/consultas/ssdirecta/>

O acesso à área reservada de cada entidade só é possível através da introdução do número de identificação da segurança social – NISS, bem como com a introdução da palavra-chave, vulgarmente conhecida como *password*, que lhe está associado. Este processo permite a confidencialidade e segurança dos dados relativos a cada entidade, estabelecendo-se por esta via uma comunicação segura e fiável. Na verdade um sistema de informação é considerado seguro se reunir as seguintes características:

- Confidencialidade, no sentido de permitir o acesso apenas a utilizadores autorizados;
- Integridade, ou seja, a garantia de que a informação é a correta;
- Disponibilidade, o que significa a possibilidade de utilizar a informação quando ela é necessária.

Desta forma, a política de privacidade e acesso a dados é uma matéria de extrema sensibilidade e relevância, pois é através dela que se definem os perfis e níveis de acesso de cada utilizador. No entanto o ISS.IP possui uma política de segurança já implementada e consolidada, pelo que se revela desnecessária, no âmbito do presente trabalho, a definição dos perfis de utilizador bem como os correspondentes níveis acesso. Após autenticação, a área reservada da entidade apresenta a organização que se ilustra na figura 2.3.

FIGURA 2.3 ÁREA RESERVADA DAS ENTIDADES



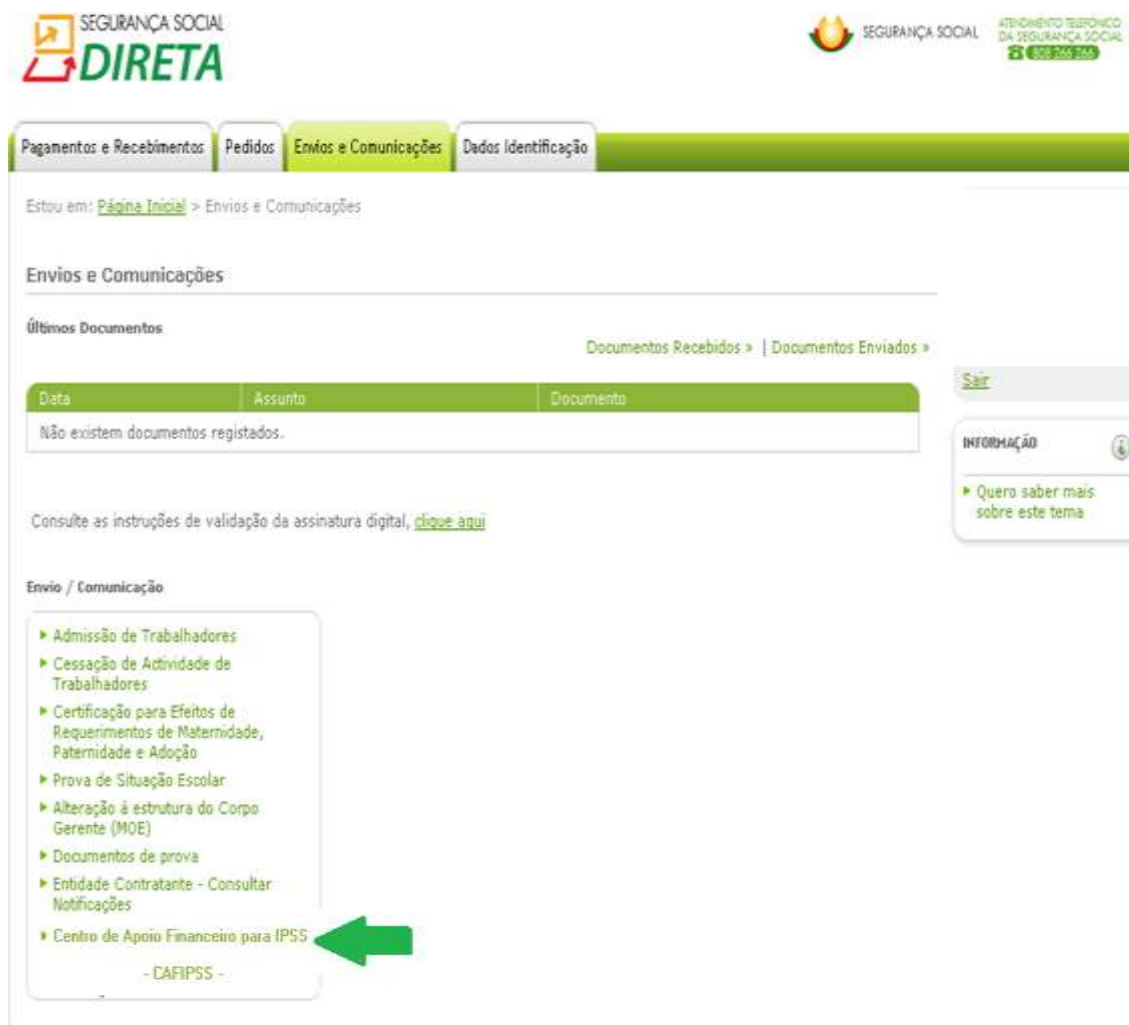
Fonte: ISS.IP, portal institucional disponível em <https://www.seg-social.pt/consultas/ssdirecta/>

Como é possível atestar, na página inicial da entidade, a interação encontra-se organizada em quatro separadores, cada um dos quais agregando ligações a áreas de interesse para as entidades. Para além da pesquisa, é possível obter formulários e requerimentos, comunicar alterações da situação dos cidadãos ou das empresas, solicitar declarações de natureza contributiva, entre outras funcionalidades. Na verdade, a organização de conteúdos de forma clara e intuitiva representa um fator crítico para o sucesso comunicacional e de relacionamento com o cidadão.

## 2.6 Integração do CAFIPSS no Portal da Segurança Social

Pelo que acima se expôs, propõe-se que o módulo CAFIPSS integre o separador “Envios e Comunicações”, tal como se representa na figura 2.4.

FIGURA 2.4 HIPERLIGAÇÃO – CAFIPSS



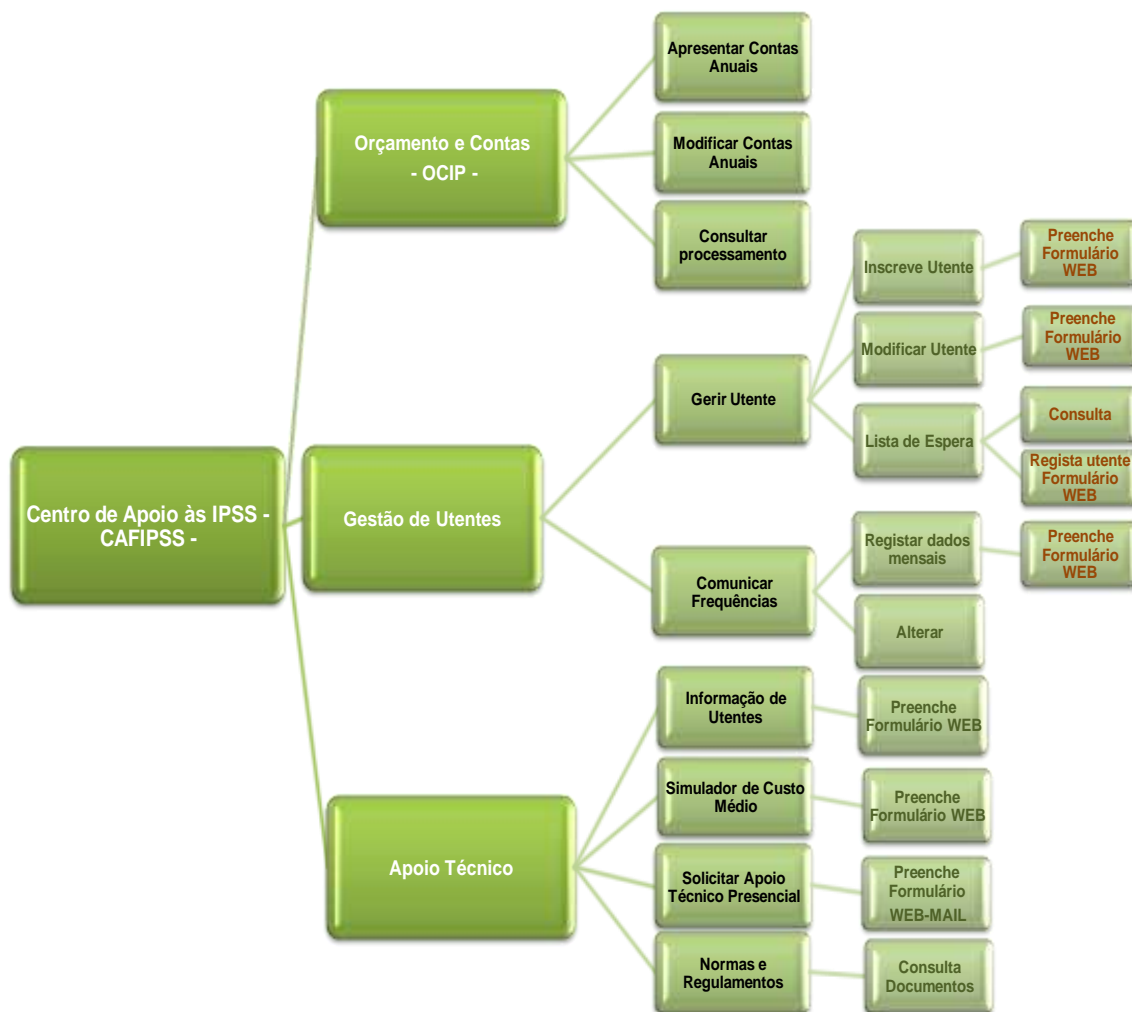
Fonte: Adaptação própria com base no portal institucional do ISS.IP

Conforme se aprecia perspectiva-se a disponibilização de uma hiperligação<sup>64</sup> - Centro de Apoio Financeiro para IPSS – CAFIPSS, que permitirá às instituições aceder às funcionalidades da plataforma tal como se representa na figura 2.5.

<sup>64</sup> Comumente designado por *link* (palavra inglesa que significa elo ou ligação), significa uma ligação que consiste num ícone ou numa sequência de texto que, quando ativados, permitem o acesso a informação electrónica noutra localização (documento, ficheiro, página da Internet, etc.)



FIGURA 2.5 FLUXOGRAMA DAS FUNCIONALIDADES DA PLATAFORMA



Fonte: elaboração própria

O CAFIPSS possui assim, três agregadores (Orçamento e Contas – Gestão Utentes – Apoio Técnico) a que correspondem processos autónomos. Alguns dos processos já existem, nomeadamente Apresentar contas e Comunicar frequências, e estão disponíveis através do sítio da SSDireta. No entanto, sugere-se que aqueles processos integrem o CAFIPSS, tal como em seguida sumariamos:

### **Orçamento e Contas – OCIP**

Atualmente as IPSS entregam anualmente as contas à SS para “visto”, através da SSDireta e submetem igualmente documentos digitalizados que suportam aquela informação fazendo o

respetivo *upload*<sup>65</sup> daqueles. As operações de modificação estão também atualmente previstas.

O que se propõe nesta solução seria a agregação dos processos existentes e a criação de um terceiro processo.

- Apresentar contas anuais – (reorganizar o processo atual);
- Modificar contas anuais – (reorganizar o processo atual);
- Consultar processamento – processo novo que permitiria às instituições consultar o processamento das participações a cargo da SS, relativo ao mês anterior bem como ao histórico (último ano, por exemplo).

Esta solução representaria a eliminação de alguns procedimentos de comunicação entre a SS e as IPSS, como por exemplo a maior parte da comunicação efetuada em papel e mantida com recurso a serviços externos de correio. Por outro lado, a informação estaria acessível para consulta de forma rápida e transparente.

### **Gestão de Utentes**

Já se referiu em ponto anterior que as IPSS entregam a frequência mensal de utentes, sendo este processo executado através do portal SSDireta. Este procedimento é cumprido em data pré-determinada e exige que a entidade proceda à confirmação mensal de todos os utentes, mesmo nos casos em que não existam alterações em relação ao mês anterior.

O que se propõe no sistema de informação CAFIPSS é a agregação do processo existente, com as necessárias alterações e a criação de um outro processo, ou seja,

- Comunicar frequência mensal – (reorganizar o processo atual);
- Gerir utente – processo novo que permitiria às instituições, inscrever utentes, modificar utentes e aceder à lista de espera.

Esta solução, representaria igualmente a eliminação de alguns procedimentos, criando a possibilidade de comunicar em todo o tempo as frequências dos utentes (individualmente no monte da admissão, ou quando se verifica alteração) bem como criar e manter uma lista de espera a nível nacional passível de gestão. Na verdade, atualmente não existe informação disponível a nível nacional, e a que existe, dificilmente é utilizada para uma gestão efetiva de vagas.

---

<sup>65</sup> Envio de documentos de um computador local para um outro computador remoto por intermédio de uma ligação internet

## ***Apoio Técnico***

Este processo é completamente novo, e parte da necessidade de manter uma relação de proximidade entre as instituições e a SS. Foi já referido que as IPSS são acompanhadas por equipas técnicas da SS, cumprindo a estas orientar e certificar o funcionamento dos serviços disponibilizados. No decurso das visitas de acompanhamento é frequente detetarem-se inconformidades o que necessariamente origina visitas subsequentes, que visam a regularização das situações anómalas e, em última instancia, pedidos de intervenção das equipas de inspeção. No entanto, por razões que neste âmbito não importa enumerar, nem sempre é possível realizar esse acompanhamento. Porém, a realidade tem demonstrado a existência de diferentes abordagens, entendimentos e modos de atuação daquelas equipas, não obstante a existência de Manuais que pretendem uniformizar procedimentos a nível nacional.

Neste sentido, julga-se pertinente a existência de um processo automatizado que congregue informação pertinente e permita solicitar apoio técnico presencial, colocando desde logo as questões que se pretendem resolver pelo que se propõe a criação dos seguintes processos,

- Informação do utente – processo novo que irá fornecer informação às IPSS, sobre os rendimentos dos utentes que se inscrevem;
- Simulador do custo médio – processo que permite às IPSS saber o custo médio de cada utente por resposta social;
- Solicitar apoio técnico presencial – processo que permite às IPSS solicitar assistência técnica por área de especialização;
- Normas e regulamentos – processo que disponibiliza informação pertinente relacionada com o funcionamento das respostas sociais.

Esta solução representaria igualmente a eliminação de alguns procedimentos administrativos, no entanto o seu principal mérito consiste na possibilidade de capacitar as IPSS com informação certificada.

Após esta rudimentar contextualização, e tendo presente o âmbito do presente projeto, no ponto seguinte serão abordados com maior rigor os casos de uso - Informação de utente e Inscrever utente, uma vez que o primeiro produzirá a informação que se pretende facultar às IPSS e o segundo registará no Sistema de Informação da SS os dados necessários à efetivação do controlo dos Acordos de Cooperação.

## 2.7 Os Processos Informação do Utente e Inscrever Utente

### Caso de Uso - Informação de Utentes

Este processo possibilitará fornecer às entidades externas – IPSS, dados relativos a: Identificação completa do utente (nome; NISS, data nascimento; morada; contactos; composição do agregado familiar; rendimentos); custo médio da resposta social; rendimento *per capita*; escalação de rendimento e valor da mensalidade calculado, tal como anteriormente mencionado no ponto 2.3 Processos Chave – A Elegibilidade dos utentes / clientes.

O início do procedimento ocorre com o preenchimento de um formulário *on-line*, disponível no agregador – Apoio Técnico, opção Informação de utente. A figura 2.6 representa uma proposta de painel de visualização do formulário a ser preenchido.

FIGURA 2.6 FORMULÁRIO DO PEDIDO DE INFORMAÇÃO DO UTENTE

SEGURANÇA SOCIAL  
**DIRETA**

SEGURANÇA SOCIAL ATENDIMENTO TELEFÓNICO DA SEGURANÇA SOCIAL  
808 266 766

Pagamentos e Recebimentos Pedidos **Envios e Comunicações** Dados Identificação

Estou em: Página Inicial > Envios e Comunicações > Centro de Apoio Financeiro - CAFIPSS > Informação do utente

Envios e Comunicações

**Informação relativa ao utente**

NISS NOME Data Nascimento

Morada Código Postal

**Escolha a Resposta Social / Equipamento**

— Escolha —

Contactos do utente ou seu representante

Telefone Telemóvel Endereço eletrónico @

**Agregado familiar**

NISS NOME Grau Parentesco

Inserir novo elemento no agregado

**Despesas elegíveis (Circular 3)**

Despesa mensal com habitação Encargos com transportes públicos Encargos com medicamentos (doença crónica)

**Declaração de consentimento de consulta de dados fiscais e patrimoniais**  
Autenticação obrigatória com Cartão do Cidadão do utente ou representante

**CARTÃO DE CIDADÃO**

Para utilizar o Cartão de Cidadão ligue o leitor de cartões e assegure-se que o software está corretamente instalado.

1. Insira o cartão no leitor.  
2. Clique no botão para entrar.  
3. Introduza PIN de autenticação.

Entrar

Submeter pedido

Fonte: Elaboração própria com base no portal institucional do ISS.IP

Neste contexto, é importante salientar que a disponibilização de dados pessoais é passível de um consentimento expresso, pelo que a submissão do pedido sem a necessária autenticação, devolverá uma mensagem de erro, disponível de imediato no ecrã do computador, informando o utilizador que não é possível satisfazer o pedido sem a autorização do cliente, conforme decisão no passo 2 do diagrama do *workflow* representado na figura 2.7.

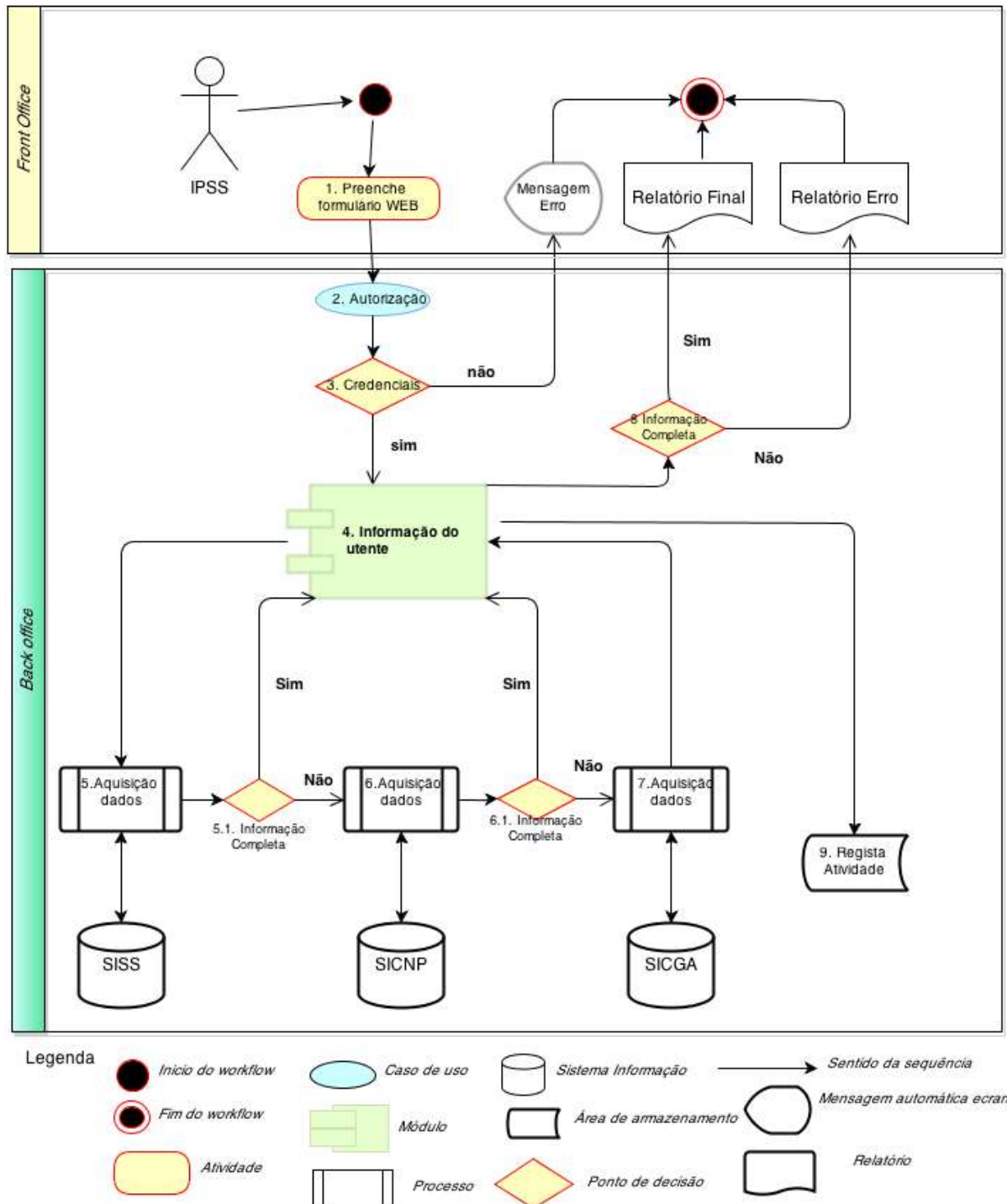
Neste sentido, o preenchimento do formulário deverá ser efetuado na presença do utente/cliente ou seu representante (caso frequente, quando o utente é menor de idade), estabelecendo-se o cartão do cidadão (CC) como documento mínimo a considerar nesta fase do procedimento, garantindo não só a confiabilidade do pedido, como também, assegurando junto da SS a necessária autorização para consulta de dados fiscais. A deteção e autenticação com o CC pressupõe a existência de *hardware* e *software* específico que permita a leitura dos dados nele contidos. Deste modo, as IPSS deverão possuir o dispositivo próprio que permite a leitura dos cartões, sem o qual não será possível obter a informação por parte da SS. Verifica-se ainda que, a autenticação através do CC é um subprocesso que obriga à ligação *online* a uma entidade externa certificadora, estando o procedimento atualmente previsto no portal da Segurança Social, pelo que se propõe a utilização de um *link*, que permita o endereçamento para a plataforma de controlo de acessos através do CC.

Pelo que, considerando a obrigatoriedade do CC, prevê-se que o preenchimento do formulário, obrigue ao preenchimento e validação dos seguintes campos:

- NISS – Através deste campo, obtém-se toda a informação necessária do utente a inscrever, bem como informação relativa aos elementos do agregado familiar;
- Escolha da Resposta Social / Equipamento – Este campo permite determinar o tipo de serviço (Creche, Lar, Centro de Dia, etc.) bem como o custo médio da resposta social;
- Despesa mensal com habitação – valor correspondente às rendas ou relativos a empréstimos para compra de habitação própria;
- Encargo com transportes públicos – despesa considerada para efeitos de cálculo da mensalidade;
- Encargos com medicamentos – despesa considerada para efeitos de cálculo da mensalidade desde que comprovada doença crónica.

Submetido o formulário já autenticado, inicia-se o processo de recolha dos dados necessários para a formação da informação<sup>66</sup>, demonstrando-se na figura 2.7 o *workflow* que possibilitará a recolha e compilação dos dados para produção da informação a fornecer à IPSS.

FIGURA 2.7 WORKFLOW DO PROCESSO INFORMAÇÃO DE UTENTE



Fonte: Criação própria com recurso ao draw.io (disponível online: <https://www.draw.io/>)

<sup>66</sup> Entende-se por Informação o conjunto de dados devidamente ordenados e organizados de forma a terem significado.

Os dados serão tratados e organizados no módulo 4 do fluxo, após recolha dos blocos de informação em modo sequencial nas Base de Dados<sup>67</sup> componentes dos SI, e das quais já demos conta no ponto 2.5 Identificação dos Recursos, perspetivando-se que, cerca de 70 % da informação seja coligida no SISS (IDQ, GR, AF, COOP, etc.), nomeadamente a que corresponde aos acordos de cooperação, custo médio, agregados familiares, remunerações mensais e, no caso particular das respostas sociais na área da infância, o escalão de abono de família, prosseguindo deste modo, numa lógica de eficiência e otimização do esforço de implementação, redução do risco de desenvolvimento e promoção da reutilização de funcionalidades já existentes.

Na verdade, pretende-se utilizar sistemas de suporte para recurso a funcionalidades transversais às diversas aplicações (como por exemplo geração de Ofícios ou envio de e-mails) evitando desta forma a replicação dessas funcionalidades em cada aplicação. Não obstante, certos da especificidade da informação que se pretende fornecer, foi elaborado um modelo de relatório – Resposta a pedido de informação de utente, que desejavelmente deveria ser integrado no sistema transversal de suporte à geração de ofícios, cuja proposta se visualiza na figura seguinte, ressaltando-se que os dados apresentados são fictícios.

---

<sup>67</sup> Entende-se por base de dados o repositório de informação, relacionada com um determinado assunto ou finalidade, armazenada em forma de ficheiros num determinado local físico (*hardware*)

FIGURA 2.8 RESPOSTA TIPO – PEDIDO DE INFORMAÇÃO UTENTE

Pedido de Informação de Utente, n.º 0000001-2013

## Resposta Social de Creche

Custo Médio: 366€

Resposta Social/Equipamento: Centro de Infância do OUTEIRINHO

Nome do Utente: Manuel Maria NISS: 1111111111111

Data Nascimento: 2012/02/22

Morada: Avenida da Liberdade 45 – 1º Dto – Montijo CP 2685-661

Representante: Joaquim Manuel Maria

Contactos do utente ou seu representante:

Telefone 1: 210256569 Telemóvel 2: 921569696

Endereço eletrónico: paidomanuel@hotmail.com

Composição do Agregado Familiar:

NISS	NOME	PARENTESCO
111111111111	Manuel Maria	Próprio
111111111122	Joaquim Manuel Maria	Pai
111133333333	Maria Manuela Maria	Mãe
111444444444	Vanessa Maria	Irmã

Agregado	(N)	Rendimentos Mensal (RF)	Despesas Elegíveis Mensais (D)	
Joaquim Manuel Maria	1	1.250,00 €	Despesas com habitação	550,00 €
Maria Manuela Maria	1	1.500,00 €	Despesas com Transportes Públicos	75,00 €
Manuel Maria	1	- €	Despesas Medicamentosas por doenças crónicas	60,00 €
Vanessa Maria	1	- €	Descontos obrigatórios Totais (IRS,TSU)	750,00 €
	4	2.750,00 €		1.435,00 €

Rendimento *per capita* = 328,75 €

Escalão a aplicar = 3

Valor da Mensalidade = 90,41 €

CIRCULAR 3

$$R = \frac{RF-D}{N}$$

Legenda: R = Rendimento *per capita*

RF= Rendimento mensal líquido do agregado familiar

D = Despesas fixas

N = Número de elementos do agregado familiar

Serviços e equipamentos	Escalões de Rendimentos					
	1	2	3	4	5	6
Creche e Creche Familiar	15,0%	22,5%	27,5%	30,0%	32,5%	35,0%
ATL sem Alimentação	5,0%	7,0%	10,0%	15,0%	15,0%	15,0%
ATL com Alimentação	12,5%	15,0%	17,5%	20,0%	22,5%	22,5%
Lar de Crianças e Jovens	40,0%	45,0%	45,0%	50,0%	50,0%	75,0%

Escalão		
1 - até 30% RMM	1	145,50 €
2 - entre 30 % e 50 % da RMM	2	145,50 € 242,50 €
3 - Entre 50 % e 70% da RMM	3	242,50 € 339,50 €
4 - Entre 70 % e 100 % da RMM	4	339,50 € 485,00 €
5 - Entre 100% e 150% da RMM	5	485,00 € 727,50 €
6 - Mais de 150 % da RMM	6	728,50 €

Fonte: Elaboração própria



Naquele relatório, pretende-se disponibilizar informação de dois tipos: dados em bruto<sup>68</sup> e o resultado da combinação daqueles, embora observando critérios de segurança e confidencialidade de dados, o que se traduz na informação sobre o valor da comparticipação familiar do utente. As instituições poderão optar por utilizar os cálculos efetuados pela SS, ou alternativamente, utilizar os dados em bruto e proceder ao cálculo da comparticipação familiar a cargo do utente. O documento poderia ser arquivado digitalmente ou impresso pela instituição, sendo em ambos os casos, a sua utilização para instrução de parte do processo individual do utente desejável, possuindo a grande vantagem de ser um documento certificado pela SS, pelo que se presume completo.

Porém, embora a qualidade da informação represente um fator determinante no processo de tomada de decisão, não é o único, existindo outros, nomeadamente os que se relacionam com a rapidez de acesso e atualidade da mesma. Neste sentido, e no contexto do caso objeto da nossa análise, estima-se que a resposta ao pedido da entidade possa ser efetuada nos três dias seguintes à sua submissão, perspetivando-se que o tempo de resposta vá diminuindo à medida que o processo aumente os níveis de eficácia. No entanto, considera-se este prazo adequado para a maioria das situações (ressalvam-se as situações especiais de emergência social) uma vez que, no caso das áreas de infância é frequente a fixação dos calendários para matrículas e inscrições, relacionando-se aqueles normalmente com os ciclos letivos. No que concerne às respostas sociais destinadas à população adulta, realiza-se que as inscrições podem ser efetuadas em qualquer altura do ano, estando a admissão do utente / cliente condicionada à existência de vaga e ao resultado da avaliação social prévia, podendo neste caso incluir uma visita domiciliária. Deste modo, não se perspetiva que a dilatação do tempo de resposta proposto constranja o processo de admissão de utentes.

Por outro lado, a execução do processo em modo assíncrono, possibilitaria que os dados fossem igualmente obtidos nas Bases de Dados<sup>69</sup> (BD) duplicadas do SISS, evitando deste modo a sobrecarga do sistema com processos, mantendo-se a capacidade de resposta do sistema atual. No entanto, tal avaliação será necessariamente ponderada pela equipa de desenvolvimento de projeto da área de negócio.

---

<sup>68</sup> Dados brutos designam valores tal qual foram adquiridos, sem terem sofrido o menor tratamento

<sup>69</sup> Entende-se por base de dados o repositório de informação, relacionada com um determinado assunto ou finalidade, armazenada em forma de ficheiros num determinado local físico (*hardware*)

## Caso de Uso - Inscreve utente

Este processo, embora desencadeado pelas IPSS, é aquele que permitirá o controlo financeiro de forma automática, prevendo-se a ligação entre o SISS e o sistema de processamento financeiro da Segurança Social (SIF-SAP).

Para o alcance desta meta, propõe-se a criação de uma base de dados associada ao subsistema da área de negócio da cooperação (COOP) e que já integra o SISS. A referida base de dados, deveria prever, a associação do número de identificação fiscal da entidade (NIPC) ao número de fornecedor pelo qual as entidades são conhecidas no SIF-SAP. Na verdade, apenas aquele campo é comum a ambos os sistemas, o que tecnicamente permitiria a criação de uma nova base de dados complementar.

À semelhança do caso de uso anteriormente exposto, o início do processo ocorre com o preenchimento de um formulário *on-line*, disponível no agregador – Gestão de Utentes / Gerir Utente, opção Inscreve Utente. A figura infra representa uma proposta de painel de visualização do formulário a ser preenchido neste processo.

FIGURA 2.9 FORMULÁRIO - INSCREVE UTENTE

The image shows a web interface for the 'Inscreve Utente' form. At the top, there are logos for 'SEGURANÇA SOCIAL DIRETA' and 'SEGURANÇA SOCIAL' with 'SERVIÇO TELEFÓNICO DA SEGURANÇA SOCIAL 24 HORAS'. Below the logos is a navigation bar with tabs: 'Pagamentos e Recebimentos', 'Pedidos', 'Envios e Comunicações', and 'Dados Identificação'. The current page is 'Gerir Utente' under 'Gestão de Utentes'. The breadcrumb trail is: 'Estou em: Página Inicial > Envios e Comunicações > Centro de Apoio Financeiro - CAFIPSS > Gestão de Utentes > Gerir Utente'. The main content area is titled 'Envios e Comunicações' and contains a table for 'Últimos Documentos'. Below this is a section for 'Envios e Comunicações / CAFIPSS / Gestão de Utentes / Gerir Utente / Inscreve Utente'. The form fields are: 'Informação relativa ao utente' with fields for 'NISS', 'NOME', 'PEDIDO n.º', and 'Data Aceitação IPSS'; 'Escolha a Resposta Social / Equipamento' with a dropdown menu; 'Mensalidade Utente', 'Participação Familiar (ERPI)', and 'Data Admissão'; and 'Comunicar frequência' with fields for 'N.º Acordo de Cooperação', 'NIPC - IPSS', and 'NFPC - IPSS'. There is an 'Enviar' button at the bottom right.

Fonte: Elaboração própria com base no portal institucional do ISS.IP

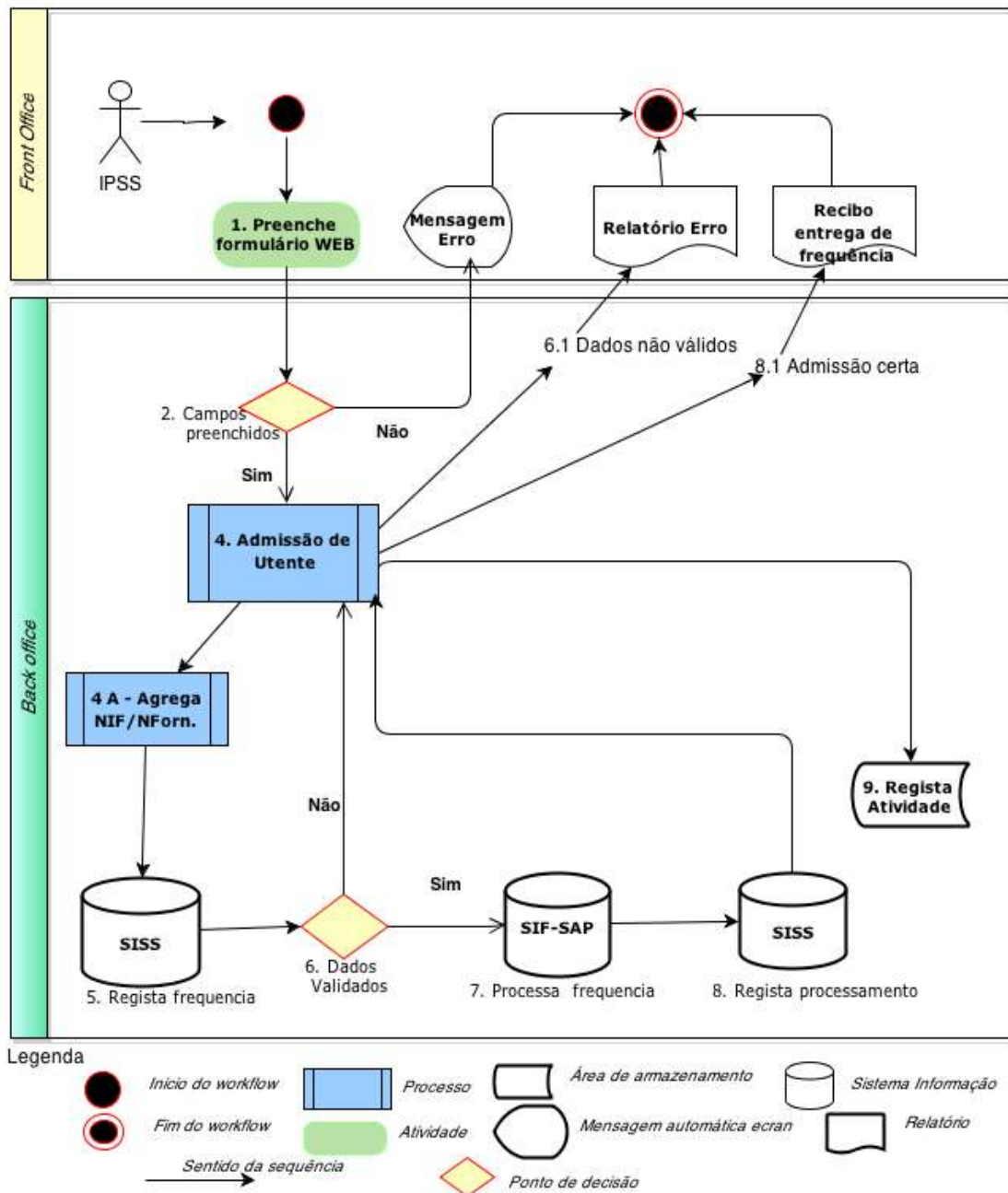
Prevê-se que a submissão do formulário seja condicionada ao preenchimento e validação dos seguintes campos:

- NISS – Através deste campo, obtém-se toda a informação necessária do utente a inscrever;
- Escolha da Resposta Social / Equipamento – Este campo permite determinar o tipo de serviço (Creche, Lar, Centro de Dia, etc.) bem como a morada do estabelecimento onde irá ser prestado;
- Data Admissão: Esta é data de referência a partir da qual se iniciará o processamento da comparticipação financeira suportada pela SS;
- Numero do Acordo Cooperação – Este campo consta em SISS e no SIF-SAF e servirá como ponto de controlo;
- NIPC / IPSS – O número de identificação fiscal irá ser agregado a um subprocesso que permitirá fornecer dados ao sistema de processamento;
- NFPC / IPSS – O número de fornecedor irá ser agregado a um subprocesso que permitirá fornecer dados ao sistema de processamento.

Contudo, o preenchimento dos restantes campos possibilitaria dotar o sistema com informações pertinentes, tanto ao nível da avaliação da distribuição das vagas, como também em sede de ações de inspeção, pelo que se deve ponderar sobre a obrigatoriedade do preenchimento, mesmo que excluído o processo de validação.

Na figura seguinte ilustra-se o fluxo do processo Inscreve Utente, preconizando-se num subprocesso, o abastecimento da base de dados com o número de fornecedor e o número fiscal. No subprocesso devem ser previstos meios de validação, atendendo a que os dados são carregados por entidades externas, através do formulário web disponível.

FIGURA 2.10 WORKFLOW DO PROCESSO INSCREVE DE UTENTES



Fonte: Criação própria com recurso ao draw.io (disponível online: <https://www.draw.io/>)

Em ponto anterior, foi referido que o controle financeiro das participações pagas às IPSS pela SS é assegurado com recurso a um processo, atualmente manual, que resulta da introdução de dados no SIF-SAP, mediante listagens / relatórios emitidos pelo SISS – COOP. Essas listagens são geradas mensalmente, após comunicação, por parte das IPSS, das frequências mensais de utentes, decorrendo este processo num período de tempo previamente limitado. Tal processo é impeditivo que o processamento em SIF-SAP, seja referente ao mês imediatamente anterior, espelhando normalmente a frequência real do terceiro mês anterior (M-3). Consequentemente - atendendo a que as entidades não podem ser privadas, por razões

administrativas, do financiamento previamente acordado -, o processamento mensal é executado sempre com base na totalidade das vagas contratualizadas em acordo, sendo que, três meses depois, são incluídas e processadas as deduções a que houver lugar. Este cenário equivale à possibilidade de existirem quatro processamentos no ano cujo valor, reflexo de reposições, é necessariamente inferior à média, originando desta forma, dificuldades financeiras para as IPSS. Também na SS subsistem inconvenientes que nos parecem ser de considerar, nomeadamente, as oscilações mensais de processamento que interferem necessariamente com questões de liquidez de tesouraria.

Existem ainda outras divergências, tais como as que advêm da saída de utentes das instituições que podem ocorrer em qualquer altura do mês e por motivos vários - morte, mudança de instituição ou por simples desistência. Na verdade, e independentemente da causa, quando ocorre a abertura de uma vaga, a instituição é comparticipada no mês seguintes com a totalidade da comparticipação até que sejam encontrados os valores a repor à SS, mesmo que a vaga não seja ocupada. Por outro lado, caso ocorra a saída de um utente de uma instituição e entrada do mesmo utente numa outra, é possível existir um duplo processamento, ou seja, se um utente sai no dia 12 de um qualquer mês da IPSS A, e entra, no dia 13 desse mesmo mês para a IPSS B, o processamento executado pela SS será o correspondente à ocupação da vaga em cada uma das instituições, o que grosso modo pode significar, um duplo pagamento, ou seja, o pagamento do valor referente ao mesmo utente / mês às instituições A e B, quando na realidade, os montantes a processar deveriam corresponder aos dias efetivamente frequentados pelo cliente em cada uma das instituições. Deste modo, a implementação deste sistema torna imperioso o ajustamento da comparticipação ao número de dias de frequência real, ao invés do modo atualmente praticado. Assim, os valores contratualizados entre a SS e as IPSS passariam a ser ponderados com base no valor dia / utente, cujo máximo mensal estaria superiormente fixado em sede de Protocolo de Cooperação.

Pelo que, a solução proposta neste processo, possibilitaria a comunicação de frequências de utentes a todo o tempo, permitindo assim que o processamento mensal correspondesse à efetiva frequência registada pelas entidades, o que facilitaria o controlo financeiro dos acordos de cooperação bem como a liquidez de tesouraria das instituições intervenientes.

### ***Em síntese***

Este capítulo teve por objetivo apresentar um projeto que visa o desenho, o desenvolvimento e a disponibilização de um Sistema de Informação - CAFIPSS, que propõe assegurar uma abrangência o mais completa possível de processos novos, não excluindo os já implementa-

dos, procurando ainda garantir a possibilidade de exploração do sistema pelos utilizadores finais com mais-valias em termos de uniformidade, eficiência e eficácia.

Todavia, a materialização efetuada neste capítulo, pretende apenas servir como base piloto do desenho da solução final, demonstrando alguns dos benefícios que este sistema proporcionará às entidades externas – IPSS, nomeadamente em termos de eficácia / eficiência processual e harmonização dos procedimentos e à Segurança Social (ISS) no que concerne à desmaterialização de processos, maior interoperabilidade e rentabilização de recursos.

A implementação de um sistema de informação numa organização (pública ou privada) determina mudanças organizacionais, alterações nos processos de trabalho e, em consequência, resistências à mudança.

### **3.1 Do planeamento à gestão do projeto**

Desta forma, a elaboração de um plano que observe um percurso linear e previsível, representa a possibilidade de minorar os impactos das mudanças provocadas nas organizações, revelando-se por isso numa valiosa ferramenta. Neste sentido torna-se necessário dar os primeiros passos com a designação dos,

#### ***Intervenientes e definição de responsabilidades***

Qualquer projeto necessita de ter um elemento com funções de coordenação, de forma a permitir o envolvimento de todos os intervenientes (pessoas / instituições ou unidades envolvidas) e um grupo de trabalho. Outro fator fundamental reside na atribuição de responsabilidades claras para cada interveniente.

Atendendo ao contexto do presente trabalho, julga-se conveniente que o grupo de trabalho seja constituído pelos seguintes elementos:

Coordenador do projeto

- ❖ 1 elemento a designar pelo Conselho Diretivo do ISS.IP;

Equipa Técnica

- ❖ 1 elemento com competências na área de análise de sistemas de informação;
- ❖ 1 elemento com competências na área de planeamento e gestão de projetos;
- ❖ 1 elemento com competências na área do apoio a programas e desenvolvimento social;
- ❖ 1 elemento com competências na área da qualidade.

#### ***O planeamento e início do projeto***

Uma das primeiras funções desta equipa consistirá no planeamento. Deste modo, tomando como referencia o que se propôs no capítulo anterior, a equipa designada deverá elaborar um documento que apresente todas as fases do processo, que espelhe genericamente: as atividades a desenvolver, a análise dos conceitos associados ao problema, conceptualize o sistema aos níveis da arquitetura funcional e da solução tecnológica, especifique os requisitos dos utiliza-

dores, que inclua os recursos humanos e materiais bem como os limites temporais em que irão decorrer os trabalhos, e ainda defina as tarefas / atividades que possibilitaram alcançar os objetivos do sistema de informação CAFIPSS. Ou seja, compete à equipa de projeto elaborar, uma solução que passa pela,

### ***Fase de análise do problema***

Esta fase consiste no estudo detalhado da solução de SI, fazer um levantamento das necessidades, sua priorização e identificação de alternativas.

### ***O desenvolvimento de um protótipo***

Nesta fase espera-se o desenvolvimento de um protótipo, que permita a realização de algumas das funções mais importantes, possibilitando deste modo um pré teste ao sistema. Este, teste deve permitir que os utilizadores finais do SI se pronunciem sobre as funcionalidades, permitindo a correção de disfuncionalidades que ocorram durante os testes. Por outro lado, ainda nesta fase, é possível aferir das necessidades de ajustamento do SI às expectativas dos utilizadores.

### ***Implementação do CAFIPSS***

Esta fase compreende a programação, conceção das bases de dados, instalação dos diversos componentes, formação aos utilizadores, execução de testes para ajustamentos finais. No final desta fase espera-se estar perante um SI a funcionar eficazmente, documentado e com manuais de formação para os utilizadores.

### ***A gestão do projeto***

Outra condição para o sucesso de um qualquer projeto é assegurar a sua governabilidade. Assim desde o primeiro momento há que definir as responsabilidades da equipa, alocar recursos às várias fases do processo, definir tempos de execução por metas e atividades, revelando-se importante a escolha do instrumento de gestão que permita o controlo e a qualidade da execução do processo, sendo necessário escolher entre um sistema de informação de apoio à decisão simples ou complexo. No caso concreto o sistema a adotar deverá prever, nomeadamente, o escalonamento das tarefas, a gestão das intervenções dos participantes, bem como o controlo de todos os recursos previamente alocados.



## **3.2 Resultados esperados**

Foi já referido, que o presente projeto surgiu da experiência profissional e da observação mais ou menos crítica sobre os processos e procedimentos existentes nas instituições envolvidas (Segurança Social e IPSS), o que levou a considerar ser possível acrescentar valor aos procedimentos, propondo-se ainda formas de otimizar os processos existentes. Porém, quantificar os resultados que se esperam alcançar não é tarefa fácil. Deste modo, centrados no novo paradigma de gestão do setor público e embora recorrendo a técnicas de gestão comumente utilizadas no setor privado, pensamos que o verdadeiro desafio reside na capacidade de fazer prevalecer os valores centrais de orientação para o serviço público reforçando valores como a ética, o sentido de missão e o empenhamento na prossecução do interesse público. Porém, não é suficiente atingir objetivos funcionais, pois na realidade, é necessário que aqueles objetivos sejam obtidos com a menor afetação de recursos possível.

Nesta sequência, ponderaram-se as premissas fundamentadas nos objetivos e considerou-se o sistema de informação CAFIPSS a funcionar em pleno. Neste cenário, os resultados que se esperam obter, traduzem-se em dois níveis,

### ***No plano externo (IPSS)***

- Acesso a informação fidedigna;
- Acesso a um canal de comunicação, disponível - 24 horas dia;
- Eliminação do prazo de entrega das frequências de utentes;
- Gestão ativa das listas de espera;
- Decréscimo do número de irregularidades e incumprimento legal;
- Aumento da sustentabilidade financeira;

### ***No plano interno (ISS.IP)***

- Eliminação dos fluxos de trabalho manual entre o SISS e o SIF-SAP;
- Controlo das frequências;
- Controlo do processamento mensal das participações. Espera-se com este controlo a eliminação de duplo processamento por utente;
- Aumento da eficácia das vistorias técnicas;

- Gestão ativa de vagas contratualizadas a nível nacional;
- Gestão de vagas cativas no âmbito Distrital e Nacional;
- Disponibilização de informação no Sistema de Apoio à Fiscalização;
- Decréscimo do número de horas de trabalho em todos os processos de análise e planeamento no Departamento de Apoio e Desenvolvimento Social e no Departamento de Fiscalização;
- Decréscimo nos custos diretos de produção.

Nesta continuidade, acreditamos que a implementação do CAFIPSS irá permitir um aumento significativo de eficiência, eficácia e controlo financeiro por parte da SS, que se traduzirá necessariamente num serviço responsável, eficaz e de qualidade, com impacto direto na organização das entidades envolvidas, o que influenciará diretamente o seu desempenho global na manutenção dos valores sociais de solidariedade, de justiça e equidade.

## CONCLUSÃO

---

Partindo de uma análise acrítica à evolução do Estado e da Administração Pública, pretendeu-se consubstanciar o presente trabalho de projeto num cenário de governança, colaboração e participação ativa. Na verdade, contextualizar a realidade presente da Administração Pública como o resultado da evolução dos fenómenos sociais circunscritos à observação da evolução do pensamento organizacional do Estado, significou o constructo de um olhar exigente quanto às responsabilidades de cada cidadão, e, mesmo admitindo níveis de responsabilidade diferenciados, certo é que a todos, incumbe o dever de participar no percurso que a maioria escolheu.

Tal perspetiva é apenas possível num estado democrático de direito, no qual se valoriza uma aprendizagem colaborativa e a interdependência entre o público e o privado, e onde o primeiro procura a profissionalização por excelência, tornando-se mais eficiente e mais sensível às condições e mudanças externas não pondo de parte os princípios tradicionais da organização pública, revalorizando desta forma o serviço público no âmbito da ação coletiva e da esfera pública democrática. Importa referir, que a revisão da literatura sobre a temática dos modelos de gestão na administração pública, devolveu referenciais analíticos que nos permitem concluir pela inexistência de soluções ótimas para a governação da sociedade moderna, possuindo todos eles vantagens e inconvenientes.

Na verdade, se à organização profissional weberiana se reconhecem qualidades que garantem imparcialidade, separação de poderes, otimização de recursos e garantias de cumprimento e controlo legal, igualmente se identificam carências tais como o bloqueio à iniciativa dos funcionários a nível individual ou a ausência de participação dos cidadãos nas decisões administrativas.

Do mesmo modo se identificam na nova gestão pública (NPM) qualidades, como sejam a redução da despesa pública, o fornecimento de serviços públicos ao mais baixo custo, a orientação para a qualidade dos serviços e satisfação das necessidades dos cidadãos (clientes), a responsabilização dos dirigentes e a capacitação dos trabalhadores tendo em vista um melhor desempenho. Contudo, embora estes princípios representem a possibilidade de uma melhor gestão dos recursos, estão os mesmos tocados pela filosofia em que assenta a gestão privada cujo princípio se baseia na obtenção do lucro e da competição de mercado.

Eventualmente, a constatação das diferenças entre a organização pública e a organização privada, originou a reflexão sobre a ineficiência de gestão da coisa pública apenas com a transposição das técnicas de gestão do setor privado, desprovidas de valores importantes

como sejam a justiça e equidade na distribuição dos recursos, e incitou a busca de uma outra forma de gestão que congregasse, os valores peculiares de uma organização pública profissional e os níveis de eficiência e controlo das organizações privadas. Ou seja, a gestão no quadro do novo serviço público (NPS) baseia-se em critérios políticos e legais, próprios do modelo burocrático tradicional; critérios económicos e mecanismos de mercado, atributos do modelo gestor; e por último, em critérios de natureza social e democráticos. Deste modo, entende-se que este modelo baseia-se num modelo de participação cuja legitimação advém da cidadania ativa, tornando-se uma condição de boa governação num Estado de direito democrático.

No entanto, a globalização e a evolução constante e rápida das sociedades modernas originou a reformulação dos referenciais conceituais de modo a permitir designar uniformemente os atos de gestão, adotando-se o termo governança, para designar o modo como é exercido um poder legítimo em interação com as diversas componentes da sociedade, tendo por fim o bem comum. A governança pode ser entendida como a forma de governo que incorpora os conceitos de coordenação, cooperação e colaboração aos níveis micro, meso e macro da organização social, onde os atores são estruturas como o Estado, o mercado, as hierarquias, organizações internacionais, etc., pressupondo deste modo a participação de todos (e não a imposição do Estado) na definição do bem comum, mediante a criação de redes de organização públicas e privadas fundadas na participação cidadã, atenuando desta forma a distinção entre Estado e sociedade civil.

Este cenário representa, em nosso entender, a liberdade e possibilidade da intervenção individual de cada cidadão na definição de políticas públicas, bem como na definição dos instrumentos que permitam a sua concretização, e é neste contexto que surge o presente trabalho de projeto, que, valorizando a participação e a colaboração entre o Estado e os cidadãos pretende constituir-se como um instrumento de suporte à decisão utilizável pelas entidades parceiras no âmbito da economia social (SS e IPSS).

Ao apresentar o projeto visou-se o desenho, o desenvolvimento e a disponibilização de um Sistema de Informação - CAFIPSS, que propõe assegurar uma abrangência o mais completa possível de processos novos, não excluindo os já implementados, procurando ainda garantir a possibilidade de exploração do sistema pelos utilizadores finais com mais-valias em termos de uniformidade, eficiência e eficácia. Todavia, a materialização efetuada não é exaustiva, pretendendo apenas servir como base piloto do desenho da solução final, demonstrando alguns dos benefícios que este sistema proporcionará às entidades externas – IPSS, nomeadamente em termos de eficácia / eficiência processual e harmonização dos procedimentos e à

Segurança Social (ISS) no que concerne à desmaterialização de processos, maior interoperabilidade e rentabilização de recursos.

Por fim, abordados os métodos de implementação e os resultados que se esperam alcançar pensa-se que poderemos admitir a relevância e o enquadramento do presente projeto nas linhas estratégicas da modernização administrativa, através do controle e melhoria dos processos de trabalho, circulação da informação, comunicação eficiente, simplificação e agilização de procedimentos, qualidade de serviço, disponibilização de serviços eletrónicos e reforço da transparência da Administração Pública, com outro canal de informação e prestação de contas aos cidadãos.

## FONTES

---

Constituição da República Portuguesa

Despacho Normativo 75/92, de 20 de maio

Lei n.º 36/2011, de 21 de junho.

Decreto-lei 119/83, de 26 de fevereiro

Portaria 139/2007, de 29 de janeiro

Portaria 860/91, de 20 de agosto

Decreto-lei 78/89, de 3 de maio

Despacho Normativo 31/2000, de 31 de julho

Protocolo de Cooperação 2013/2015

<http://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>

Comissão Permanente da Economia Social, Carta Comum de Balanço e Compromisso, junho 2013, (online) disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/documentos-oficiais/20130604-msss-carta-balanco-compromisso-setor-social.aspx> <http://www.poatfse.qren.pt/upload/docs/Diversos/ESTUDOS/Relatorio%20Final.pdf>

<http://novo.cnis.pt>

<http://www4.seg-social.pt/publicacoes>

Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública

"E-Government: O Futuro do Serviço Público (online) disponível em <http://www.cm-porto.pt/>

## BIBLIOGRAFIA

---

- Amaral, Luís (2007), Interface Administração Pública Local e Regional, (124), (online)  
Disponível: <http://www.algebraica.pt/Arquivo/Newsletters/eaplocal/124/index.htm>
- Antunes, Eugénio (s.d.), *Gestão Pública*, Textos de Apoio, policopiado
- Araújo, Joaquim (2000), Tendências recentes de abordagem à Reforma Administrativa, Rapp – Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas Vol. 1, (1) pp 38-47
- Araújo, Joaquim (2007) “Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática” Conferência da UNED”. S.l.: s.n., (online)  
Disponível em <http://hdl.handle.net/1822/8309>
- Araújo, Joaquim (2013), “Da nova Gestão Pública à nova governação pública: pressões emergentes na Administração Pública”, em César Madureira e Maria Ascenso (Orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora.
- Badie, B et Pierre Birnbaum (1979), *Les institutions de la sociologie classique, Sociologie de L'Etat*, Paris, Ed. Grasset et Fasquelle.
- Bendix, Reinhard (1973), "The State in Historical Perspective", em Reinhard Bendix (Ed) *State and Society A reader Comparative Political Sociology*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London
- Blau, P (1971)“O estudo comparativo das organizações”, Edmundo Campos (org.), *Sociologia das Organizações*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Bouckaert, Geert (2003), “La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs?”, *Revue Francaise D'Administration Publique*, 105/106, pp. 39-54.
- Bourdieu, Pierre (1993), “Esprits d'État, genèse et structure du champ bureaucratique”, *Actes de La Recherche*, 96/97.
- Bourdieu, Pierre (1997), “De la maison du roi à la raison d'État: Un modèle de la genèse du champ bureaucratique”, *Actes de La Recherche*, pp. 118.
- Bozeman, Barry (1979), *Public Management and Policy Analysis*, Palgrave Macmillan
- Brown, David (2005), Electronic government and public administration, *International Review of Administrative Sciences*; pp.71:241
- Canha, Helena (2010), *A informação financeira das IPSS. O caso da demonstração dos resultados por valências*, Tese de Mestrado em Contabilidade e Auditoria, Aveiro, UA.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública, modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Edições Silabo
- Castells, Manuel (2005), “Compreender a transformação social”, *A Sociedade em Rede. Do conhecimento à ação Política*, Manuel Castells e Gustavo Cardoso (org.), Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda
- Catalá, J (2005), “De la burocracia al management, del management a la gobernanza”, *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid
- Caupers, João (2002) *Introdução à ciência da administração pública*, Lisboa, Âncora Editora.
- Crozier, M (1964) *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press
- Denhardt, J and Dehnardt, R (2000), "The New Public Service: Serving Rather Than steering, *Public Administration Review* November /December, vol 60 n. 6
- Denhardt, Janet V., Robert B. Denhardt, s.a "Governance Processes and the New Public Service: An Issue, *ASPA Strategic Planning Process*, Arizona State University, (online)

Disponível: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/>

- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003), "The New Public Service: An Approach to Reform", *International Review of Public Administration*, pp. 3-10, Vol. 8, n.º 1.
- DiMaggio, P. J. (1988), "Interest and agency in institutional theory", L. G. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations*: 3-32. Cambridge, MA Ballinger.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W. (1991), Introduction. In W. Powell & P. DiMaggio (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 1-38). Chicago: The University of Chicago Press.
- Ferreira, Sílvia Maria Dias (2000), *O papel das organizações do terceiro setor na reforma das políticas públicas de protecção social. Uma abordagem teórico-histórica*, Tese de Mestrado em Sociologia, Coimbra, FEUC
- Flora, Peter, Albert Jens (1984), "Modernization, democratization and the development of welfare states in western europe", (org.) Flora, P, A. Heidrnheimer, *The development of welfare state in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.
- Fonseca, Eduardo (2000), Reinvenção da Função Publica. Da burocracia à gestão, 3º Encontro INA, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Gerth, Hans e Wright Mills (1948) (orgs.), *Max Weber: essays in sociology*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Giauque, David (2003a), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, 69 (4), pp. 567-592.
- Giauque, David (2003b), *La bureaucratie libérale: Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, Paris, L' Harmattan.
- Gomes, João A. Salis (2000), "Qualidade da Regulação Jurídica e Redefinição Estratégica da Gestão Pública", *Revista de Administração Local*, 179
- Gomes, João Salis (2001), "Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João (2003), "A avaliação de políticas públicas e a governabilidade", Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2013), "Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania", in César Madureira e Maria Ascensio (orgs.) *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora
- Gonçalves, Isabel, (2008), *Parcerias Publico Privadas na Modernização so Subsistema de Ação Social Português*, Tese de Mestrado em Administração e Políticas Publicas, ISCTE-IUL
- Goodnow, Frank (1895), "Municipal Home Rule", *Political Science Quarterly*, Vol. 10, No. 1 (Mar., 1895), pp. 1-21, (online)
- Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2139576?origin=JSTOR-pdf>
- Goodnow, Frank J.(1900), *Politics and Administration: A Study in Government*, Nova Iorque, Macmillan Co.
- Gore, Al, (1993), "Da burocracia à eficácia: para governar melhor, poupando milhões", *Nacional Performance Review* (NPR)
- Gore, Al, 1993, *Reinventar a administração pública, Relatório sobre o estado da administração pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma*, 3.ª edição, trad. port. José Magalhães (1996), Lisboa, Quetzal Editores.



- Henriques, Rodrigo, António Cunha, João Varejão e Liliana Correia (2009) "Implementação de um sistema de informação para a gestão da qualidade: caso de estudo de uma IPSS portuguesa", *Revista ADMpg Gestão Estratégica*, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p.125-130
- Hintze, Otto (1973), "The State in Historical Perspective", em Reinhard Bendix (Ed) *State and Society A reader Comparative Political Sociology*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London
- Hood, Christopher, (1991), "A Public management for all seasons?", *Public Administration*, (Online), 69, pp. 3-19.
- Isaías, Pedro (2001), *Análise de Sistemas de Informação*, Lisboa, Universidade Aberta
- Jens, Albert e Peter Flora, (1984), "Modernization, democratization and the development of welfare states in western europe", in Flora, P, A. Heidrheimer, *The development of welfare state in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.
- Kooimam, Jan (2004), "Governar en governanza" *Revista Instituciones y Desarrollo*, Nº 16 págs. 171-194, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya,
- Lopes, Raul (2001) *Competitividade, Inovação e Territórios*, Oeiras, Celta Editores
- Mateus, João Carlos (2008) "O Governo Electrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia", *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol VI, nº 9, (online)  
Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n9/n9a02.pdf>
- Merton, Robert K. (1940), "Bureaucratic Structure and Personality" *Social Forces*. Vol 18: 560-568
- Mills, Wright e Hans Gerth (1948) (orgs.), *From Max Weber: essays in sociology*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Mozzicafreddo, Juan (1997a), "Estado-Providência em Transição", em *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (1997b), "Estado-Providência e Cidadania", em *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001) "Modernização da Administração Pública e Poder Político", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.) *Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2009), "O Papel do Estado na Sociedade", conferência proferida no âmbito do Painel "Estado Desenvolvimento e Sociedade", inserido no Colóquio "*Pilares da Estratégia Nacional*", Instituto de Defesa Nacional,
- Mozzicafreddo, Juan,(2011), *Estado, Administração e Políticas Públicas*, ISCTE-IUL, (online)  
Disponível em <https://e-learning.iscte-iul.pt/webapps/portal/frameset.jsp>
- Offe, Claus (1996), "Democracy against the State", in *Modernity and the State*, Cambridge: Polity Press
- Osborne, David and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Governement, United States*, A William Patrick Book.
- Ostram, V (1973), *The intellectual crisis in American Public Administration*, Alabama, University Press
- Pereira, Luís (2003), "A Administração Pública e a sociedade da informação", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pereira, Marina (2005), "Integração de processos e modelos organizacionais", *A sociedade da informação e a Administração Pública*, Oeiras, INA, pp. 173-187.

- Peters, B. Guy (1997), "Policy transfers between governments: the case of administrative reforms", *West European Politics*, vol. 20, (4), Outubro, pp. 71-78.
- Peters, B. Guy (2001), "De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua", em J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Peters, B. Guy, (1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas, University of Press of Kansas.
- Peters, B. Guy, Donald Savoie (2000), *Governance in the Twenty-first century – Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development
- Peters, Guy (1978) *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da Administração Pública na União Europeia" em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, pp. 31-47, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseada no valor entre a economização e o bem comum" em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, pp. 49-67, Lisboa, Celta Editora.
- Pollitt, Christopher e Geer Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2.<sup>a</sup> Edition, Oxford, Oxford University Press, 1<sup>a</sup> Edition de 2000
- Rocha, J.A. Oliveira (2009), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA Editora.
- Rodrigues, Luís (2002), *Arquitetura dos Sistemas de Informação*, Lisboa, FCA – Editora de Informática
- Rodrigues, Miguel (2013), "Do conceito de governança e uma conceptualização da governança em rede", em César Madureira e Maria Ascenso (Orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora.
- Rosenbloom, D, (2008) The Politics – Administration Dichotomy in U.S. Historical Context Junior – Senior Exchange: The Legacy of Dwight Waldo and The Administrative State, *Public Administration Review* • January | February
- Rosenbloom, David H. e Robert S. Kravchuk (2002), *Public Administration - Understanding management, politics and law in the public setor*, Nova Iorque, McGraw Hill;
- Salamon, Lester M., et al, (2012) "Relatório internacional Portugal's Non Profit Sector in a Comparative Context", (online)
- Disponível em: <http://www.gulbenkian.pt>
- Scott, W. R. 2001. *Institutions and organizations*, (2nd ed). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Silva, Pedro Adão (1997), "Estado: Providência: O modelo político do Estado moderno", *Finisterra* n.º 24/25
- Soares, Delfina (2010) *Interoperabilidade entre Sistemas de Informação da Administração Pública*, Tese de Doutoramento, UM, (online)
- Disponível em <http://hdl.handle.net/1822/10539>
- Strayer, J (1969), *As origens medievais do Estado Moderno*, Lisboa, Gradiva
- Taylor, Arthur (1951), *As Grandes Doutrinas Económicas*, Publicações Europa-América, 1972.
- Weber, Max (1968), "Bureaucracy and Plitical Leadership", em Reinhard Bendix (Ed) *State and Society A reader Comparative Political Sociology*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press.
- Weber, Max (1971) "Os fundamentos da Organização burocrática: Uma construção do tipo ideal", em *Sociologia da Burocracia*, (org.) Edmundo Campos, Rio de Janeiro, Zahar Editores, pp. 15-25

Wilson, Woodrow (1897), "The study of administration", *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, pp. 197-222



## ANEXOS

---

Anexo A – Correspondência

Anexo B – Apresentação

Anexo C – Curriculum Vitae



## Anexo A – Correspondência

**De:** Elsa.M.Ferreira  
**Enviada:** quarta-feira, 27 de Fevereiro de 2013 12:35  
**Para:** Mariana.Ribeiro.Ferreira  
**Cc:** Zélia.Brito  
**Assunto:** Apresentação de Trabalho de Projeto - Mestrado em Administração Pública  
**Importância:** Alta

Exma. Senhora

Presidente do ISS.IP

Dra. Mariana Ribeiro Ferreira

Tal como aconselhado pela Dra. Zélia Brito, dirijo-me por este meio a fim de lograr obter no máximo 20 m' do seu tempo com o propósito de lhe apresentar o Trabalho de Projeto que pretendo elaborar como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública a ser defendido até ao final do presente ano 2013.

O referido projeto foi batizado com o nome CAFIPSS (Controlo de Apoios Financeiros às IPSS) e, enquanto modelo, foi aprovado e registado no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa - ISCTE com o seguinte resumo / enquadramento:

Um dos compromissos do Estado Português consiste na proteção social ou segurança social e constitui um direito de todos os cidadãos consagrado na Constituição da República Portuguesa. No entanto e diversamente ao que foi acontecendo na área da previdência social, crescentemente assumida pelo Estado, no caso da ação social e respetivos apoios sociais o Estado delegou essa função nas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), numa espécie de parceria público privada. Tal realidade enfrenta implicações ao nível da responsabilização, do controlo e não menos importante na despesa pública, argumento que, se por um lado potencia uma maior liberdade na transferência de serviços de cariz social para organizações da sociedade civil na procura de redução da despesa pública, por outro, obriga à criação de mecanismos de controlo por parte do Estado com o fim de ser possível responder perante os cidadãos em matéria de justiça e equidade, fatores primários a ter em conta no fornecimento de bens e serviços de fundo social. Neste âmbito, o presente trabalho de projeto visa implementar um fluxo de trabalho (workflow) que, com recurso às novas Tecnologias de Informação e suportado numa plataforma web, execute a ligação entre o Instituto da Segurança Social e as IPSS, com vista à obtenção de uma melhoria significativa nos processos de informação, financiamento e controlo dos apoios financeiros concedidos, bem como o controlo sobre o cumprimento dos Acordos de Cooperação e demais obrigações a que aquelas entidades estão obrigadas.





## Anexo B – Apresentação do CAFIPSS – 01-04-2013

### Da reflexão

Grande parte das IPSS, possuem ainda estruturas organizativas / administrativas muito insipientes, confrontando-se atualmente com graves problemas, não só financeiros como também no que concerne ao cumprimento da legislação em vigor.

Uma breve abordagem será ter como ponto de partida a avaliação da forma como são determinadas as comparticipações familiares, bem como a interpretação e cumprimento dos preceitos da Circular 3.

Acrescem ainda fatores exteriores à instituição, nomeadamente a falta de colaboração dos utentes ou seus representantes / responsáveis, que se traduz em grande medida no incumprimento das suas obrigações, através da ocultação de informação ou até mesmo manipulação da mesma

### Identificação dos Constrangimentos

- Obrigação de cumprir o AC assinado com o respetivo Centro Distrital
- Estabelecer um custo médio por utente e não o ver ultrapassado esse valor nas mensalidades estabelecidas
- Não estipular mensalidades mínimas
- Cumprir as prioridades dispostas na Circular 3 em matéria de admissão de utentes
- Dificuldades na obtenção de informação credível facultada pelos utentes ou seus familiares quanto a
  - ❖ Valores dos rendimentos auferidos efetivamente
  - ❖ Composição do Agregado Familiar
  - ❖ Numero de identificação – NISS

Esses constrangimentos resultam, entre outras, nas seguintes irregularidades:

- Processos administrativos irregularmente instruídos – sendo a falta de informação o mais frequente;
- Cálculo da comparticipação familiar – mensalidades – deficientemente apurado;
- Incumprimento dos critérios de admissão ;
- Não tratamento das Listas de Espera;
- Dificuldades acrescidas no cumprimento dos objetivos sociais a que se propõem

## Da Proposta

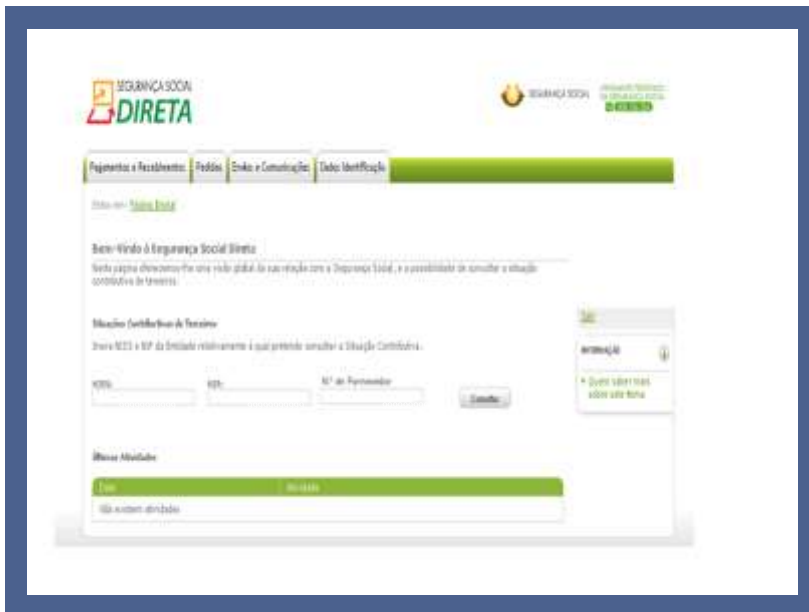
Pelo que a criação do CAFIPSS, enquanto plataforma integrada e aglutinadora de informação sobre as famílias, esta claramente detida pelo Sistema de Informação da Segurança Social, entre outros benefícios, permitiria às IPSS:

- ❖ Estabelecer com rigor as comparticipações familiares a serem pagas pelas famílias;
- ❖ Fazer cumprir os critérios definidos na Circular 3 em matéria de prioridade de admissão nas respostas sociais, bem como as restantes disposições legais contratualizadas;
- ❖ Gerir ativamente a lista de espera.

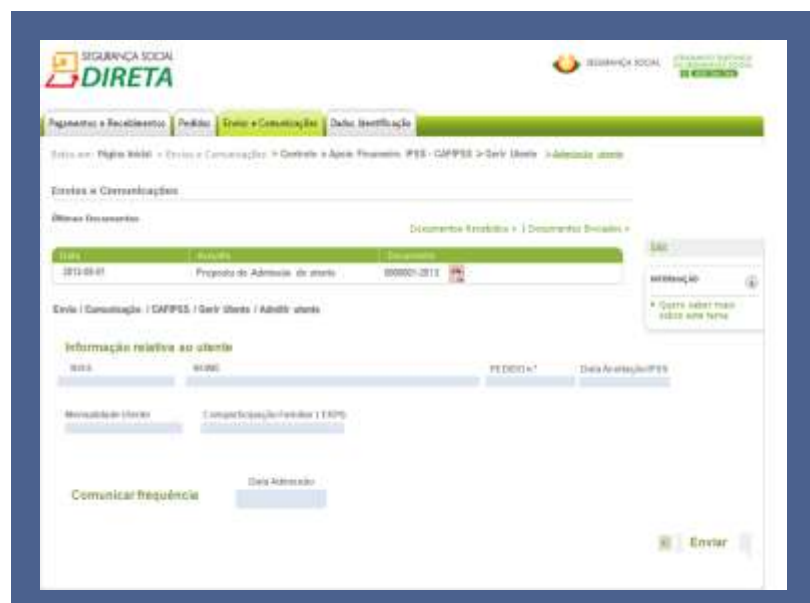
No que concerne à Segurança Social as vantagens que tal sistema representaria, excluindo benefícios financeiros e ainda outros de ordem gestonária não cabendo nesta breve apresentação quantificar, seriam:

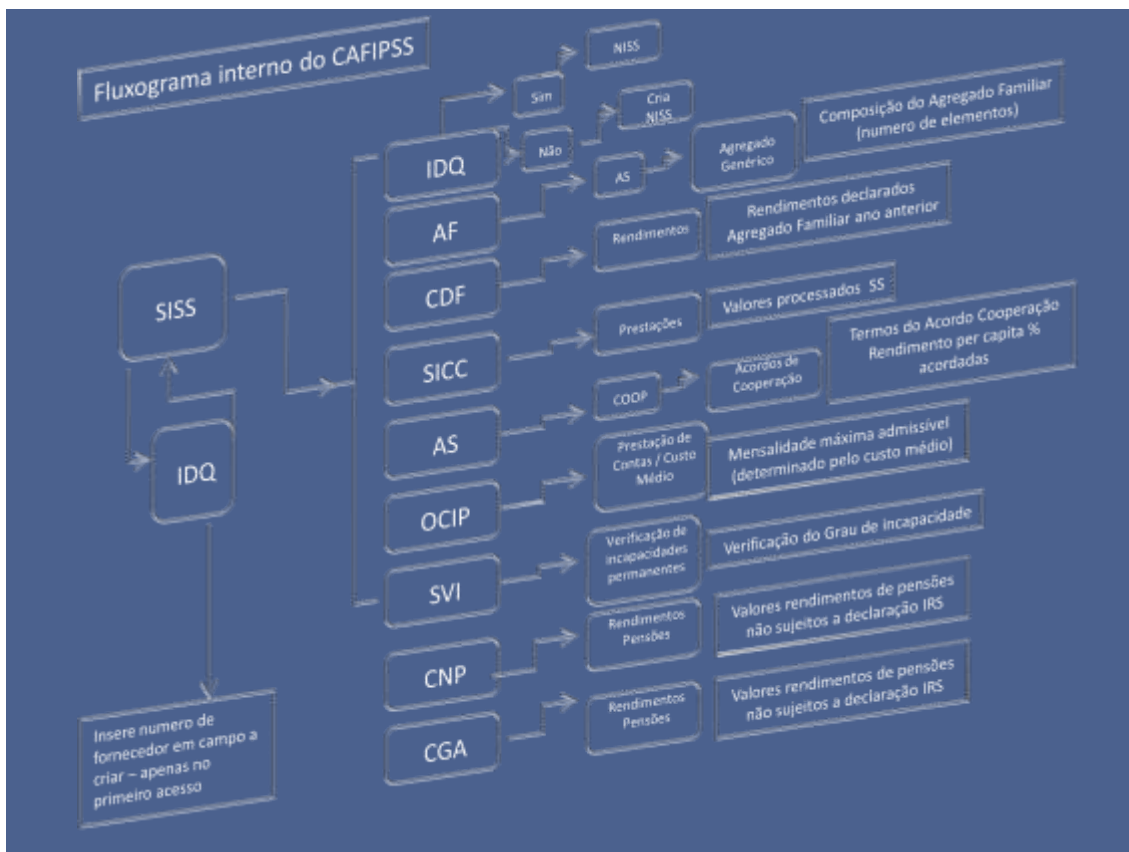
- Informação automática quanto à entrada e saída de utentes das Instituições – Controle das frequências mensais;
- Comunicação automática on-line entre as instituições e o sistema de processamento financeiro da Segurança Social, SIF-SAP;
- Garante do acompanhamento financeiro das famílias com menores recursos;
- Gestão de lista de espera nacional nomeadamente nas respostas que apresentam maiores dificuldades , exemplo dos LIJ e ERPI.











## Curriculum Vitae



### INFORMAÇÃO PESSOAL

Nome	Elsa Maria Martinho Sobreira Tomar da Cunha Ferreira
Morada	Av. Almirante Reis, 25, r/c esqº - 1150-008 LISBOA
Telefone	+351216024916 / +351914072956
Correio eletrónico	ecferreira1@gmail.com
Nacionalidade	Portuguesa
Data de nascimento	21 novembro 1962
Carta de Condução	março 1988 – categorias B1

### EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

• Datas	março de 2008 até ao presente
• Nome e endereço do empregador	Instituto da Segurança Social, ISS.IP Avª Republica, 4, Lisboa
• Tipo de empresa ou setor	Setor Público
• Função ou cargo ocupado	Inspetora
• Principais atividades e responsabilidades	As funções desempenhadas enquadram-se no âmbito das atribuições constantes no Mapa I do Decreto Regulamentar n.º 22/2001 de 26 de dezembro, e destacam-se designadamente:  Efetuar a prospeção e avaliar o funcionamento dos estabelecimentos de apoio social, regularmente e por aplicação de critérios definidos, com base na informação resultante de atividade desenvolvida e com vista à atualização permanente da informação dos serviços, planeamento e realização de ações de inspeção; Realizar ações de inspeção a estabelecimentos de apoio social, de ordem lucrativa ou em IPSS, com vista a avaliar da conformidade das suas condições de instalação e funcionamento com as normas legais em vigor, mediante: A verificação da existência de licenciamento; A avaliação das condições concretas de instalação e funcionamento face ao cumprimento das regras de licenciamento aplicáveis; A articulação com os serviços competentes, designadamente, das áreas de educação, saúde, proteção civil, atividades económicas e da administração municipal, para obtenção dos respetivos pareceres especializados; A elaboração de autos de notícia com vista à instauração de procedimentos criminais ou contraordenacionais; A elaboração

	<p>de informações com vista ao imediato encerramento de estabelecimentos sempre que detetadas situações de especial gravidade; Integrar equipas que executam atos de encerramento de estabelecimentos de apoio social; Participar em vistorias técnicas a estabelecimentos de apoio social para verificação da aplicação de critérios legalmente fixados sobre condições de instalação e funcionamento; Realizar ações de inspeção à atividade desenvolvida pelos prestadores de serviços de apoio domiciliário e pela rede pública de casas de apoio a mulheres vítimas de violência, bem como à qualidade da prestação de serviços com base em critérios legais de lotação e outros; Elaborar relatórios, informações, ofícios e outros documentos decorrentes das ações de inspeção, visando a informação dos serviços.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datas</li> <li>• Nome e endereço do empregador</li> <li>• Tipo de empresa ou setor</li> <li>• Função ou cargo ocupado</li> <li>• Principais atividades e responsabilidades</li> </ul>	<p>novembro 2005 até fevereiro 2008</p> <p>Instituto da Segurança Social, ISS.IP Av<sup>a</sup> Visconde Valmor, Lisboa</p> <p>Setor Público</p> <p>Técnica de Informática grau 2, nível 1</p> <p>Apoio informático ao utilizador, tanto a nível de apoio remoto como ao nível de intervenção local. Entre outras tarefas pertinentes, realçam-se a instalação de Servidores, Estações Padrão, Impressoras de rede e paralelas, configurações personalizadas de User'sNT, Backup's de ficheiros dos utilizadores e dos backups dos servidores. Promovia não só uma adequada manutenção de ficheiros com também assegurava a sua segurança.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datas</li> <li>• Nome e endereço do empregador</li> <li>• Tipo de empresa ou setor</li> <li>• Função ou cargo ocupado</li> <li>• Principais atividades e responsabilidades</li> </ul>	<p>novembro 1998 até outubro 2005</p> <p>Instituto da Segurança Social, ISS.IP, no ex Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo Rua Sociedade Farmacêutica, Lisboa</p> <p>Setor Público</p> <p>Operadora de Sistemas / A categoria foi reconvertida em Técnico de Informática</p> <p>As principais funções desempenhadas no Centro de Informática consistiam na interação com o sistema central – <i>mainframe</i> – atualização e duplicação de base de dados de beneficiários e contribuintes. Operava sistema IBM 2003, sistema operativo VSE/ESA, para além de desenvolver vários trabalhos em ambiente Windows, nomeadamente folhas de cálculo, processadores de texto, correio eletrónico, transferências em FTP, etc. O trabalho obrigava a 3 turnos diários, funcionando das 7h00 à 1h00.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datas</li> <li>• Nome e endereço do empregador</li> </ul>	<p>maio 1997 a novembro 1998</p> <p>Hospital Garcia de Orta Avenida Torrado da Silva, Almada</p>



• Tipo de empresa ou setor	Setor público
• Função ou cargo ocupado	Secretariado e funções administrativas
• Principais atividades e responsabilidades	<p>No Conselho de Administração do Hospital: manutenção do arquivo, elaboração de atas, gestão da agenda do administrador delegado;</p> <p>Na Direção Clínica: contatos com diretores de serviços médicos de todos os departamentos do hospital, registo e manutenção do arquivo do internato médico, elaboração de atas, arquivo e sua manutenção, assegurar a comunicação entre esta direção e o conselho de administração.</p> <p>No Departamento de Formação Contínua e Investigação: secretariado de reuniões da comissão coordenadora; secretariado dos cursos de formação profissional incluindo – atendimento personalizado a formandos e formadores; organização de <i>dossiers</i> pedagógicos; controlo de assiduidade; planeamento e gestão de instalações e materiais afetos aos cursos; pagamento a formadores; tratamento informático de documentação de natureza administrativa.</p>
• Datas	janeiro 1996 a abril 1997
• Nome e endereço do empregador	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo Av <sup>a</sup> Estados Unidos da América 75
• Tipo de empresa ou setor	Setor público
• Função ou cargo ocupado	Secretariado do Conselho de Administração
• Principais atividades e responsabilidades	<p>Secretariar reuniões de trabalho entre os representantes hospitalares e o conselho de administração, coordenar e manter o expediente e arquivo da correspondência, organizar a agenda dos membros do conselho, estabelecer contatos com entidades internas e externas, elaboração de atas e outros documentos técnicos.</p> <p>Durante este período (novembro 1996) organizei o 1º Seminário da Função Agência, no Sistema de Saúde Português, que contou com a presença de representantes da Organização Mundial de Saúde. Para além da compilação técnica documental, organizei a estadia e agenda dos eventos culturais associados aos tempos de pausa dos participantes.</p> <p>Em fevereiro de 1997, organizei o Fórum “Os Hospitais e o Futuro”. Para esta conferência, realizada 20 e 21, criei o logotipo do fórum, organizei as questões relacionadas com a logística e parte documental das intervenções dos oradores, coordenei ainda o pessoal de secretariado e apoio ao evento.</p>
• Datas	novembro de 1989 a dezembro de 1995
• Nome e endereço do empregador	Hospital de Curry Cabral Rua da Beneficência, Lisboa
• Tipo de empresa ou setor	Setor público
• Função ou cargo ocupado	Secretária do Conselho de administração

• Principais atividades e responsabilidades	Organização de reuniões, agenda e elaboração de atas, registo e tratamento de correspondência, elaboração de documentação geral para o Conselho de administração, compilação e organização de dados estatísticos para indicadores de gestão, apoio à direção clínica, à direção de enfermagem, ao Conselho de diretores dos Hospitais Cívicos de Lisboa, Apoio ao Serviço de aprovisionamento com a compilação de cadernos de encargos para aquisição de obras e materiais diversos – concursos públicos. Secretariei diversos concursos públicos para admissão de pessoal técnico. Fui nomeada responsável pela área administrativa do Registo Oncológico, promovendo reuniões e sessões de esclarecimentos com os responsáveis médicos do Registo no Hospital mantendo ainda a comunicação externa. Procedi ao arquivo e manutenção de diversa documentação.
• Datas	março de 1983 até fevereiro de 1986
• Nome e endereço do empregador	Centro de Estética – Esthetic Center Av <sup>a</sup> António Augusto de Aguiar, Lisboa
• Tipo de empresa ou setor	Setor privado
• Função ou cargo ocupado	Representante de vendas
• Principais atividades e responsabilidades	Atendimento, esclarecimento e venda dos produtos de estética para tratamento de obesidade, tratamentos a laser. Coordenação com a equipa clínica.

## **.FORMAÇÃO ACADÉMICA**

• Data conclusão	Previsão de conclusão para outubro de 2013
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	ISCTE – IUL, Instituto Superior Universitário Ensino Superior Público
• Principais disciplinas/competências profissionais	A componente curricular é composta pelas seguintes unidades: Sistemas de Administração Pública Comparada; Métodos e Técnicas de Investigação em Administração Pública; Estado, Administração e Políticas Públicas; Sociedade da Informação e do Conhecimento; Responsabilidade na Administração Pública; Gestão Pública; Política Económica e Programas Públicos; Direito da Administração Pública; Organização e Liderança na Administração Pública; Modernização Administrativa e Modelos de Gestão Pública, visando estas capacitar com as competências e capacidades necessárias a uma participação ativa na modernização dos serviços públicos. Procura-se ainda o desenvolvimento de novas competências para outras funções, relacionadas com a integração em equipas responsáveis por projetos públicos ou privados de gestão social, cultural ou de consultoria institucional ou administrativa.
• Designação da qualificação atribuída	Grau a atribuir: Mestre em Administração Pública
• Classificação obtida	Uma vez que a tese de trabalho de projeto ainda não foi objeto de apreciação pública, refiro que a média ponderada da avaliação curricular se traduz em 16 valores

• Data conclusão	maio 2006
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Universidade Aberta Ensino Superior Público
• Principais disciplinas/competências profissionais	Sociologia das Organizações, Sociologia da Empresa, Comportamento Organizacional, Sociologia Geral, Sociologia da Saúde, Sociologia da Família, Sociologia das Migrações; Psicologia Social, Introdução à gestão; Introdução ao Direito. O curso visa a capacitação de competências para desempenhar funções superiores no setor público na Administração Central, Regional e Local; Terceiro Setor (Economia Social), bem como no setor Privado nas áreas de Planeamento e Organização, Ensino, Formação Profissional, Recursos Humanos.
• Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em Ciências Sociais, área vocacional de Sociologia
• Classificação obtida	13 valores
<b>.PARTICIPAÇÕES SEMINÁRIOS E CONFERÊNCIAS, AÇÕES DE FORMAÇÃO</b>	Oradora no 1º Encontro de Enfermeiros das Estruturas Residenciais para Idosos. Tema Enquadramento legal (14 setembro de 2013); Encontro Nacional Horizontes de Mudança na Violência às Pessoas Idosas (janeiro 2011) Plano DOM – Mudança do Comportamento Organizacional (maio 2009) Ações enquanto Formadora Introdução à informática e ao sistema Operativo – 30 horas em 1998 Processamento de texto “Word” – 60 horas em 2006: Correio Eletrónico – “Outlook” – 60 horas em 2006
<b>.FORMAÇÃO PROFISSIONAL</b>	
• Data conclusão	outubro de 2011
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Escola da Policia Judiciária
Curso •	Curso de Formação Inicial para Inspetores da Segurança Social (área Comportamental)
Principais disciplinas/competências profissionais	Comunicação Interpessoal; Gestão e Resolução de Conflitos Interpessoais
Nº de Horas de Formação Profissional	21 horas
• Classificação obtida	16.88 valores – Bom
• Data conclusão	junho 2011
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	MTSS – Instituto de Informática, IP
Curso •	ABC da Segurança de Informação
Principais disciplinas/competências profissionais	Ciências Informáticas – Segurança
Nº de Horas de Formação Profissional	4 h ministradas em e-learning
• Classificação obtida	N/A

• Data conclusão	novembro 2009
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	MTSS – ISS,IP – Centro de Competências e Formação
Curso •	Estatuto das IPSS
Principais disciplinas/competências profissionais	Direito
Nª de Horas de Formação Profissional	21 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	junho 2009
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	MTSS – ISS,IP – Centro de Competências e Formação
Curso •	Regras Técnicas para Equipamentos Sociais / Centros de Atividades Ocupacionais e Lares Residenciais.
Principais disciplinas/competências profissionais	Desenvolvimento pessoal
Nª de Horas de Formação Profissional	7 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	setembro 2009
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Global Estratégias – Consultoria de Formação e e-learning
Curso •	Procedimento Concursal
Principais disciplinas/competências profissionais	Gestão e Administração
Nª de Horas de Formação Profissional	14 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	outubro 2008
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	MTSS – ISS,IP – Centro de Competências e Formação
Curso •	SIADAP - Avaliados
Principais disciplinas/competências profissionais	Direito
Nª de Horas de Formação Profissional	7 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	julho 2007
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	MTSS – ISS,IP – Centro de Competências e Formação
Curso •	Novo Regime de Vínculos Carreiras e Remunerações na Administração Pública
Principais disciplinas/competências profissionais	Direito
Nª de Horas de Formação Profissional	7 horas
• Classificação obtida	N/A

• Data conclusão	março 2008
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	MTSS – ISS,IP – Centro de Competências e Formação
Curso •	Técnicas de Inquirição
Principais disciplinas/competências profissionais	Desenvolvimento Pessoal
Nª de Horas de Formação Profissional	28 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	março 2008
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	MTSS – ISS,IP – Centro de Competências e Formação
Curso •	Sistema de Apoio à Fiscalização - SAF
Principais disciplinas/competências profissionais	Informática – Programas não classificados
Nª de Horas de Formação Profissional	18 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	dezembro 2006
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	INA - Instituto Nacional de Administração
Curso •	Implementação de uma estrutura de Segurança
Principais disciplinas/competências profissionais	Informática – Redes de Computadores
Nª de Horas de Formação Profissional	35 horas
• Classificação obtida	15 valores
• Data conclusão	abril 2007
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	MTSS – ISS,IP – Centro de Competências e Formação
Curso •	Preparação para a avaliação de desempenho na qualidade de avaliado
Principais disciplinas/competências profissionais	Gestão e Administração
Nª de Horas de Formação Profissional	6 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	outubro 2006
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	CITEFORMA
Curso •	Formação Pedagógica Inicial de Formadores acesso ao Certificado de Formação Profissional dezembro 2006 - Formador
Principais disciplinas/competências profissionais	Formação de Professores e Formadores

N <sup>a</sup> de Horas de Formação Profissional	100 horas
• Classificação obtida	3 (escala 0-3)
• Data conclusão	março 2006
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	MTSS – Instituto de Informática IP
Curso •	Proteção Familiar
Principais disciplinas/competências profissionais	Informática na ótica do utilizador
N <sup>a</sup> de Horas de Formação Profissional	12 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	fevereiro 2005
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	MTSS – Instituto de Informática IP
Curso •	O essencial das prestações
Principais disciplinas/competências profissionais	Informática na ótica do utilizador
N <sup>a</sup> de Horas de Formação Profissional	24 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	outubro 2001
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	INA - Instituto Nacional de Administração
Curso •	Administração de Sistemas
Principais disciplinas/competências profissionais	Informática
N <sup>a</sup> de Horas de Formação Profissional	35 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	julho 2001
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	INA - Instituto Nacional de Administração
Curso •	Administração de Redes Locais (Windows NT)
Principais disciplinas/competências profissionais	Informática
N <sup>a</sup> de Horas de Formação Profissional	70 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	outubro 1999
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	IBM – Companhia Portuguesa SA
Curso •	Operação com sistema operativo VSE/ESA
Principais disciplinas/competências profissionais	Informática

N <sup>a</sup> de Horas de Formação Profissional	35 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	outubro 1999
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	MTS – Secretaria Geral
Curso •	C24 – Operação de Computadores
Principais disciplinas/competências profissionais	Informática
N <sup>a</sup> de Horas de Formação Profissional	70 horas
• Classificação obtida	17 valores
• Data conclusão	outubro 1998
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Departamento de Investigação e Formação Continua do Hospital Garcia de Orta
Curso •	Comunicação e Assertividade no Trabalho
Principais disciplinas/competências profissionais	Desenvolvimento Pessoal
N <sup>a</sup> de Horas de Formação Profissional	24 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	dezembro 1997
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Departamento de Investigação e Formação Continua do Hospital Garcia de Orta
Curso •	Formação de Formadores
Principais disciplinas/competências profissionais	Formação de professores e formadores
N <sup>a</sup> de Horas de Formação Profissional	74 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	junho 1995
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	INA - Instituto Nacional de Administração
Curso •	Secretariado avançado
Principais disciplinas/competências profissionais	Secretariado e outras funções administrativas
N <sup>a</sup> de Horas de Formação Profissional	144 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	junho 1989
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Departamento de Educação Permanente – Hospitais Cívicos de Lisboa
Curso •	Aperfeiçoamento em Secretariado

Principais disciplinas/competências profissionais	Secretariado e outras funções administrativas
Nª de Horas de Formação Profissional	30 horas
• Classificação obtida	N/A
• Data conclusão	novembro 1988
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – Serviço de Ação Social – Fundo Social Europeu
Curso •	Formação profissional em exercício – Técnicas Administrativas
Principais disciplinas/competências profissionais	Secretariado e outras funções administrativas
Nª de Horas de Formação Profissional	1480 horas
• Classificação obtida	Muito Bom
• Data conclusão	fevereiro 1987
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	CEREDICA – Centro de Recolha de Dados em Diskette e Cartão LDA
Curso •	Operador de Registo de dados
Principais disciplinas/competências profissionais	Informática
Nª de Horas de Formação Profissional	100 horas
• Classificação obtida	85%
• Data conclusão	agosto 1986
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	NORMA – Sociedade de Estudos para o Desenvolvimento de Empresas, SARL
Curso •	Programação – Linguagens Cobol e Pascal
Principais disciplinas/competências profissionais	Informática - Programação
Nª de Horas de Formação Profissional	480 horas
• Classificação obtida	BOM



**APTIDÕES E COMPETÊNCIAS  
PESSOAIS**

**PRIMEIRA LÍNGUA** Português

**OUTRAS LÍNGUAS**

	<u>Inglês</u>	<u>Francês</u>	<u>Espanhol</u>
Compreensão escrita	Bom	Bom	Bom
<i>Expressão escrita</i>	Regular	Regular	Regular
Expressão oral	Regular	Regular	Regular

**APTIDÕES E COMPETÊNCIAS DE  
ORGANIZAÇÃO**

Participação ativa na planificação e organização de atividades direcionadas para os trabalhos em grupo mantendo um contacto próximo com todos os elementos dos grupos com os quais trabalho e trabalhei. Boa relação com as equipas de trabalho, procurando solucionar problemas através do diálogo. Julgo possuir competências nas áreas de planeamento, organização e liderança que promovem o ambiente propício ao alcance de objetivos previamente traçados.

**APTIDÕES E COMPETÊNCIAS  
SOCIAIS**

Possuo as competências adequadas para diferentes situações sociais. Revelo capacidade de adaptação a novos contextos, sejam eles de natureza pessoal, social ou escolar, respondendo de forma satisfatória ou boa às exigências que me são colocadas. Gosto particularmente de dinamizar grupos de debate, sabendo estimular os outros a exporem os seus pontos de vista e debaterem as divergências, numa lógica de exposição argumentativa e apresentação de hipóteses possíveis para a resolução dos problemas.