

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Reestruturação do Atendimento ao Cidadão na Administração  
Pública – o Caso da Implementação de uma Ferramenta de *Service  
Desk* no Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

Carlos José Afonso de Carvalho

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

Orientador:  
Doutor Henrique O'Neill, Professor Associado,  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Junho, 2014



## **AGRADECIMENTOS**

Aos Professores Henrique O'Neill e Juan Mozzicafreddo, pela sua disponibilidade e pelo precioso apoio que deram à realização deste trabalho de projeto.

Aos dirigentes do IMT, em especial à Dr.<sup>a</sup> Maria Filomena Matias e ao Eng.<sup>o</sup> Jorge Branco, por terem permitido a realização deste trabalho neste instituto.

Aos colaboradores do IMT, em especial à Flávia e à Gabriela, pela sua disponibilidade para debater ideias e trocar opiniões, o que se revelou essencial para a elaboração deste trabalho.

Aos meus colegas de mestrado, em especial aos que foram também colegas de CEAGP, pela sua simpatia e camaradagem.

Aos meus pais e família, pelo seu apoio.

À Catarina e à Rita, por tudo.



## RESUMO

Em Portugal, como em muitos outros países, nas últimas décadas o paradigma weberiano da Administração Pública (AP) tem vindo a esbater-se, em prol de formas organizativas mais em sintonia com os mercados e/ou com os cidadãos. Estas mudanças têm vindo a ser acompanhadas por um recurso cada vez maior às tecnologias da informação e comunicação (TIC), de modo a procurar melhorar o serviço prestado aos cidadãos e a minimizar os recursos consumidos. Verificando-se por vezes uma excessiva fragmentação da AP, os governos têm vindo a introduzir medidas que reforcem a sua capacidade de coordenação. Este facto é particularmente evidente nas decisões relativas às TIC, em que os governos procuram conseguir uma maior padronização das soluções adotadas e um maior controlo dos custos relacionados com a sua operacionalização. Pertencendo o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT) à administração indireta do Estado, a sua intenção de implementar uma ferramenta de *service desk* está sujeita às regras que condicionam a operacionalização de ferramentas TIC na AP, embora sem poder deixar de atender ao ponto de vista dos seus futuros utilizadores. Propõe-se assim uma abordagem à sua implementação inspirada no *design thinking* (DT), o que poderá potenciar as suas probabilidades de sucesso. Esta ferramenta não deve contudo ser vista isoladamente, mas como uma parte – relevante mas instrumental – de um todo organizacional, devendo as soluções a implementar focar-se mais no desempenho da organização do que no de uma ferramenta em particular.

Palavras-chave: Administração Pública, *e-government*, TIC, *service desk*, *design thinking*, IMT.



## **ABSTRACT**

In Portugal, as in many other countries, in the last few decades the Weberian paradigm of Public Administration (PA) has been waning, moving towards organizational forms more in tune with the markets and/or the citizens. These changes have been accompanied by an increasing use of information and communication technologies (ICT) to improve the services provided to citizens and to minimize the expenditures related with such services. A sometimes excessive fragmentation inside the PA has been driving governments into taking measures to enhance its coordination capacity. This is particularly noticeable in ICT-related decisions, an area in which governments have been seeking to achieve greater standardization and cost control. The Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT) is part of the Portuguese indirect PA. Thus, its intention to implement a service desk tool must follow the rules applicable to the ICT implementation by the AP, albeit never losing sight of the necessities and desires of its future users. Therefore, this work proposes an approach to the implementation of such tool inspired on design thinking (DT) in order to increase its chances of success. Nevertheless, it must be stressed that this tool, however relevant, is just a part of a wider reality. As such, the focus must not be on the implementation of a specific tool, but rather on the performance of the entire organization as a whole.

Key-words: Public Administration, e-government, ICT, service desk, design thinking, IMT.





## ÍNDICE

Introdução.....	1
1 A evolução da Administração Pública (AP) e a adoção de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) .....	3
1.1 Fatores de mudança da AP .....	3
1.2 Movimentos de mudança na AP .....	6
1.3 Primeiro movimento: da Burocracia à Governança .....	9
1.3.1 Modelo burocrático, profissional ou weberiano .....	9
1.3.2 <i>New Public Management</i> (NPM).....	11
1.3.3 <i>New Public Service</i> (NPS) e Governança.....	16
1.4 Segundo movimento: da fragmentação à coordenação .....	19
1.4.1 Mecanismos de hierarquia (HTM) e Estado neo-weberiano (ENW).....	20
1.4.2 Mecanismos de mercado (MTM) e a burocracia liberal.....	21
1.4.3 Mecanismos de rede (NTM) e a metagovernança .....	23
1.5 Movimentos futuros .....	24
1.6 As TIC como fator de mudança na AP: o <i>e-government</i> .....	25
1.6.1 Definição de <i>e-government</i> .....	25
1.6.2 O <i>e-government</i> e os modelos de AP .....	26
1.6.3 Promessas e problemas do <i>e-government</i> .....	29
2 O <i>design thinking</i> (DT) como forma de abordagem à mudança.....	33
2.1 Caracterização do DT .....	33
2.2 O DT e a reestruturação do atendimento ao utilizador do IMT .....	37
3 Reestruturação do serviço de atendimento ao utilizador externo do IMT: abordagem na ótica do DT.....	39
3.1 Aspetos da reestruturação relacionados com o espaço do problema .....	39
3.1.1 Caracterização do organismo e do apoio ao utilizador.....	39
3.1.1.1 Descrição do IMT e do DAUT .....	39
3.1.1.2 Descrição do apoio ao utilizador .....	41
3.1.2 Identificação dos pontos a melhorar .....	42

3.1.3	Conceito de <i>service desk</i> .....	42
3.1.4	Condicionantes à implementação de novas tecnologias pela AP.....	45
3.1.5	Descrição do <i>software</i> escolhido .....	50
3.2	Aspetos da reestruturação relacionados com o espaço da solução .....	51
3.2.1	Análise do contexto .....	51
3.2.1.1	Análise de stakeholders.....	51
3.2.1.2	Possíveis obstáculos ao bom funcionamento do <i>service desk</i> .....	55
3.2.2	Caracterização das solicitações recebidas .....	57
3.2.2.1	Delineamento experimental .....	57
3.2.2.2	Resultados observados.....	57
3.2.2.3	Discussão dos resultados .....	62
3.2.3	Processo de verificação do estado de emissão da carta de condução .....	64
3.2.3.1	Fixação do processo atualmente implementado .....	64
3.2.3.2	Proposta de melhoria do processo.....	69
3.2.4	Definição de métricas para o serviço de apoio ao utilizador externo.....	69
3.2.5	Considerações sobre outras medidas a adotar .....	71
	Conclusão.....	73
	Fontes .....	75
	Legislação.....	75
	Outras fontes.....	75
	Bibliografia.....	77
	Anexos .....	I
	A. Atribuições do IMT.....	I
	B. Processo de verificação do estado de emissão da carta de condução: respostas tipificadas.....	V
	C. Fórmulas de cálculo dos KPI propostos.....	VI
	<i>Curriculum Vitae</i> .....	VII

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 – Características das organizações baseados na hierarquia, no mercado e nas redes .....	8
Quadro 1.2 – Características do ENW .....	21
Quadro 1.3 – Características da burocracia liberal .....	22
Quadro 1.4 – Caracterização dos instrumentos de metagovernança .....	23
Quadro 2.1 – Potenciais benefícios do DT .....	35
Quadro 3.1 – Principais <i>stakeholders</i> do DAUT .....	52
Quadro 3.2 – Origem e forma de receção das mensagens .....	58
Quadro 3.3 – Tipificação das mensagens recebidas por formulário .....	58
Quadro 3.4 – Tipos de intervenção requerida .....	60
Quadro 3.5 – Principais assuntos por tipo de intervenção .....	61
Quadro 3.6 – Objetivos, FCS e KPI identificados .....	70

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 – Descrição do modelo de <i>double diamond</i> .....	36
Figura 2.2 – Aplicação do modelo de <i>double diamond</i> à reestruturação do apoio ao utilizador .....	37
Figura 3.1 – Funcionamento genérico de um <i>service desk</i> .....	44
Figura 3.2 – Principais obstáculos ao bom funcionamento do <i>service desk</i> do IMT .....	56
Figura 3.3 – Classificação das mensagens por tipo de assunto .....	60
Figura 3.4 – Processo de verificação do estado de emissão da carta de condução .....	65
Figura 3.5 – Proposta de melhoria do processo de verificação do estado de emissão da carta de condução .....	68

## GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

AMA	Agência para a Modernização Administrativa
AMT	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
AP	Administração Pública
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
BPMN	<i>Business Process Modeling Notation</i>
CCP	Código dos Contratos Públicos
CRA	Conservatória do Registo Automóvel
DAUT	Departamento de Apoio ao Utilizador
DSPA	Direção de Serviços de Processamento e Atendimento
DSSI	Direção de Serviços de Sistemas de Informação
DT	<i>Design Thinking</i>
DUA	Documento Único Automóvel
ENW	Estado neo-weberiano
FAQ	<i>Frequently asked questions</i>
FCS	Fator Crítico de Sucesso
HTM	Mecanismos de hierarquia
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
INCM	Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S.A.
ITIL	<i>Information Technology Infrastructure Library</i>
KPI	<i>Key Performance Indicator</i>
MTM	Mecanismos de mercado
NPM	<i>New Public Management</i>
NPS	<i>New Public Service</i>
NTM	Mecanismos de rede
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIB	Produto Interno Bruto
SICC	Sistema de Informação de Cartas de Condução
SPIPTC	Sistema de Processamento de Imagem para a Produção de Títulos de Condução
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública (AP) tem vindo, nas últimas décadas, a ser alvo de várias e importantes mudanças. Um conjunto de fatores tem levado ao esbater do paradigma weberiano, ganhando relevo formas organizativas e de funcionamento mais consentâneas com os mercados e/ou mais fomentadoras da participação da sociedade. Estas mudanças levaram, por vezes, a uma excessiva fragmentação da AP e à conseqüente diminuição da capacidade de intervenção dos governos, deixando o sucesso da sua atuação cada vez mais dependente da atuação de terceiros. Verificou-se assim o surgimento de uma reação a esta fragmentação, procurando reforçar a capacidade de coordenação governativa sem contudo pretender regressar ao *statu quo ante*.

A AP não ficou – nem lhe seria permitido que ficasse – imune ao desenvolvimento que as tecnologias da informação e comunicação (TIC) têm vindo a registar nas últimas décadas. Em função das ideias dominantes, e com maior ou menor sucesso, as TIC têm vindo a ser adotadas com o intuito de melhorar o desempenho da AP, catalisar a sua transformação, minimizar os recursos que consome e promover a sua aproximação ao cidadão.

Também em Portugal a AP tem vindo a sentir a necessidade de recorrer às TIC para promover a modernização do seu funcionamento, bem como dos serviços disponibilizados às empresas e aos cidadãos. Num contexto de restrições orçamentais e de instabilidade organizacional, os governos têm vindo a reforçar a centralização da tomada de decisões face à adoção destas tecnologias, procurando assim conseguir uma maior padronização das soluções adotadas e um maior controlo dos custos relacionados com a sua contratação e operacionalização.

Tendo em consideração este contexto, o presente trabalho de projeto tem como ponto de partida a necessidade sentida pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) de reestruturar o seu serviço de apoio ao utilizador, de modo a fazer face a um número crescente de solicitações. As mudanças a implementar encontram-se contudo balizadas por duas linhas orientadoras, decorrentes da natureza pública do IMT (encontrando-se englobado na administração indireta do Estado). A primeira consiste no facto do IMT ter que obedecer às orientações e restrições previstas na lei. A segunda diz respeito à desejável orientação do instituto para a satisfação das necessidades e anseios dos cidadãos.

O reconhecimento do papel central dos utilizadores no desenvolvimento dos serviços a eles direcionados levou a uma abordagem ao processo de escolha e implementação de uma ferramenta de *service desk* inspirada no movimento do *design thinking* (DT), de modo a procurar garantir que a solução a implementar seja simultaneamente exequível, viável e desejável. Esta abordagem foi consubstanciada numa proposta de modelo simultaneamente inclusiva do trabalho já realizado e orientadora das propostas a implementar.

Perante o exposto, este trabalho de projeto encontra-se estruturado em três partes. Na primeira parte abordam-se os fatores e movimentos de reforma da AP, os principais modelos de AP e a sua relação com o *e-government*. Na segunda parte reflete-se sobre o DT, quer de forma genérica quer procurando definir um modelo de DT apropriado à reestruturação do serviço de apoio ao utilizador do IMT. Na terceira parte, e partindo do modelo de DT anteriormente descrito, faz-se uma análise de aspetos passados, presentes e futuros da mudança em curso.

Não sendo a panaceia que resolverá todos os problemas relacionados com a assistência que o IMT proporciona aos utilizadores dos seus serviços, a correta utilização da ferramenta de *service desk* a implementar poderá melhorar consideravelmente essa assistência. Pelo contrário, uma utilização incorreta terá efeitos tóxicos, nulos ou mesmo contraproducentes. Importa por isso olhar para esta ferramenta não de um ponto de vista isolado, mas como uma parte – relevante mas instrumental – de um todo organizacional, procurando soluções mais focadas no desempenho da organização do que no de uma ferramenta em particular.

# 1 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (AP) E A ADOÇÃO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC)

Uma das atividades mais antigas dos governos é a da sua própria reforma. Independentemente do que qualquer mudança específica possa aportar em termos de melhorias de eficiência e de eficácia, raramente passa muito tempo sem que surja um conjunto de disfuncionalidades associado a essa mudança, levando à ponderação de novas direções de mudança no setor público (Peters, 2011: 110). Daí que o setor público tenha vindo, na maioria dos países, a passar por mudanças significativas ao longo das últimas décadas. Quer estas mudanças sejam descritas como *reforma*, *modernização*, *reinvenção*, ou qualquer outra denominação, a maioria dos governos está hoje bem diferente daquilo que era há alguns anos (Peters, 2008: 1) em virtude da renegociação das relações tradicionais entre o Estado, a economia e a sociedade (Pitschas, 2003: 31).

Num contexto de crescente desenvolvimento tecnológico, torna-se necessário refletir sobre o impacto que a adoção de TIC pela AP pode ter nestas mudanças, seja como causa seja como consequência. Apesar do *e-government* não ser geralmente encarado, *de per sí*, como um modelo de AP (Pollitt e Bouckaert, 2011: 7), este está intrinsecamente ligado aos modelos de AP dominantes. Estes modelos influenciam as escolhas tecnológicas a implementar, que por sua vez influenciam o sucesso e a profundidade de implementação desses modelos (Fountain, 2001a: 12).

Este capítulo pretende contribuir, ainda que sucintamente, para esta reflexão. Deste modo, começa-se por elencar alguns dos fatores de mudança na AP. Identificam-se em seguida os movimentos de mudança verificados na AP desde a segunda metade do século XX, bem como os modelos de AP mais relevantes associados a esses movimentos. Aborda-se, por fim, o conceito de *e-government* e o seu relacionamento com os vários modelos de AP, bem como o seu contributo (positivo e negativo) para uma AP que se pretende cada vez mais atenta aos desejos e às necessidades dos cidadãos.

## 1.1 FATORES DE MUDANÇA DA AP

Segundo Mozzicafreddo (2001: 3), as diversas iniciativas de modernização ou de reforma da AP desenvolvidas nas sociedades europeias nas últimas décadas assentam, pelo menos, nas seguintes razões estruturais:

- Peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado resultantes do aumento dos gastos sociais, motivados pelo aumento regular das políticas inscritas no modelo social das funções do Estado-providência e o consequente aumento dos gastos com despesas dos agentes dos serviços públicos;

- Complexidade de funcionamento da AP, motivada em grande parte tanto pelo avolumar das iniciativas de regulação e de normalização das atividades, como pela rapidez e heterogeneidade do desenvolvimento da sociedade;
- Alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos, tanto pelo aparecimento de novas expectativas como pela progressão dos direitos dos cidadãos, preocupados agora com a participação também na esfera da administração;
- Novas tendências de transformação da estrutura do Estado que inevitavelmente acompanham as transformações da AP, tanto no sentido de se dotar de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa como na tentativa de estabelecer uma forma de governação mais flexível e transparente.

Secchi (2009: 349) aponta como elementos ativadores dessas ondas de “modernização” a crise fiscal do Estado, a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão-de-obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais, a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades e, no caso do velho continente, o processo de europeização.

Pollitt e Bouckaert (2002: 16-17) apontam três motivos para a introdução de reformas verificados no contexto internacional, ainda que variando com o tempo e de acordo com as circunstâncias e os pontos de partida particulares de cada país. São eles a necessidade de economizar, a necessidade de remediar o fraco desempenho percebido em áreas significativas do setor público e a necessidade de melhorar a *accountability* pública.

Refletindo especificamente sobre o caso português, Mozzicafreddo e Gouveia (2011: 10-11) identificam, simplificada, as principais razões que precederam a introdução de reformas na AP:

- *O peso dos encargos financeiros das despesas públicas*, resultantes dos custos das funções do Estado e, conseqüentemente, o aumento regular dos gastos, em percentagem do PIB, com os agentes do serviço público;
- *A crescente visibilidade de determinadas disfuncionalidades da AP* (prazos dilatados de resposta, desorganização de alguns serviços, diminuição da responsabilidade de determinados atos, desmotivação e desqualificação dos agentes da função pública, desequilíbrios no recrutamento, falhas no atendimento aos utentes, etc.);
- *A alteração das expectativas dos cidadãos (e contribuintes)* relativamente às contrapartidas que, em termos de qualidade, eficiência celeridade e atitudes, deveriam resultar da função do serviço público em comparação com a percepção que o cidadão faz do seu esforço contributivo.



- O processo de *modernização das formas de Estado* em vários países da OCDE, indutor de expectativas de reorganização na AP.

Fenger e Bekkers (2007: 17-19) justificam a ocorrência de mudanças na AP com a dificuldade dos Estados em lidar com múltiplos problemas sociais. Estes autores identificam cinco crises do Estado *welfare* que concorreram para o surgimento dessas mudanças:

- *Crise financeira.* A recessão económica verificada nos anos 70 e 80 provocou uma crise do Estado *welfare* em quase todos os países do mundo ocidental, o que levou a discutir a sua sustentabilidade em função das crescentes solicitações que passou a ter que suportar. Além disso, o défice de eficiência provocado pela excessiva burocratização na implementação dos regulamentos levou ao surgimento de apelos à diminuição da intervenção governamental.
- *Crise regulatória.* A expansão do Estado *welfare* levou os governos a desenvolver políticas regulatórias, procurando alocar direitos, obrigações e meios financeiros de modo a influenciar a evolução da sociedade. No entanto, em muitos casos a implementação destas políticas não foi bem-sucedida, o que obrigou a desenvolver políticas regulatórias mais detalhadas, nomeadamente quanto ao controlo de comportamentos e da sua implementação.
- *Crise de racionalidade.* Para uma intervenção governamental ser eficaz é necessário que os governos conheçam bem as relações de causa/efeito e de meios/fins importantes para que um determinado tipo de intervenção produza os resultados desejados. Verifica-se com frequência a existência de incertezas quanto ao resultado efetivo de uma intervenção específica, confusão normativa, e incapacidade de desenvolver uma hierarquia de normas e valores a seguir. Este défice de conhecimento tem levado muitas vezes os governos a procurar melhorar a sua capacidade de recolher e processar informações.
- *Crise de implementação.* A implementação de políticas não é uma questão tecnocrática e neutra – é, sobretudo, política. Esta não ocorre mecanicamente, nem os atores nela envolvidos agem acriticamente de acordo com as instruções recebidas. A implementação de uma política implica uma capacidade de adaptação em função de condições específicas com que se vai deparando, o que implica a concessão de um certo grau de discricionariedade aos atores envolvidos. Esta discricionariedade implica no entanto uma transferência de funções, responsabilidades e autoridade do centro para a periferia, a fim de garantir uma implementação adequada.
- *Crise de complexidade.* A modernização da AP traduziu-se num processo de diferenciação funcional e de fragmentação, produzindo subsistemas e organismos

altamente especializados, simultaneamente autónomos e interdependentes. A crescente complexidade das interdependências funcionais e das redes causais origina problemas cognitivos e de manipulação, uma vez que se desconhece a natureza dessa complexidade, bem como os resultados (desejados e indesejados) de possíveis intervenções nessas redes.

Ainda que a um nível secundário, é também de considerar a adesão à moda como um fator explicativo de introdução de reformas na AP. Para muitos políticos, é mais seguro e atrativo seguir a moda do que contrariá-la, recorrendo muitas das vezes aos serviços de consultores e especialistas que amiúde baseiam a sua reputação mais nas mudanças que sugerem do que na manutenção do *statu quo* (Drechsler, 2005: 97-98).

## **1.2 MOVIMENTOS DE MUDANÇA NA AP**

As mudanças operadas na AP têm-se baseado num padrão de ação-reação, em que a solução de um problema se transforma num novo problema a ser resolvido. A solução torna-se disfuncional porque não solucionou os problemas, porque foi tão extremada que perdeu sua capacidade de resolução ou porque a sua implementação se foi deteriorando. Às vezes, a cura tornou-se pior do que a doença. Estes movimentos zigzagueantes do tipo ação-reação, embora não premeditados, tornaram-se um padrão de mudança em muitos países. Houve, em alguns casos, um exagero ideológico de uma solução que, em seguida, foi ideologicamente corrigido no próximo governo (Bouckaert, 2009: 99).

A introdução de reformas na AP tem levado a reequacionar o papel dos governos na condução da sociedade. Se no passado os governos podiam ter a certeza de ser o ator central, ou mesmo único, na condução da sociedade, fazendo da sua autoridade legal o principal instrumento dessa condução, tal não sucede hoje em dia. Os governos são cada vez mais apenas um dos muitos atores envolvidos na governação. Continuam a ser um ator central, mas têm de negociar e cooperar com múltiplos atores internacionais e do sector privado (Bovens *et al*, 2001: 12), tais como empresas, sindicatos, organizações sem fins lucrativos, grupos de interesse, atores governamentais e cidadãos comuns (Denhardt e Denhardt, 2007: 86). Em muitas áreas não faz mais sentido pensar nas políticas públicas como resultando apenas de processos de tomada de decisões governamentais (Denhardt e Denhardt, 2007: 83), o que coloca os governos muitas vezes na posição de serem responsabilizados por falhas apesar de não controlarem muitos dos fatores que podem ter estado na sua origem (Bovens *et al*, 2001: 12).

Pierre e Peters (2000: 83-91) consideram que o poder estatal tradicional se tem vindo a transferir para cima (para organizações internacionais), para baixo (para regiões, municípios e comunidades) e para fora (criando empresas públicas, cooperando com organizações sem fins lucrativos, estabelecendo parcerias público-privadas e privatizando). Em sintonia,

Kersbergen e Waarden (2004: 152-155) identificam seis tipos de transferências de competências com efeitos na capacidade do governo de conduzir a sociedade: (i) transferência vertical ascendente do Estado-nação para instituições públicas internacionais com características supranacionais; (ii) transferência vertical descendente, de níveis nacionais e internacionais para níveis subnacionais e regionais; (iii) transferência horizontal, dentro do setor público, dos poderes executivo e legislativo para o poder judicial; (iv) transferência horizontal do setor público para organizações semipúblicas e autónomas; (v) transferência horizontal do setor público para o setor privado; (vi) transferência horizontal do setor público para a sociedade civil<sup>1</sup>.

Analisando as reformas da AP a partir da segunda metade do século XX, e tomando como ponto de partida o modelo weberiano, alguns autores (Peters, 2008; Bouckaert, 2009; Bouckaert *et al*, 2010) identificam dois movimentos de reforma.

Um primeiro movimento resulta das disfuncionalidades atribuídas ao modelo weberiano, procurando corrigir problemas relacionados com a *performance*, a *accountability*, a transparência e o controlo funcional sem comprometer a capacidade de implementação de políticas. A solução passou pela maior autonomização e especialização da AP através de uma maior aposta em mecanismos de mercado e/ou num maior envolvimento da sociedade (Bouckaert *et al*, 2010: 10). As reformas que foram sendo introduzidas na AP afastaram as organizações pós-burocráticas do modelo organizacional burocrático, passando a apresentar algumas das seguintes inovações: (i) menor hierarquização e maior ênfase nas ligações horizontais; (ii) atribuição de um número crescente de funções a estruturas temporárias, a redes (que podem incluir entidades privadas) ou a privados; (iii) menor uniformidade de salários, de formas de progressão na carreira e de critérios de nomeação e contratação de funcionários; (iv) funcionários mais expostos a situações de conflito de interesses; (v) regras organizacionais mais flexíveis e menos perenes (Pollitt, 2008, 200-201). No entanto, destas reformas resultaram níveis disfuncionais de autonomia, organizações centrífugas e uma maior atenção aos *outputs* das agências do que aos *outcomes* das políticas (Bouckaert *et al*, 2010: 10-11). A tendência de especialização levou a uma fragmentação por vezes tão significativa que houve necessidade de (re)estabelecer mecanismos de coordenação existentes, novos e/ou renovados (Bouckaert *et al*, 2010: 5).

Surgiu assim um segundo movimento de reforma, em que se procuraram novas soluções de modo a reestabelecer uma maior coordenação através de mecanismos renovados de

---

<sup>1</sup> É ainda possível encontrar várias combinações de transferências horizontais e verticais, como, por exemplo, a transferência de competências de standardização de organismos públicos nacionais para organismos privados internacionais (Kersbergen e Waarden, 2004: 155)

três tipos: de hierarquia (HTM), de mercado (MTM) e de rede (NTM)<sup>2</sup>. Com o tempo, é possível que estas novas soluções venham, também elas, a gerar novos problemas (Bouckaert *et al*, 2010: 10-11).

Quadro 1.1 – Características das organizações baseados na hierarquia, no mercado e nas redes

	Hierarquia	Mercado	Redes
<b>Base de interação</b>	Autoridade e domínio	Trocas e concorrência	Cooperação e solidariedade
<b>Base teórica</b>	Burocracia weberiana	Economia neoinstitucional	Teoria de redes
<b>Definição dos fins</b>	Conscientemente concebidos e controlados	Espontâneos	Conscientemente projetados ou espontâneos
<b>Orientação, controle e avaliação</b>	Normas impostas de cima para baixo, rotinas, supervisão, fiscalização, intervenção	Oferta e procura, interesse próprio, avaliação por lucros e perdas, tribunais, mão invisível	Valores compartilhados, problemas comuns, consenso, lealdade, reciprocidade, confiança, avaliação informal (reputação)
<b>Relação entre os atores</b>	Unicêntrica	Multicêntrica	Policêntrica
<b>Papel do governo</b>	Criador de regras, direção; fatores dependentes controlados por regras	Promotor e guardião dos mercados, contratação de bens e serviços; atores independentes	Promover, gerir e participar em redes
<b>Lógica das decisões</b>	Substancial	Processual	Reflexiva
<b>Recursos necessários</b>	Autoridade	Informação, capacidade de negociação	Cooptação mútua, confiança
<b>Acatamento das decisões</b>	Sob ameaça de sanções legais	Sob pena de registar perdas económicas	Acatamento autoimposto
<b>Potenciais vantagens</b>	Firmeza, equidade, objetividade, definição clara de responsabilidades	Incentivos ao desempenho; clareza contratual; equilíbrio entre oferta e procura	Legitimidade e validade das decisões; internalização de normas compartilhadas
<b>Potenciais desvantagens</b>	Estruturas organizacionais sobredimensionadas e desajustadas de ambientes complexos; sobrecargas e estrangulamentos	Ênfase exagerada no interesse próprio e na competição entre organizações; instabilidade do sistema; perda de economias de escala	Processo decisório difícil e lento; difícil responsabilização; fraca capacidade de execução

Fonte: Bouckaert *et al* (2010), Sørensen e Torfing (2007)

<sup>2</sup> No original: HTM – *Hierarchy-type mechanisms*; MTM – *Market-type mechanisms*; NTM – *Network-type mechanisms*. Bouckaert *et al* (2010: 92) chamam a atenção para a subjetividade da classificação de alguns instrumentos como HTM, MTM ou NTM. Alguns são claramente híbridos, especialmente os do tipo NTM, dado conterem implicitamente alguns elementos hierárquicos.

Este movimento não se traduziu nem num desenvolvimento linear de cada vez mais reformas numa direção (NPM), nem, pelo contrário, num desenvolvimento cíclico onde a tradição “contra-ataca” e reinstala a “velha” administração pública. Este movimento traduziu-se num desenvolvimento dialético, em que a administração pública tradicional se misturou com o NPM e com o pós-NPM para produzir novas formas organizacionais híbridas, combinando robustez e flexibilidade. As novas reformas vieram complementar ou suplementar as reformas anteriores, e não substituí-las, coexistindo e coevoluindo velhas e novas instituições, mesmo que baseadas em princípios parcialmente inconsistentes. O resultado de tal processo não é apenas o aumento da complexidade na organização do setor público, mas também o aumento da turbulência, porque os *trade-offs* e equilíbrios entre diferentes princípios tendem a mudar em função dos tempos, dos países e da área em que incide cada política em concreto (Verhoest e Lægreid, 2010: 292).

O Quadro 1.1 sintetiza algumas das características verificáveis nos modelos organizacionais da AP baseadas na hierarquia, no mercado ou nas redes.

### **1.3 PRIMEIRO MOVIMENTO: DA BUROCRACIA À GOVERNANÇA**

#### **1.3.1 Modelo burocrático, profissional ou weberiano**

O termo “burocracia” é comumente usado em diferentes contextos por diferentes interlocutores e com diferentes conotações e significados. Mesmo nos meios académicos é possível encontrar diferentes utilizações para este termo.

No campo da Economia, Mises (2007: 38-39) caracteriza o modelo burocrático como sendo o método de gestão aplicado na condução dos assuntos administrativos cujo resultado não tem valor monetário no mercado. Mises não diz que este resultado não tem valor, mas que esse valor não pode ser expresso em termos monetários, pelo que a gestão burocrática consiste na gestão de assuntos que não podem ser verificados pelo cálculo económico. Não sendo possível atribuir um preço de mercado à atividade da AP, torna-se indispensável operacionalizá-la de acordo com princípios completamente diferentes dos aplicados sob a lógica do lucro<sup>3</sup>. Para Mises (2007: 36), o modelo burocrático, em si mesmo, não é bom nem mau. Se, por um lado, há campos de atuação em que os métodos burocráticos, mais do que desejáveis, são uma necessidade, por outro a expansão da esfera em que a administração burocrática é aplicada pode levar a resultados indesejáveis.

Não é possível falar de burocracia sem referir o contributo de Max Weber para o seu estudo. Segundo Weber, a legitimidade do governo pode assentar em três tipos de

---

<sup>3</sup> Mintzberg (1996: 79) refere que muitas atividades estão no setor público precisamente por causa de problemas de medição: se todos os seus benefícios fossem facilmente mensuráveis, há muito que essas atividades estariam no setor privado.

autoridade: a autoridade tradicional (baseada na “santidade” da tradição), a autoridade carismática (baseada na devoção ao líder e às suas qualidades de liderança) e a autoridade legal (baseada em regras racionalmente criadas) (Weber, 2008: 157). Weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição. A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo weberiano: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (Secchi, 2007: 351).

Weber (1978: 956-958) identifica seis características da burocracia “moderna”: (i) definição de áreas jurisdicionais oficiais, genericamente organizadas por regras, isto é, por leis e regulamentos administrativos; (ii) definição de uma hierarquia de funções e de canais de apelo, em que os níveis hierárquicos superiores supervisionam os inferiores; (iii) administração baseada em documentos escritos; (iv) funcionários treinados num determinado campo de especialização; (v) funcionários com dedicação exclusiva à sua função; (vi) funcionamento da administração segundo regras genéricas relativamente estáveis e exaustivas e que podem ser aprendidas.

Pollitt (2009: 198) sintetiza uma série de características normalmente identificadas no modelo weberiano: (i) existe uma hierarquia clara de cargos; (ii) as funções de cada cargo são claramente especificadas; (iii) os funcionários exercem funções com base num contrato; (iv) os funcionários são selecionados com base num conjunto transparente de requisitos para determinados níveis de educação/formação; (v) os funcionários recebem um salário vinculado à posição hierárquica e acumulam direitos de pensão; (vi) os seus postos são a sua ocupação única ou principal; (vii) há uma estrutura de carreira, ocorrendo a promoção por antiguidade ou mérito (ou uma mistura), decidida pelos superiores hierárquicos; (viii) o exercício da administração baseia-se em documentos escritos - as decisões são guardadas num registo oficial; (ix) o funcionário não pode apropriar-se do cargo ou dos seus recursos inerentes; (x) o funcionário está sujeito a um controlo unificado e a um sistema disciplinar; (xi) toda a organização é governada por regras, com força de lei (ou quase).

Embora aparentem ser conceitos antitéticos, a burocracia e a democracia são ambas necessárias para uma governação eficaz e ágil, complementando-se na produção de benefícios para a sociedade. Uma democracia efetiva implica a existência de uma burocracia eficaz e que funcione bem (Peters, 2010a: 209-210). A democracia implica a supremacia da Lei, pois se assim não fosse os titulares de cargos públicos não passariam de déspotas irresponsáveis e arbitrários<sup>4</sup>. Os dois pilares do governo democrático são o

---

<sup>4</sup> Nas palavras de Henri Lacordaire, “entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o senhor e o servo, é a liberdade que oprime e a lei que emancipa” (Santos, 2010: 83).

primado da Lei e o Orçamento. A gestão burocrática significa, em democracia, gerir em estrita conformidade com a Lei e o Orçamento (Mises, 2007: 34-35). Daí que a burocracia acompanhe inevitavelmente a democracia de massas, respaldando-se o exercício da autoridade de forma abstrata e regular na exigência de igualdade de tratamento perante a Lei (Weber, 1978: 983).

O modelo weberiano descreve um tipo ideal de burocracia, por contraste com as deficiências da AP que o próprio Weber testemunhou em vida (Pitschas, 1993, 645). Com o passar do tempo, ao longo da segunda metade do século XX, este modelo foi revelando algumas vantagens e desvantagens.

Entre as vantagens do modelo weberiano, refira-se o facto de permitir uma maior unidade de comando e de coordenação das atividades administrativas; assegurar uma maior uniformidade de procedimentos e o seu maior controlo legal; aumentar a eficiência e a produtividade na execução de tarefas de rotina devido à especialização de funções; garantir que os cidadãos recebem um tratamento imparcial e objetivo em virtude da impessoalidade do tratamento (Pitschas, 1993: 645).

Entre as desvantagens, refira-se que este modelo de AP bloqueia frequentemente as iniciativas individuais dos servidores públicos e a participação dos cidadãos nas decisões administrativas; dificulta a responsabilização dos servidores públicos que se encontram nos níveis mais baixos da hierarquia devido à centralização da tomada de decisão; impede uma comunicação mais próxima entre unidades especializadas (o que leva ao crescimento das autoridades paralelas e ao aumento dos custos de coordenação); não está suficientemente atento aos direitos e às necessidades dos indivíduos (Pitschas, 1993: 645-646).

Torna-se evidente que a eficácia do modelo weberiano depende muito da natureza específica das tarefas públicas e das funções administrativas a desempenhar. Daí este modelo ter lançado raízes num tempo em que as tarefas principais do Estado consistiam em manter a lei e a ordem, assegurar a paz (interna e externa) e garantir a segurança da sociedade, começando a ser posto em causa com a emergência do Estado *welfare* (Pitschas, 1993: 646).

### **1.3.2 *New Public Management* (NPM)**

O funcionamento do modelo burocrático foi particularmente criticado pela teoria da *Public Choice*, que classifica a atuação dos governos como ineficiente, monopolista e incapaz de atingir objetivos formais, o que se reflete nas chamadas falhas do Estado: captura dos políticos por grupos de interesse, agindo no seu interesse próprio e não no interesse público; não implementação das decisões políticas devido ao interesse próprio dos burocratas; atuação dos burocratas na persecução do seu interesse próprio e não da eficiência. Como resultado, a burocracia leva ao desperdício de recursos e à maximização

do seu orçamento na procura de poder, estatuto, rendimento, etc., originando alocações de recursos ineficientes e excessivas (O'Flynn, 2007: 355).

A característica principal da teoria da *Public Choice* é, à semelhança do individualismo económico, a assunção de que cada indivíduo se comporta de forma racional e com o intuito de maximizar o seu benefício próprio (Denhardt e Denhardt, 2007: 10). O individualismo económico assume que a melhor sociedade é aquela que permite a máxima liberdade individual de escolha, que cada pessoa é o melhor juiz de seu interesse, e que não há transitividade de interesses. A sociedade é então vista como uma coleção de indivíduos autossuficientes, constituindo o governo um meio de prover os poucos valores que possibilitam a expressão individual, tais como a educação, a defesa e segurança, e a execução de contratos celebrados voluntariamente (Bozeman, 2007: 4).

No início da década de 1980 surgiu um movimento conhecido como New Public Management (NPM), que veio a dominar a agenda para a mudança ou reforma da organização do sector público nas duas décadas subsequentes (Dunleavy *et al*, 2006: 96). Embora o *NPM* seja frequentemente mencionado como uma entidade única, é composto, na realidade, por uma série de abordagens à mudança, algumas das quais contraditórias e mutuamente exclusivas (Peters, 1996 *apud* Peters, 2001: 44-45)<sup>5</sup>. Constitui contudo um conjunto de ideias e de práticas que procuram, no seu imo, aplicar ao setor público abordagens negociais e do setor privado (Denhardt e Denhardt, 2007: 12).

As características fundamentais do NPM podem sintetizar-se do seguinte modo: orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos “clientes”; esforços para reduzir os custos e, em particular, assegurar a transparência dos custos de produção; diferenciação do financiamento, da aquisição e da produção de serviços; aceitação da independência organizacional de unidades administrativas (muitas vezes no quadro de acordos sobre os serviços e de envelopes orçamentais); descentralização das responsabilidades de direção (separação das decisões estratégicas e operacionais); introdução da avaliação do desempenho e dos resultados (por exemplo, *benchmarking*, indicadores de desempenho); integração de princípios de concorrência (por exemplo, *contracting out*) e flexibilização do emprego público (Gomes, 2001: 88).

Dunleavy *et al* (2006: 97) consideram o NPM como um fenómeno de dois níveis. Num primeiro nível, o NPM é uma teoria administrativa bastante desenvolvida, fortemente influenciada pela teoria da *Public Choice*, que defende a importação para o setor público de

---

<sup>5</sup> Por exemplo, Meier e Hill (2005: 55-56) identificam duas tendências no NPM. Uma procura eliminar a burocracia passando para o setor privado o maior número possível de funções governamentais. Uma outra procura garantir para os gestores públicos uma maior liberdade de ação, o que é claramente inconsistente e até contraditório com o objetivo da tendência anterior de reduzir o governo (e conseqüentemente o raio de ação destes gestores).



conceitos, técnicas e valores do setor privado. Neste primeiro nível, os três principais temas integradores do NPM são:

- A desagregação – divisão das grandes hierarquias do setor público, tornando-as mais horizontais, o que implica uma forte flexibilização das anteriores práticas a nível de gestão de pessoal, TIC, compras, etc.;
- A concorrência – promoção da separação entre o aprovisionamento e o fornecimento de bens e serviços na AP, permitindo desenvolver várias formas de fornecimento e o aumento da concorrência entre os potenciais fornecedores; e
- A incentivação – abandono de recompensas baseadas em noções difusas de serviço público ou em estatutos e carreiras profissionais e promoção de recompensas de natureza pecuniária com base em incentivos de desempenho.

Subjacente a cada um destes temas desenvolveu-se um segundo nível do NPM, composto por um conjunto de práticas específicas, adaptadas caso a caso, implementadas na procura de resolução de problemas pragmáticos na provisão do setor público (Dunleavy *et al*, 2006: 97-98), tais como: (i) maior ênfase na *performance*, especialmente através da medição de *outputs*; (ii) preferência por formas organizacionais pequenas, especializadas e pouco hierarquizadas; (iii) adoção generalizada de contratos, em substituição das relações hierárquicas, como principal instrumento de coordenação; (iv) adoção generalizada de mecanismos de mercado, incluindo abertura à concorrência, tabelas classificativas do setor público e remuneração em função do desempenho; (v) ênfase no tratamento dos utilizadores de serviços como "clientes" e na aplicação de técnicas genéricas de melhoria da qualidade, tais como a Gestão da Qualidade Total (Pollitt e Bouckaert, 2011: 10).

Também Mozzicafreddo (2001: 4-5), analisando as diversas iniciativas de modernização ou de reforma da AP desenvolvida nas sociedades europeias, identifica dois níveis de implementação dessas reformas:

- Uma primeira linha de iniciativas de reforma de nível *macro*, que consiste na introdução da lógica gestionária na AP, assente na liberalização e privatização de atividades económicas e sociais do setor público, na redução do peso deste setor público e na flexibilização do regime de trabalho, e na desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários.
- Uma segunda linha de iniciativas de reforma do aparelho administrativo, de nível *micro*, dirigidas sobretudo ao próprio funcionamento do sistema, nos seus mecanismos organizativos e na sua relação com o exterior, nomeadamente na ideia de maior proximidade com os cidadãos ou, numa versão mais gestionária, com os utentes dos serviços públicos entendidos como clientes dos serviços.

As reformas inspiradas pelo NPM permitiram obter alguns ganhos de eficiência no setor público e melhorar o desempenho de algumas entidades públicas, bem como aumentar o

escrutínio público ao disponibilizar informação mais precisa sobre os benefícios gerados por cada programa. No entanto, estas reformas originaram também alguns problemas relevantes (Peters, 2011: 112), o que fez com que fossem alvo de várias críticas.

Hood (1991, 8-9) identifica quatro tipos de críticos do NPM: (i) os que consideram o NPM como sendo “muita parra e pouca uva”, vazio de substância mas fértil em discursos, em que, sob uma capa de modernidade, os velhos problemas e as velhas fraquezas continuam verdadeiramente por resolver; (ii) os que consideram que o NPM danificou o serviço público na tentativa ineficaz de reduzir os custos por nível de serviço; (iii) os que acusam o NPM de proclamar a defesa do interesse público (serviços melhores e/ou mais baratos para todos) mas de favorecer sobretudo os interesses particulares de uma elite de “novos gestores”; (iv) os que contrariam a universalidade das reformas advogadas pelo NPM, argumentando que valores administrativos diferentes têm implicações diferentes em aspetos fundamentais do desenho administrativo.

Por sua vez, Pollitt e Bouckaert (2002: 24) criticam o amadorismo dos proponentes do NPM no seu próprio campo de desempenho. Apesar de, em teoria, o NPM advogar a melhoria do desempenho (governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos, voltados para a satisfação do cliente, flexíveis e transparentes), na prática, porém, os passos dados para verificar se realmente houve melhoria no desempenho foram quase sempre “muito pequenos, muito atrasados” e muito tímidos em termos de independência: os reformistas pregam a orientação para o desempenho, mas poucas vezes aplicaram essa exigência a si próprios.

Pollitt (2009) identifica o pior desempenho do NPM face ao modelo burocrático na preservação e na construção da memória organizacional. Fatores como o declínio da carreira burocrática, a flexibilização e compressão temporal da tomada de decisões ou a adoção de mudanças estruturais radicais contribuíram para a reduzir a qualidade e a influência das memórias organizacionais. O vórtice de reestruturações e fragmentações, combinado com o domínio de doutrinas apologistas de mudanças e inovações constantes, levou à promoção de processos decisórios mais rápidos, mais virados para o curto prazo e menos baseados na história e na experiência das instituições. Este autor conclui assim que, apesar dos benefícios hipotéticos destas reformas em termos de maior flexibilização, estas poderão causar erros evitáveis, erodir pontos fortes existentes nas organizações e dificultar a sua *accountability* (Pollitt, 2009: 215).

Por outro lado, Drechsler (2005: 95) refere que o que salta à vista na comparação das esferas pública e privada são as diferenças, não as semelhanças. O Estado caracteriza-se pelo seu monopólio de poder, força e coerção, bem como pela sua orientação para o bem público. Ao invés, o mundo dos negócios concentra-se na maximização do lucro. Assim, o uso de técnicas de negócios dentro da esfera pública pode levar a que requisitos essenciais

de qualquer Estado (sobretudo das democracias) possam ser tratados como inconvenientes: a transparência, a conformidade e a legalidade de processos são mais importantes do que a rapidez e baixos custos. Sem pretender negligenciar o alcance de algumas orientações positivas da prática gestonária para o setor público, Mozzicafreddo (2001: 27) defende que importa não extrapolar formas de gestão empresariais para formas de organização da AP.

Fountain (2001b), refletindo sobre a influência do NPM sobre o serviço ao cliente<sup>6</sup>, chama a atenção para as consequências da transposição para o setor público de técnicas e práticas recomendáveis para o setor privado. A substituição do *cidadão* pelo *cliente* como foco da atuação das agências governamentais, ainda que possa melhorar alguns aspetos da produção e prestação de serviços, melhorando o desempenho operacional das agências, poderá levar ao agravar de desigualdades políticas entre clientes mais e menos poderosos, em nada contribuindo para melhorar o serviço prestado aos *segmentos de mercado* mais pobres e politicamente mais fracos (Fountain, 2001b: 56).

Esta transposição coloca alguns desafios quer a nível operacional quer político. Um desafio operacional prende-se com a dificuldade de identificar o consumidor. Se no setor privado é prática habitual segmentar o mercado em função dos interesses dos acionistas, no setor público qualquer decisão de segmentação deve ser vista como política (e não apenas de gestão), potencialmente geradora de iniquidades e tomada em função de compromissos a estabelecer entre diversos grupos e interesses (Fountain, 2001b: 61-63).

Outro desafio operacional consiste na dificuldade de definir um nível adequado de serviço na ausência de um preço de mercado que o ajude a determinar. As estratégias concebidas para segmentos de mercado bem definidos e lucrativos não se adequam facilmente a organizações públicas cuja definição de objetivos é muitas vezes ambígua, vaga ou conflituante, e em que as orientações do atendimento ao público são rapidamente ofuscadas pelo número massivo de solicitações dos mais variados tipos de clientes, pelos recursos inadequados e pelas incertezas de método que caracterizam a implementação de muitas políticas públicas. Por outro lado, o poder discricionário dos funcionários, conjugado com a escassez de meios ao seu dispor para processar grandes volumes de trabalho, leva-os a desenvolver atalhos e simplificações que podem ser contrários à política da organização mas que são essenciais para a sua sobrevivência. Daqui poderão resultar práticas (rotinas, favorecimentos, estereotipagem, etc.) geradoras de restrições *de facto* ao acesso a direitos e serviços legalmente previstos (Fountain, 2001b: 63-4).

Já no plano político, um outro desafio consiste no enfraquecimento da igualdade política. Práticas como o fornecimento de serviços diferenciados em função do estatuto socioeconómico do consumidor, da sua manifestação de insatisfação ou da sua

---

<sup>6</sup> *Customer service* no original

disponibilidade para pagar um pouco mais por um serviço melhor, legítimas no setor privado, não são transponíveis para o setor público. Os servidores públicos não orientam a sua atuação por estratégias de retenção de clientes, estando antes obrigados a fornecer os seus serviços em condições de igualdade (Fountain, 2001b: 64-5).

Um outro desafio político consiste em definir o que os cidadãos querem. O NPM defende que as preferências dos cidadãos se manifestam de acordo com a teoria da escolha racional, sendo estas claras, estáveis e exógenas ao comportamento das instituições políticas. Esta abordagem tende a ignorar muitas fontes de racionalidade limitada, bem como a interdependência entre normas, valores e práticas institucionais e as preferências dos cidadãos. Por outro lado, há *trade-offs* intrapessoais que dificultam a compreensão da vontade e das necessidades dos cidadãos. Há ainda que levar em conta a dimensão temporal: servidores públicos e cidadãos têm também de equacionar os interesses das gerações futuras (Fountain, 2001b: 65-8).

Um último desafio político prende-se com o papel tutelar dos servidores públicos e dos cidadãos. O NPM levou ao enfraquecimento do papel dos servidores públicos, encarando-os apenas como trabalhadores e subalternizando valores e normas até aí importantes para definir o papel de servidor público. O NPM desconsidera também a atuação extraindividual dos cidadãos nas suas interações com as instituições públicas, menorizando as diferenças entre o relacionamento do consumidor com as empresas privadas e a interação do cidadão com os serviços públicos. O relacionamento dos consumidores com as empresas privadas restringe-se às transações que estabelecem, sem quaisquer obrigações especiais de lealdade, de participação ou de preocupação com o futuro das empresas, agindo sobretudo em função dos seus interesses. Pelo contrário, os cidadãos relacionam-se com os serviços públicos ao longo de toda a vida (relação esta que influencia a sua identidade enquanto cidadãos), tendo um sentimento de maior lealdade, interesse e empenho face às entidades públicas, agindo não só em função dos seus interesses mas também das suas responsabilidades cívicas presentes e futuras (Fountain, 2001b: 68-9).

### **1.3.3 *New Public Service* (NPS) e Governança**

Em resposta a muitas destas críticas, Denhardt e Denhardt (2000: 553) defendem para a AP um modelo distinto dos anteriormente descritos, a que chamam de NPS. Em contraste com a especialização burocrática e com o empreendedorismo empresarial, o NPS defende uma maior capacitação e um maior envolvimento dos cidadãos em todos os aspetos do processo político (Denhardt e Denhardt, 2007: 100). As principais características do NPS são as seguintes (Denhardt e Denhardt, 2000: 553-556):

- *Servir em vez de orientar.* O servidor público deve ajudar os cidadãos a articular e atingir os seus interesses comuns, em vez de tentar controlar a sociedade ou de a procurar orientar em novas direções.
- *O interesse público é o objetivo, não um subproduto.* Os gestores públicos devem ajudar a construir uma noção coletiva e compartilhada do interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas impulsionadas por escolhas individuais, mas a criação de interesses comuns e de responsabilidade compartilhada.
- *Pensar estrategicamente, agir democraticamente.* As políticas que satisfazem as necessidades públicas podem ser mais eficaz e responsabilmente conseguidas através de esforços coletivos e de processos colaborativos.
- *Servir cidadãos, e não clientes.* O interesse público resulta de um diálogo sobre os valores compartilhados e não da agregação de interesses individuais. Os funcionários públicos não se limitam a responder às exigências dos "clientes", mas procuram contribuir para a construção de relações de confiança e de colaboração com e entre os cidadãos.
- *A accountability não é simples.* Os servidores públicos devem estar atentos a mais do que o mercado, devendo também atender à lei, aos valores da comunidade, às normas políticas e profissionais e aos interesses dos cidadãos.
- *Valorizar as pessoas, e não apenas a produtividade.* As organizações públicas e as redes em que participam tenderão a ser mais bem-sucedidas no longo prazo se operadas através de processos de colaboração e de liderança compartilhada baseada no respeito por todas as pessoas.
- *Valorizar mais a cidadania e o serviço público do que o empreendedorismo.* O interesse público é mais bem servido por funcionários públicos e cidadãos empenhados em contribuir significativamente para a sociedade do que por gestores empresariais atuando como se o dinheiro público fosse seu.

Estes autores definem a governança como sendo o exercício da autoridade pública, ou, mais especificamente, como o conjunto de tradições, instituições e processos que determinam o exercício do poder na sociedade (Denhardt e Denhardt, 2007: 86). A governança, assim definida, é um conceito muito lato, podendo significar várias coisas para vários autores<sup>7</sup>. É no entanto possível encontrar três elementos presentes nos vários conceitos de governança: sistemas pluricêntricos, importância do papel desempenhado pelas das redes, ênfase nos processos de governação e não nas estruturas de governo (Kersbergen e Waarden, 2004: 151-152).

---

<sup>7</sup> A título de exemplo, refira-se que Hirst (2000) apresenta cinco conceitos distintos de governança, Rhodes (2000) apresenta sete e Kersbergen e Waarden (2004) apresentam nove.

Entre os vários conceitos de governança, e em sintonia com o NPS, encontra-se o conceito de governança em rede (Denhardt e Denhardt, 2007: 88). Segundo Agranoff (2007), *apud* Pollitt (2009: 202), as redes são o processo de mediação e de funcionamento em arranjos multiorganizacionais com o intuito de resolver problemas que não podem ser resolvidos, ou resolvidos facilmente, por uma única organização. De acordo com Sørensen e Torfing (2007: 11-12), as redes de governança distinguem-se do controlo hierárquico do Estado e da regulação concorrencial do mercado pelo menos de três maneiras diferentes. Quanto à relação entre os atores, as redes de governança podem ser descritas como um sistema de governança pluricêntrica, em oposição ao sistema unicêntrico da regulação estatal ao sistema multicêntrico regulação pelo mercado. Relativamente à tomada de decisão, as redes de governança baseiam-se numa racionalidade reflexiva, em oposição à racionalidade substancial que rege a regulação estatal e à racionalidade processual que rege a regulamentação pelo mercado. Finalmente, o cumprimento das decisões negociadas coletivamente não é nem assegurado por medo de sanções legais do Estado ou de perdas económicas no mercado. Pelo contrário, é assegurado pelo cumprimento autoimposto de regras e normas por assunção de obrigações num ambiente de confiança generalizada.

Denhardt e Denhardt (2007: 86) constataam o desenvolvimento de redes de políticas<sup>8</sup>, compostas por empresas, sindicatos, organizações sem fins lucrativos, grupos de interesse, atores governamentais e cidadãos comuns, e que constituem hoje em dia as principais arenas em que o jogo da política pública é jogado. Sørensen e Torfing (2009: 237) consideram que as redes de governança podem assumir diferentes formas empíricas em diferentes países, em diferentes níveis de governação, e dentro de diferentes áreas políticas, podendo ser espontâneas ou criadas/mandatadas pelos governos, formais ou informais, intra ou interorganizacionais, intra ou intersectoriais, abertas ou fechadas, coesas ou desconexas, de curta ou de longa duração e focadas na formulação das políticas ou na sua implementação. O surgimento destas redes levou à fragmentação da responsabilidade política, à crescente descentralização dos interesses políticos e à perda de controlo governamental em prol de uma maior interação e de um maior envolvimento com os cidadãos e com a sociedade. Em resultado, as redes horizontais têm vindo a substituir as hierarquias, verificando-se, simultânea e paradoxalmente, uma maior facilidade de estabelecer contactos para tomar decisões e a dependência de decisões tomadas por outros (Koppenjan e Klijn, 2004: 3).

Segundo Peters (2010c: 40), a governança em rede não é viável em todos os sistemas políticos. A relação estreita entre o setor público e grupos privados poderá, nalguns países, ser considerada como corrupção. Além disso, no mundo menos desenvolvido e em regimes

---

<sup>8</sup> *Policy networks* no original.

de transição pode não haver uma sociedade civil com força suficiente para fornecer uma alternativa para a governação formal através do setor público. Ainda segundo este autor, as reformas do setor público associadas à governança produziram uma série de benefícios, mas também uma série de consequências indesejáveis que tendem a afetar não só a gestão de programas públicos, mas também o próprio processo político. Estas consequências podem ser analisadas segundo quatro pontos de vista (Peters, 2010c: 40-43):

- *Processo de decisão.* A tomada de decisões pelas redes pode ser um processo particularmente difícil. Ao contrário do que acontece nas instituições formais, as redes não têm, na sua maioria, regras claras para a tomada de decisões. Sem regras definidas *ex ante* ou normas informais fortes, estas redes correm o risco de não tomar decisões ou de apenas decidir pelo mínimo denominador comum;
- *Participação.* O desenvolvimento das redes deve-se em grande parte à vontade de aumentar o envolvimento continuado dos mais diversos atores nos processos de governo, complementando assim a democracia representativa convencional (em crise). Contudo, apesar dos problemas da democracia representativa, não é líquido que as redes venham a fazer muito melhor. A menos que se garanta o envolvimento de toda a gama de interesses da sociedade, corre-se o risco dos excluídos da participação efetiva nas instituições representativas serem também excluídos da participação nas redes<sup>9</sup>;
- *Coordenação.* Os problemas decorrentes da falta de coordenação ganham maior relevância no contexto das redes, em geral mais difíceis de coordenar do que as organizações exclusivamente públicas;
- *Accountability.* As redes tendem a afrouxar a ligação entre a ação pública e as organizações públicas. Apesar de poderem ser adotadas formas alternativas de *accountability*, estas dificilmente substituirão, num sistema democrático, a primazia das responsabilidades políticas e governamentais pela ação pública.

#### 1.4 SEGUNDO MOVIMENTO: DA FRAGMENTAÇÃO À COORDENAÇÃO

Do descrito no ponto anterior ressaltam duas constatações. A primeira é a de que a AP tem vindo a abandonar (alguns) mecanismos hierárquicos e a adotar, em sua substituição, mecanismos de mercado e/ou de rede. A segunda é a de que este movimento levou à (por

---

<sup>9</sup> A este propósito, Klijn e Skelcher (2007: 588) identificam duas posições opostas sobre a compatibilidade entre as redes e a democracia: enquanto alguns autores veem as redes como novas formas de ligar a formulação de políticas públicas aos cidadãos e *stakeholders*, superando as limitações da democracia representativa e da política partidária, outros autores encaram as redes como centros de poder e privilégio que dão uma vantagem estrutural a determinados interesses privados na moldagem de decisões de política pública.

vezes excessiva) fragmentação da AP, obrigando os governos a procurar medidas que lhes permitam resgatar uma maior capacidade de coordenação<sup>10</sup>, sem que tal implique um regresso ao *statu quo ante*. Como refere Peters (2008: 5), “ocorreram demasiadas mudanças e os governos aprenderam demasiado sobre mecanismos alternativos de fornecimento de serviços para que possam simplesmente regressar ao modelo burocrático e hierárquico de governação”. Esta aprendizagem leva-os a procurar valorizar a sua intervenção na *sombra*, seja na sombra das hierarquias, da sociedade ou dos mercados (Peters, 2010b).

Bouckaert *et al* (2010: 49-50) consideram que a maior coordenação pode ser procurada através da implementação de mecanismos de três tipos:

- *Mecanismos de hierarquia (HTM)*, Os HTM utilizam a autoridade (baseada na legitimidade) e o poder (baseado na lei, nos orçamentos e na coerção) como recursos para a coordenação, focando-se na definição de objetivos e de regras, na atribuição de tarefas e responsabilidades, e na definição de linhas de controlo.
- *Mecanismos de mercado (MTM)*. Os MTM procuram criar incentivos para melhorar o desempenho dos agentes públicos, baseando-se na utilização da capacidade de negociação e da informação como promotores da capacidade de coordenação.
- *Mecanismos de rede (NTM)*. Os NTM procuram estabelecer conhecimentos, valores e estratégias comuns entre os parceiros, baseando -se na informação, em normas e, em menor escala, na cooptação mútua e na negociação.

Embora sejam aqui apresentados como alternativos, na realidade as tentativas dos governos de melhorar a coordenação envolvem frequentemente mais do que um destes mecanismos (Bouckaert *et al*, 2010: 50).

#### **1.4.1 Mecanismos de hierarquia (HTM) e Estado neo-weberiano (ENW)**

Os HTM referem-se a um conjunto de mecanismos de coordenação baseados na autoridade e poder, e que permitem aos governos resgatar os poderes anteriormente delegados caso os agentes beneficiários dessa delegação se desviem excessivamente do rumo pretendido (Peters, 2010b: 8-9). Os HTM envolvem a definição de objetivos e regras, a atribuição de tarefas e responsabilidades e o estabelecer de linhas diretas de controlo e *accountability*. Podem ser usados quer instrumentos de gestão (regras processuais, sistemas de

---

10 Segundo Bouckaert *et al* (2010), a coordenação pode ser considerada como o conjunto de instrumentos e mecanismos que visam melhorar o alinhamento voluntário ou forçado de tarefas e esforços das organizações do setor público. Esses mecanismos são utilizados para criar uma maior coerência e para reduzir redundâncias, lacunas e contradições de políticas, de implementação ou de gestão.



planeamento *top-down*, sistemas tradicionais de gestão financeira, etc.) quer instrumentos estruturais (fusões organizacionais, criação de entidades de coordenação, reforço de linhas diretas de controlo e *accountability*) (Bouckaert *et al*, 2010: 65-66).

A aposta neste tipo de mecanismos é consistente com o modelo de ENW proposto por Pollitt e Bouckaert (2011: 19), definido por estes autores como uma tentativa de modernizar a burocracia tradicional, tornando-a mais profissional, eficiente e “amiga” do cidadão<sup>11</sup>. A lógica de base do ENW consiste em procurar reter muitos dos valores de eficiência associados ao NPM e à governança em rede ao mesmo tempo que se procura reconquistar alguma ênfase na probidade e *accountability* que eram centrais no modelo weberiano (Peters, 2009: 9). O Quadro 1.2 resume as principais características deste modelo.

Quadro 1.2 – Características do ENW

Neo-	weberiano
Mudança de uma orientação interna para regras burocráticas para uma orientação externa para satisfazer as necessidades e desejos dos cidadãos...	[mas]: Reafirmação do papel do Estado como o principal promotor de soluções para os novos problemas (globalização, mudança tecnológica, demografia, ameaças ambientais, etc.).
Suplementação (mas não substituição) do papel da democracia representativa por uma série de instrumentos para consulta e representação direta das opiniões dos cidadãos...	[mas] Reafirmação do papel da democracia representativa (central, regional e local) como o elemento de legitimação dentro do aparelho do Estado.
Na gestão dos recursos dentro do governo, modernização das leis relevantes para incentivar uma maior orientação para os resultados e não apenas para o correto seguimento de procedimentos, com maior ênfase nos controlos <i>ex post</i> ...	[mas]: Reafirmação do papel do direito administrativo, devidamente modernizado, na preservação dos princípios básicos da relação Estado-cidadão, tais como a igualdade perante a lei, a segurança jurídica ou o escrutínio das ações do Estado.
Profissionalização do serviço público, de modo a que o burocrata não seja apenas um especialista na legislação pertinente à sua esfera de atividade, mas também um gestor profissional orientado para a satisfação das necessidades dos cidadãos/clientes...	[mas]: Preservação de um serviço público com estatuto, cultura, regras e condições diferentes.

Fonte: Drechsler (2009), Pollitt and Bouckaert (2011)

#### 1.4.2 Mecanismos de mercado (MTM) e a burocracia liberal

Os MTM têm por objetivo criar incentivos para o desempenho baseados na concorrência e nas trocas entre atores. Embora os mercados possam estabelecer uma coordenação espontânea entre os seus vários participantes, os governos podem também criar, regular e

<sup>11</sup> Parafraseando Churchill, Drechsler (2009: 12-13) afirma que “o modelo weberiano é a pior forma de AP à exceção de todas as outras”.

intervir nos mercados (mercados internos, quase-mercados, etc.) de modo a promover a coordenação da competição entre as organizações (Bouckaert *et al*, 2010: 66).

A implementação deste tipo de intervenções deve rodear-se de algumas cautelas, tais como garantir a efetiva capacidade de monitorização, evitar situações de monopólio ou de monopsónio ou assegurar a liberdade de escolha dos utilizadores dos serviços. Os governos devem também procurar ligar o financiamento ao desempenho organizacional através de sistemas de prémios e de sanções (Bouckaert *et al*, 2010: 42-43).

Quadro 1.3 – Características da burocracia liberal

<b>Dimensões</b>	<b>Aberturas e possibilidades</b>	<b>Mecanismos restritivos e disciplinares</b>
Institucional	Liberdade e espaço de manobra; gestão com liberdade estratégica; ênfase na qualidade dos serviços e na satisfação dos clientes	Maior controlo financeiro por organismos políticos; maior pressão dos <i>stakeholders</i> ; papel disciplinador do cliente
Gestão	Grupos e equipas de trabalho; trabalho flexível e menos hierárquico; autonomia e responsabilização individual	Avaliação sistemática do pessoal, concorrência, pressão do desempenho; ritmo de trabalho elevado, mais tarefas administrativas; fazer mais com menos
Poder	Maior importância da gestão dos serviços administrativos; mais iniciativas; servidores públicos com mais responsabilidades; tarefas mais complexas	Maior controlo da AP pelos parlamentos e grupos de pressão; Concentração do processo de tomada de decisão; alargamento do fosso entre os gestores e o pessoal administrativo; crescente importância das funções de controlo (finanças, RH, etc.)
Symbolismo	Maior sentimento de pertença a uma equipa ou a um grupo; surgimento de uma forte cultura de grupo	Menor sentimento de pertença a uma entidade maior; concorrência entre grupos (menos coordenação e cooperação internas); ditadura do pensamento contabilístico
Legitimação	Trabalho baseado em novos valores profissionais (novas competências técnicas; nova lógica profissional)	Sujeição de todas as decisões à lógica comercial; Internalização dos imperativos de eficiência, rentabilidade, controlo de custos, etc.

Fonte: Giauque (2003)

Refletindo sobre a utilização de mecanismos deste tipo na AP, Giauque (2003: 586) defende a existência de um modelo que apelida de burocracia liberal, resultante do confronto de duas tendências de organização das unidades administrativas: se, por um lado, a utilização de mecanismos de mercado possibilitou a abertura a novas oportunidades, gerou também novas restrições impostas por novos mecanismos de controlo. O Quadro 1.3 resume as principais características deste modelo.

### 1.4.3 Mecanismos de rede (NTM) e a metagovernança

Os NTM baseiam-se na interdependência e confiança mútuas, procurando estabelecer conhecimentos, valores e estratégias comuns entre os parceiros. Embora as redes se possam surgir espontaneamente entre as organizações, os governos podem criar, assumir e sustentar estruturas do tipo rede entre as organizações, tais como a criação de sistemas comuns de informação, de estruturas de concertação e de tomada coletiva de decisão ou mesmo parcerias institucionalizadas. Poderão também ser usados instrumentos de aprendizagem interorganizacional (como, por exemplo, a gestão de culturas) para promover o conhecimento e os valores comuns (Bouckaert *et al*, 2010: 66).

Quadro 1.4 – Caracterização dos instrumentos de metagovernança

Instrumentos	Eficácia	Democraticidade
<i>Hands-off:</i>		
<b>Desenho da rede</b>	Foco nos objetivos e nas capacidades inovadoras da rede; definir ou negociar prazos claros para a produção de <i>outputs</i> ; extinguir redes supérfluas ou mal sucedidas.	Assegurar a publicidade da formação e dos <i>outputs</i> da rede; procurar um amplo envolvimento dos atores relevantes (evitar a exclusão externa); criar ou apoiar redes alternativas e concorrentes.
<b>Enquadramento da rede</b>	Assegurar a coordenação e o alinhamento de objetivos; promover a interdependência entre os atores da rede, a fim de estimular o intercâmbio de recursos; compartilhar os ganhos de eficácia com a rede e seus atores.	Informar a rede das condições políticas, fiscais, legais e discursivas genericamente aplicáveis; monitorizar o efetivo desempenho da rede face ao acordado; Decidir se as não conformidades devem levar a sanções ou a ajustes no enquadramento.
<i>Hands-on:</i>		
<b>Gestão da rede</b>	Fornecer os recursos adequados para reduzir os custos de transação e capacitar os atores da rede; reduzir as tensões potencialmente destrutivas através da arbitragem e do controlo da agenda; incentivar a inovação aceitando a flexibilização de fins e de meios.	Promover a igualdade dentro da rede capacitando os atores mais fracos e marginalizados; assegurar a transparência através da divulgação da informação relevante; verificar a efetiva representatividade dos <i>stakeholders</i> privados.
<b>Participação na rede</b>	Promover a cooperação sustentada através da produção e partilha de vitórias rápidas; mostrar confiança a fim de ganhar e construir a confiança; institucionalizar os processos que funcionam bem e aprender com os que não funcionam.	Manter uma agenda política ampla (evitar a exclusão interna); insistir na análise aberta e recetiva de opções alternativas; assegurar a autoavaliação da rede segundo padrões democráticos.

Fonte: Sørensen e Torfing (2009)

A utilização deste tipo é mecanismos é consistente com a promoção da metagovernança como forma de organização da AP, sendo esta entendida como uma forma de promover a

“governança da governança” (Peters, 2010c: 37) ou a “regulação da autorregulação” através de um conjunto de instrumentos conscientemente concebidos e deliberadamente aplicados para influenciar o contributo das redes de governança para o governo da sociedade (Damgaard e Torfing, 2011: 295)<sup>12</sup>. A metagovernança permite às autoridades públicas mobilizar os conhecimentos, recursos e energias de um grande número de atores públicos e privados mantendo sua capacidade de influenciar o âmbito, o processo e os resultados das redes de políticas, permitindo-lhes assim exercer o poder e simultaneamente compartilhar responsabilidades de governança com outros atores (Sørensen e Torfing, 2009: 246).

A metagovernança poderá ser implementada através de uma maior (*hands-on*) ou menor (*hands-off*) participação direta dos governos. Com os instrumentos do tipo *hands-off* os governos mantêm algum distanciamento das redes de governança, focando-se sobretudo na sua conceção, no seu enquadramento e nas suas condições de funcionamento. Pelo contrário, os instrumentos do tipo *hands-on* são utilizados quando os governos procuram um maior contacto direto com as redes, seja como atores seja como mediadores (Damgaard e Torfing, 2011: 295). O sucesso da metagovernança dependerá de uma utilização equilibrada destes dois tipos de instrumentos (sendo que as abordagens do tipo *hands-on* serão mais frequentes nas áreas mais estreitamente relacionadas com as funções essenciais do Estado) na persecução quer da eficácia quer da democraticidade da atuação das redes de governança (Sørensen e Torfing, 2009: 247). O Quadro 1.4 procura caracterizar alguns dos instrumentos de metagovernança passíveis de serem utilizados pelos governos.

## 1.5 MOVIMENTOS FUTUROS

Esta procura de maior capacidade de coordenação por parte dos governos, ainda que aportando alguns benefícios, trará fatalmente novos problemas. É possível, por exemplo, que as medidas do tipo HTM levem a uma recentralização excessiva das funções governativas, que as do tipo MTM levem a uma simples substituição dos monopólios públicos por privados ou que as do tipo NTM venham a reduzir as redes a uma dimensão simbólica. A ânsia de controlo pode levar a um *tsunami de auditorias* paralisador da atividade da AP. A desconfiança, o controlo e as auditorias podem vir a substituir a confiança nos servidores públicos e na sua atuação em prol do interesse público. Estes problemas levarão à procura de novas soluções, que por sua vez trarão novos problemas, num movimento ziguezagueante e infindo (Bouckaert, 2009: 100-101) em busca de um

---

<sup>12</sup> Tal como sucede com o conceito de governança, também o conceito de metagovernança poderá ser aplicado com maior ou menor amplitude. Meuleman (2008: 67-68), por exemplo, define a metagovernança como a governação através da mistura das três formas de coordenação (hierárquica, de rede e de mercado), situando-a num patamar superior ao dos três estilos principais de governança (também hierárquica, de rede e de mercado).

equilíbrio inexistente, mas cuja procura garante a sobrevivência e perseverança de organizações sujeitas a forças opostas e conflitantes (Giauque, 2003: 568). De facto, cada nova reforma tem vindo a acrescentar algo de novo à eficácia governativa do sector público, procurando os governos, a cada reforma, encontrar formas mais eficazes e democráticas de gerir as responsabilidades que lhes estão confiadas (Peters, 2011: 120).

A menor previsibilidade e a maior frequência de solicitações conflitantes colocadas a todas as pessoas em todos os níveis de governo levam a que estes possam vir a ter de desempenhar vários papéis distintos no desempenho das suas funções, simultaneamente ou ao longo da sua carreira profissional (Peters, 2009: 9), tais como o papel de burocrata, de gestor, de fazedor de políticas, de negociador e de democrata (Peters, 2009: 10-15).

Como referem Denhardt e Denhardt (2007: 135), os servidores públicos não poderão ser vistos apenas como especialistas neutrais ou como empresários, havendo, em função do contexto, toda uma série de papéis que podem ser chamados a desempenhar: facilitadores, reformadores, mediadores, especialistas em relações públicas, gestores de crise, analistas, advogados, e, sobretudo, líderes morais e curadores do interesse público.

## **1.6 AS TIC COMO FATOR DE MUDANÇA NA AP: O E-GOVERNMENT**

### **1.6.1 Definição de e-government**

A OCDE define *e-government* como o uso das TIC – especialmente a *Internet* – como ferramentas para uma melhor governação (OECD, 2003: 23). Bekkers e Homburg (2005: 6), desenvolvendo esta definição, consideram o *e-government* como o uso das TIC por parte de uma organização pública para apoiar ou redefinir as relações existentes e/ou futuras com os seus *stakeholders* internos e externos de modo a criar valor acrescentado. Estes autores consideram como *stakeholders* relevantes os cidadãos, as empresas, as organizações sociais, outras organizações governamentais e os servidores públicos. Consideram ainda a existência de valor acrescentado na persecução dos seguintes objetivos: melhorar o acesso ao governo, melhorar a qualidade da prestação de serviços, estimular a eficiência interna, apoiar a *accountability* pública e política, aumentar a participação política dos cidadãos e melhorar a cooperação e o relacionamento entre organizações.

Quanto ao grau de interações permitidas, é habitual classificar o *e-government* de acordo com quatro níveis: (i) *informação* – as TIC são usadas como canal unidirecional de transmissão de informação (tal como informações sobre serviços, contactos ou formulários para *download*), mas sem a prestação efetiva de qualquer serviço adicional; (ii) *interação* – a comunicação torna-se bidirecional, podendo os cidadãos fornecer algumas informações, tipicamente recorrendo ao *e-mail* como substituto do correio, do telefone ou do contacto presencial; (iii) *processamento* – alguns serviços disponibilizados presencialmente, exigindo a interação com um funcionário, passam a estar disponíveis *online* e em regime de

*self-service*; (iv) *transação* – disponibilização de uma larga gama de serviços em portais integradores de funcionalidades dispersas por vários organismos, potenciando a sua integração virtual e possibilitando ao cidadão satisfazer as suas solicitações sem ter de conhecer em detalhe como cada organismo está organizado e como os vários organismos se relacionam entre si (Hughes, 2003: 188-189; Cordella, 2007: 267).

Quanto ao tipo de interações, o *e-government* pode ser classificado em quatro categorias: (i) interações *governo-cidadão (G2C)*, consistindo no fornecimento de serviços aos cidadãos de acordo com as suas conveniências e sem necessidade de deslocação a um balcão de atendimento, permitindo igualmente uma mais fácil disponibilização de informação aos cidadãos; (ii) interações *governo-empresas (G2B)*, consistindo na utilização das TIC para agilizar e reduzir os custos associados à contratação de bens e serviços; (iii) interações *governo-governo (G2G)*, consistindo na promoção de ligações eletrónicas entre as várias entidades públicas de modo a promover a sua interação e a prestação de serviços, sem contudo esquecer as salvaguardas necessárias ao nível da segurança e da privacidade da informação; (iv) interações *governo-funcionários (G2E)*, consistindo no conjunto de ferramentas para reestruturar e manter a organização interna da AP (Hughes, 2003: 189-192; Fonseca e Carapeto, 2009: 254)<sup>13</sup>.

### **1.6.2 O e-government e os modelos de AP**

As TIC (tecnologias de base de dados, de suporte à decisão, de rede, de identificação e monitorização pessoal, de escritório, multimédia, etc.) têm vindo a afirmar-se como as tecnologias centrais<sup>14</sup> da AP, pelo que mudanças fundamentais nestas tecnologias terão uma influência revolucionária na estrutura e no funcionamento do serviço público (Snellen, 2000: 208). Se nos primórdios das TIC estas tendiam a ser usadas de modo a replicar as estruturas formais pré-existentes, centrando-se o *e-government* sobretudo na adoção de tecnologias pela AP, o advento da microinformática e o desenvolvimento da *Internet* conferiram às TIC um potencial transformador da arquitetura das organizações, passando o *e-government* a adotar uma abordagem menos tecnocêntrica e mais focada no potencial de mudança na AP que as TIC podem aportar (Homburg e Bekkers, 2005: 159; Persson e Goldkuhl, 2010: 46). De facto, as TIC e a arquitetura das organizações influenciam-se mutuamente através de uma relação causal recíproca: a arquitetura das organizações influencia a escolha das TIC a implementar e o modo como são implementadas, acabando por sua vez por ter de se ajustar em função dessa implementação (Fountain, 2001a: 12).

---

<sup>13</sup> G2C: *Government-to-citizen*; G2B: *Government-to-business*; G2G: *Government-to-government*; G2E: *Government-to-employee*.

<sup>14</sup> *Core Technologies* no original

Numa sociedade crescentemente digital, a modernização dos serviços públicos através das TIC torna-se cada vez mais um imperativo, não em função de um qualquer determinismo tecnológico mas por motivos socioeconómicos (Dunleavy, 2010: 22), sendo o não investimento na evolução das TIC e na reorganização administrativa dificilmente sustentável a longo prazo. Ainda que a opção de não investir possa parecer a mais adequada em tempos de *stress* fiscal, a longo prazo o progresso sustentável exige um investimento continuado em inovação (Dunleavy, 2010: 29), para que não se consumam recursos no setor público em modos de atuação menos eficientes, eficazes ou económicos do que os implementados no setor privado ou na sociedade civil (Dunleavy, 2010: 22-23).

Contudo, apesar das TIC serem muito importantes para os governos, podendo revolucionar a produtividade do setor público, proporcionar aos cidadãos um acesso mais rápido e a informação e a serviços, e até mesmo inaugurar uma nova onda de democracia participativa, Pollitt e Bouckaert (2011: 7) consideram que o *e-government* não constitui em si mesmo um modelo de AP<sup>15</sup>, nem se alinha exclusivamente com qualquer um dos modelos mencionados. Segundo estes autores, existem muitas versões de *e-government*, dependendo do contexto específico em que uma determinada tecnologia é introduzida e com que fins: um *e-government* que reforça as hierarquias burocráticas tradicionais, um *e-government* que facilita o NPM e um *e-government* que promove as redes de governança.

As TIC podem ser usadas como ferramentas de apoio ao funcionamento de uma organização burocrática, permitindo automatizar os processos administrativos existentes e melhorar a eficiência e eficácia do sistema administrativo sem alterar sua lógica subjacente (Cordella, 2007: 270-271). No entanto, as TIC têm também um potencial transformador dessas mesmas organizações, permitindo que o seu funcionamento se baseie mais em fluxos de informação do que na hierarquia, dispensando a existência de tantos níveis hierárquicos intermédios, diminuindo as necessidades de mão-de-obra menos qualificada e permitindo que muitas tarefas especializadas possam passar a ser desempenhadas a níveis hierárquicos inferiores (Hughes, 2003: 192-193). Estas transformações encontram-se sintetizadas no conceito de *burocracia virtual*, introduzido por Fountain (2001a: 61) para descrever o resultado da adaptação da burocracia weberiana às novas tecnologias.

Cordella (2007: 272), partindo do pressuposto de que o declínio do modelo burocrático se deveu em larga medida ao aumento da complexidade dos serviços a prestar pela AP e à sobrecarga de informação necessária para a sua efetiva prestação, considera que as TIC

---

<sup>15</sup> Em sentido oposto, Persson e Goldkuhl (2010: 58) consideram que o *e-government* pode ser visto como a síntese de um processo dialético entre a burocracia tradicional (tese) e o NPM (antítese). O *e-government* incorporaria assim valores dos dois modelos anteriores, ao mesmo tempo que evitaria muitas das suas disfuncionalidades.

podem contribuir para apoiar o modelo burocrático na adaptação a essa nova realidade, ainda que sofrendo algumas transformações. Este autor propõe o conceito de *e-burocracia*, defendendo que as TIC devem em primeiro lugar contribuir para ultrapassar os problemas enfrentados pelas organizações de natureza burocrática, só se devendo procurar soluções de outra natureza quando esses problemas se revelem inultrapassáveis.

O *e-government* pode também ser encarado como um aliado das reformas de índole managerialista, dado permitir operacionalizar muitas das mudanças teóricas preconizadas pelo NPM (tais como a racionalização de cargos públicos e personalização dos serviços públicos). Por outro lado, características do *e-government* como o foco na prestação de serviços ou a contratualização com o setor privado são consistentes com a doutrina do NPM. Assim, ainda que sejam fenómenos separados, é possível argumentar que o NPM e o *e-government* se reforçam mutuamente, afirmando-se as TIC com um dos pilares da discussão sobre a reorganização do setor público (Hughes, 2003: 195; Cordella, 2007: 268).

Por outro lado, o *e-government* deverá não só procurar a eficiência administrativa mas também promover uma democracia em estreito relacionamento com os seus cidadãos (Pitschas, 2006: 90). Dunleavy *et al* (2006: 248) defendem que o crescimento da *Internet* contribuiu para a obsolescência do NPM e para a sua cada vez menor importância na definição dos rumos de mudança. Nesta nova era digital, as mudanças da AP estarão intrinsecamente relacionadas com o aumento da autonomia dos cidadãos para resolverem problemas sociais, em sintonia com as práticas que os *stakeholders* da sociedade civil têm vindo a adotar (Dunleavy *et al*, 2006: 249). Estes autores introduzem o conceito de *Digital Era Governance* (DEG), caracterizando-o de acordo com três vetores: (i) *reintegração* dos serviços da AP, em muitos casos excessivamente fragmentados após a implementação do NPM; (ii) *abordagem holística em função das necessidades*, procurando adaptar as estruturas organizativas e redesenhar os serviços de acordo com as necessidades dos cidadãos; e (iii) *digitalização*, procurando, quando possível, a automatização plena da prestação de serviços (Dunleavy *et al*, 2006: 227-228; Dunleavy, 2010: 26).

Como constatam Fonseca e Carapeto (2009: 236), as TIC permitem, hoje em dia, a colaboração virtual entre organizações na prestação de um serviço único ao cidadão, independentemente da manutenção das suas estruturas jurídicas e físicas. Estas organizações podem ser vistas como ilhas físicas interligadas por redes virtuais, redes estas que permitem um salto qualitativo na forma como a AP se relaciona com os cidadãos.

Em consonância com o NPM, verificou-se na AP, relativamente às TIC, uma tendência de diminuir o recurso a soluções *in-house*, assumindo-se o *outsourcing* e a contratualização com o setor privado como soluções preferenciais. Esta tendência baseou-se sobretudo em dois motivos: a preocupação em diminuir os custos de funcionamento do setor público e a crença na maior eficiência das empresas privadas e nos efeitos benéficos da concorrência na



eficiência e eficácia da gestão dos serviços públicos (Cordella e Willcocks, 2010: 82). A AP virou-se assim para o setor privado, que por sua vez passou a ter na AP uma importante fonte de negócio, dado o tamanho das suas operações (Dunleavy *et al*, 2006: 57). Constatou-se porém que a excessiva fragmentação organizacional e o recurso sistemático à contratação externa, em combinação com a menor aptidão dos governos para negociar com os grandes fornecedores internacionais de TIC, produziu amiúde resultados desastrosos. Pelo contrário, uma adoção mais cautelosa do NPM, associada à retenção pelo governo de uma forte capacidade *in-house*, permitiu lidar melhor com os fornecedores de TIC e originou melhores resultados (Dunleavy *et al*, 2006; Pollitt e Bouckaert, 2011: 123)<sup>16</sup>.

Conclui-se assim, no que às TIC diz respeito, que a AP deverá procurar manter a capacidade interna de antecipar as principais direções da mudança tecnológica (Pollitt, 2014: 19)<sup>17</sup> e de tomar decisões de interesse público sobre questões como (i) a manutenção e a compatibilidade de dados interagências, (ii) a disponibilidade dos dados de modo a possibilitar a concorrência entre fornecedores mas garantindo a confidencialidade comercial, (iii) a segurança de dados que afetem os cidadãos e (iv) a potenciação de sinergias na utilização das TIC interagências (Cordella e Willcocks, 2010: 84).

Tal implicará a existência de um organismo central, experiente e com autoridade que permita evitar que a contratação e a implementação de TIC na AP ocorram de forma fragmentada e descoordenada. A atuação deste organismo deve ser de modo a permitir a poupança de recursos públicos e a promoção de uma maior horizontalidade, ainda que sem sufocar a inovação local nem incorrer em erros de grande escala derivados da maior centralização. As novas tecnologias parecem assim recriar um dilema secular da AP: autonomia local *versus* controlo centralizado e economias de escala (Pollitt, 2014: 20).

### **1.6.3 Promessas e problemas do e-government**

O potencial do *e-government* é enorme. Segundo a OCDE, a utilização das novas tecnologias pela AP permitir-lhe-á aumentar a eficiência, melhorar a qualidade dos serviços, ajudar ao sucesso das políticas económicas e de outras políticas específicas, contribuir para o processo de reforma e promover a confiança entre governo e cidadãos (OECD, 2013: 11-12). Atendendo ao seu impacto transformador no âmbito e na forma de atuação do governo, é possível identificar cinco áreas em que o recurso a estas tecnologias poderá contribuir para melhorar a atuação governativa: (i) foco no utilizador, prestando serviços

---

<sup>16</sup> Segundo Cordella e Willcocks (2010: 83), o excessivo recurso ao *outsourcing* é um exemplo irónico da adoção pelo setor público de práticas do setor privado que o próprio setor privado rejeitou.

<sup>17</sup> Este autor chama a atenção para o perigo de procurar aprovisionar esta capacidade recorrendo aos serviços de especialistas cujas perspetivas profissionais passam, muitas das vezes, pelas empresas detentoras das patentes tecnológicas.

mais alinhados com as necessidades dos cidadãos e das empresas; (ii) prestação de serviços multicanal, melhorando as ligações entre serviços tradicionais e eletrónicos; (iii) identificação e tratamento integrado dos processos de negócio comuns, a fim de obter economias de escala, reduzir duplicações e prestar serviços integrados; (iv) medição e demonstração dos custos e benefícios dos investimentos em TIC, de modo a priorizar e gerir mais adequadamente os projetos de *e-government*; (v) maior coordenação, adotando uma perspetiva de conjunto<sup>18</sup> para as iniciativas de *e-government* e para a sua gestão, embora tendo em conta as estruturas e culturas das instituições governamentais (OECD, 2005: 12).

É frequente os governantes promoverem uma visão idealizada da utilização das novas tecnologias em prol de uma melhor governação, apresentando-as como a panaceia que finalmente irá resolver a falta de coerência na prestação de serviços públicos ao mesmo tempo que liberta recursos através de ganhos de eficiência e de eficácia (OECD, 2009: 12). Se por um lado este tipo de discurso permite estimular os vários intervenientes a desenvolver formas inovadoras de pensar e de trabalhar, por outro pode contribuir para criar um distanciamento face à realidade, turvando o discernimento entre o que realisticamente pode ou não ser esperado (Bekkers e Homburg, 2009: 219; Bekkers, 2011: 196). De facto, o tom retórico utilizado em muitos programas governamentais acaba muitas das vezes por gerar clivagens entre as metas ambiciosas do *e-government* e a débil implementação desses programas (Bekkers e Homburg, 2009: 232).

É possível elencar alguns mitos associados a este tipo de discurso: (i) o mito de um novo e melhor governo funcionando em uníssono; (ii) o mito do progresso tecnológico; (iii) o mito do planeamento racional da informação e (iv) o mito da capacitação do cidadão (Bekkers e Homburg, 2009; Bekkers, 2011: 196). No entanto, analisando a realidade de vários países, Bekkers e Homburg (2009) constataram que esta ficou, em graus distintos, aquém destes mitos, sendo a implementação das soluções de *e-government* nuns casos mais morosa e noutros mais difícil do que o inicialmente esperado.

A OCDE registou níveis de adoção e utilização dos serviços de *e-government* pelos cidadãos abaixo dos que seriam de esperar face à qualidade e quantidade da oferta disponível (OECD, 2009: 12). Esta discrepância reforça a necessidade de desenvolver soluções de *e-government* centradas no cidadão, o que exige uma ampla e diversificada gama de conhecimentos (métodos de pesquisa, técnicas de análise de dados, desenho de sistemas e de aplicações, etc.), bem como a compreensão dos desejos e necessidades dos cidadãos (Bertot e Jaeger, 2008: 152). Ainda que este esforço possa levar, a longo prazo, a uma diminuição de custos, no curto prazo obriga a investimentos substanciais, o que pode dificultar a sua prossecução. Contudo, o ponto de vista dos utilizadores não deverá ser

---

<sup>18</sup> *Whole-of-government* no original.

afastado das fases de concepção, desenvolvimento e implementação destes serviços. Afinal, um serviço difícil de usar é um serviço que não será usado, pelo que o ignorar dos utilizadores obrigará a investimentos futuros na sua correção (Bertot e Jaeger, 2008: 153).

Há também uma série de problemas que o *e-government* pode acarretar, e cujas consequências importa minorar. Um desses problemas é o da exclusão digital. Embora o número de pessoas com ligação à *Internet* seja cada vez maior, há ainda muitos cidadãos que não estão ligados ou que nunca o estarão. Com o avanço do *e-government* estes cidadãos correm o risco de ser ignorados ou preteridos em prol de cidadãos com maior aptidão digital (Hughes, 2003: 196). Outro tipo de problemas prende-se com a privacidade e segurança dos dados. O *e-government* permite uma maior capacidade de vigilância sobre os cidadãos e sobre a sociedade, pelo que a salvaguarda da sua privacidade e da sua segurança é um dos aspetos que exigirá especial atenção. Ainda sobre este tópico, importa acautelar os problemas inerentes à segurança na preservação dos dados em formato digital e à partilha de dados dos cidadãos com terceiros (Hughes, 2003: 198). Um outro tipo de problemas está relacionado com os obstáculos que se levantam à sua implementação, tais como a resistência ativa de funcionários, a escolha errada de soluções tecnológicas, ou os custos exorbitantes face aos ganhos efetivamente verificados (Hughes, 2003: 199).

As promessas do *e-government* levam a que por vezes se dê menos atenção à grande quantidade de projetos falhados e de recursos desperdiçados nesses projetos. Estas falhas ocorrem por variadas razões (dados incorretos ou insuficientes, problemas técnicos, falta de competências técnicas e de gestão, confrontos culturais e lutas políticas, fatores ambientais externos, etc.) e podem ser classificadas em três categorias: (i) *falha de projeto*, por não cumprimento dos *standards* acordados; (ii) *falha do sistema*, por este não funcionar corretamente ou por não gerar os benefícios esperados; (iii) *falha do utilizador*, que pode resistir a utilizar o sistema devido a fatores como a recalcitrância, a falta de capacidade e de competências ou a complexidade e dificuldade de utilização (Goldfinch, 2009: 123-124).

Estes projetos não são apenas o resultado da atuação de técnicos competentes, gestores talentosos, consultores qualificados ou empresas privadas especializadas. São também uma mistura de entusiasmos por vezes excessivos, objetivos pouco claros, especificações técnicas imprecisas, problemas técnicos difíceis, problemas de agência, fraquezas humanas e dos sistemas de gestão, conflitos de personalidades, contratos complexos, captura pelos produtores e consultores, instabilidade legislativa, choques de culturas entre servidores públicos, desenvolvedores de *software*, consultores, vendedores e as respetivas organizações, etc. (Goldfinch, 2009: 131-132). Se esta complexidade permite entender porque falham tantos projetos, torna quase impossível prever qual o seu grau de sucesso antes da sua implementação (Goldfinch, 2009: 132).

Atendendo ao exposto, e de acordo com Bekkers e Homburg (2009: 232), será expectável que o potencial do *e-government* se vá concretizando através de um grande número de pequenos passos, localizados e incrementais (muitos dos quais condenados ao insucesso), e não através de grandes saltos radicais, disruptivos e a implementar num curto espaço de tempo. Assim, ainda que possa haver uma expectativa otimista quanto ao contributo das TIC, como um todo, para a melhoria da AP, perante uma dada solução em concreto será avisado adotar uma atitude mais pessimista (Goldfinch, 2009: 133).

Este pessimismo deve levar a que se tenha sempre em consideração a possibilidade da adoção de uma ferramenta TIC por parte de uma entidade da AP poder vir a não produzir os resultados esperados, seja por fatores externos ou internos à própria organização. A atenção a fatores como o clima económico nacional e internacional, as opções estratégicas do governo relativamente à AP, a maior ou menor liberdade contratual de cada entidade ou a maior ou menor disponibilidade de recursos humanos quantitativa e qualitativamente capazes de operacionalizar a ferramenta a implementar pode ser determinante para aumentar as hipóteses de sucesso dessa implementação.

Perante a decisão de adotar uma solução informática específica por parte de uma entidade da AP, procurar-se-á, nos capítulos seguintes, analisar o contexto subjacente à sua implementação, bem como apresentar sugestões passíveis de melhorar as suas hipóteses de sucesso e, conseqüentemente, o serviço proporcionado aos cidadãos.

## 2 O DESIGN THINKING (DT) COMO FORMA DE ABORDAGEM À MUDANÇA

O presente trabalho de projeto tem como ponto de partida a necessidade sentida pelo IMT de reestruturar o seu serviço de apoio ao utilizador, adotando novas práticas e ferramentas para fazer face a um número crescente de solicitações num contexto de crescente escassez de meios materiais e humanos ao seu dispor. As mudanças a implementar encontram-se contudo balizadas por duas linhas orientadoras, decorrentes da natureza pública do IMT. A primeira consiste no facto deste instituto ter que obedecer às orientações e restrições previstas na lei. A segunda diz respeito à desejável orientação do instituto para a satisfação das necessidades e anseios dos cidadãos.

A necessidade de colocar quer os cidadãos quer o organismo no centro do processo de mudança é também uma das bandeiras do movimento *design thinking* (DT). Daí que se proponha, neste trabalho, uma abordagem ao processo de mudança do serviço de apoio ao utilizador do IMT inspirada no DT. Este capítulo está para tal organizado em duas partes. Na primeira procura-se descrever o conceito de DT, as suas características, os seus benefícios e alguns modelos de processo de mudança nele inspirados. Na segunda propõe-se um modelo especificamente adaptado à reestruturação do apoio ao utilizador do IMT.

### 2.1 CARACTERIZAÇÃO DO DT

A atividade desenvolvida pelo departamento em estudo ter por (apoio aos utilizadores internos e externos do IMT) torna intuitivamente evidente a necessidade de atender ao ponto de vista dos utilizadores no decorrer do processo de mudança. Esta atenção ao utilizador tem vindo a ser defendida, nas últimas décadas, pelo movimento do DT, que propõe a aplicação de práticas e princípios do *design* ao desenvolvimento e melhoria dos produtos e serviços produzidos ou disponibilizados por uma organização, procurando encontrar soluções simultaneamente exequíveis (perspetiva tecnológica ou organizacional), viáveis (perspetiva de negócio) e desejáveis (perspetiva do cliente) (Brown, 2008: 86).

O conceito de DT, tomado *latu sensu*, pode englobar uma série de conceitos utilizados por diversos autores (*service design, experience design, user- ou human-centered design, integrative design, transformative design, etc.*). Ainda que a correspondência entre eles possa não ser perfeita, opta-se neste trabalho, por utilizar a expressão DT para descrever indistintamente todos estes conceitos (Young, 2010: 4)<sup>19</sup>.

O DT é genericamente encarado como um método para obter vantagens competitivas a partir da inovação, através do desenvolvimento de produtos e serviços que vão ao encontro das necessidades do mercado. Gozando de maior divulgação no setor privado, o DT tem

---

<sup>19</sup> Atendendo a que a expressão *service design* é também utilizada no contexto ITIL, tornar-se-ia especialmente confuso utilizá-la agora no contexto do *design thinking*.

também vindo a despertar o interesse do setor público (Young, 2010: 4), embora aqui o foco passe a ser o cidadão. O DT caracteriza-se assim por colocar quer o utilizador (cliente, cidadão) quer a organização (empresa, entidade pública) no centro do processo produtivo e de desenvolvimento (Whicher *et al.*, 2013: 5).

Outra característica do DT é o recurso ao pensamento abdutivo para sintetizar as diversas ideias e possibilidades na solução a implementar. A lógica dedutiva baseia-se na ideia de que as premissas de partida, se verdadeiras, permitem retirar conclusões verdadeiras. A lógica indutiva parte de experiências estruturadas para supor, com um certo grau de certeza, que uma dada conclusão é verdadeira (podendo esta conclusão ser posta em causa por experiências posteriores). A lógica abdutiva procura chegar à conclusão mais provável face aos dados disponíveis. Esta lógica permite retirar conclusões com maior rapidez (sobretudo num contexto de problemas complexos ou difusos), ainda que se corra o risco dessas conclusões não serem verdadeiras (Kolko, 2010: 19-20).

Apesar de haver inúmeras definições do que é o DT, há uma série de ideias que lhes são transversais:

- O DT procura criar produtos e serviços que sejam úteis, utilizáveis, desejáveis, eficientes e eficazes;
- O DT centra-se na pessoa<sup>20</sup>, focando-se nas suas necessidades, experiências e expectativas logo a partir das fases iniciais do desenvolvimento de novos produtos e serviços;
- O DT defende uma abordagem holística aos problemas, procurando resolvê-los através de uma visão ampla e integrada de estratégia, sistemas, processos, contexto e pontos de contacto com o utente;
- O DT incentiva o recurso à pesquisa (técnicas qualitativas, etnográficas e observacionais) como forma de enfrentar os desafios de *design*;
- O DT incentiva a colaboração e a multidisciplinariedade, procurando envolver *stakeholders* e especialistas de várias áreas na procura da melhor solução para os problemas;
- O DT é iterativo, recorre à prototipagem e procura a recolha rápida de *feedback* dos utilizadores de modo a avaliar e fazer evoluir as múltiplas ideias intermédias rumo à solução desejada (Young, 2010: 4; Whicher *et al.*, 2013: 5).

Whicher *et al.* (2013: 6) sintetizam uma série de benefícios que a aplicação do DT pode trazer à implementação do projeto, aos utilizadores e à própria organização (Quadro 2.1).

É possível encontrar na literatura inúmeros modelos de DT, propostos por diversos autores e instituições, e de que a seguir se apresentam alguns exemplos. As fases em que

---

<sup>20</sup> *Human-centered* no original.

se encontram organizados estes modelos devem ser encaradas mais como um sistema de espaços do que como uma série predefinida de passos ordenados. Estes espaços demarcam diferentes tipos de atividades relacionadas que, em conjunto, formam o *continuum* da inovação. O DT difere assim dos tradicionais processos lineares e por etapas, podendo mesmo, à primeira vista, parecer algo caótico (Brown, 2008: 88).

Quadro 2.1 – Potenciais benefícios do DT

<b>Benefícios para o projeto</b>	<b>Benefícios para os clientes/utilizadores</b>	<b>Benefícios para a organização</b>
<i>Melhoria do processo criativo</i>		
Melhores ideias, melhor conhecimento dos clientes/utilizadores, maior colaboração entre estes e os funcionários		Promoção da criatividade, da focagem no cliente/utilizador e da cooperação multidisciplinar intra e interorganizacional
<i>Melhoria do serviço</i>		
Melhor definição de serviço, inovação com maior probabilidade de sucesso	Melhor ajuste às necessidades, maior qualidade de serviço, serviço mais diferenciado	
<i>Melhoria da gestão do projeto</i>		
Melhor tomada de decisão, menos tempo e menores custos de desenvolvimento, melhorias contínuas		
<i>Melhoria dos efeitos a longo prazo</i>		
	Maior satisfação, lealdade e familiarização dos clientes/utilizadores	Inovações mais bem-sucedidas, melhores práticas, processos e capacidade de inovação, maior apoio à inovação e à mudança, melhor relação entre o prestador de serviço e os clientes/utilizadores, melhores relações públicas

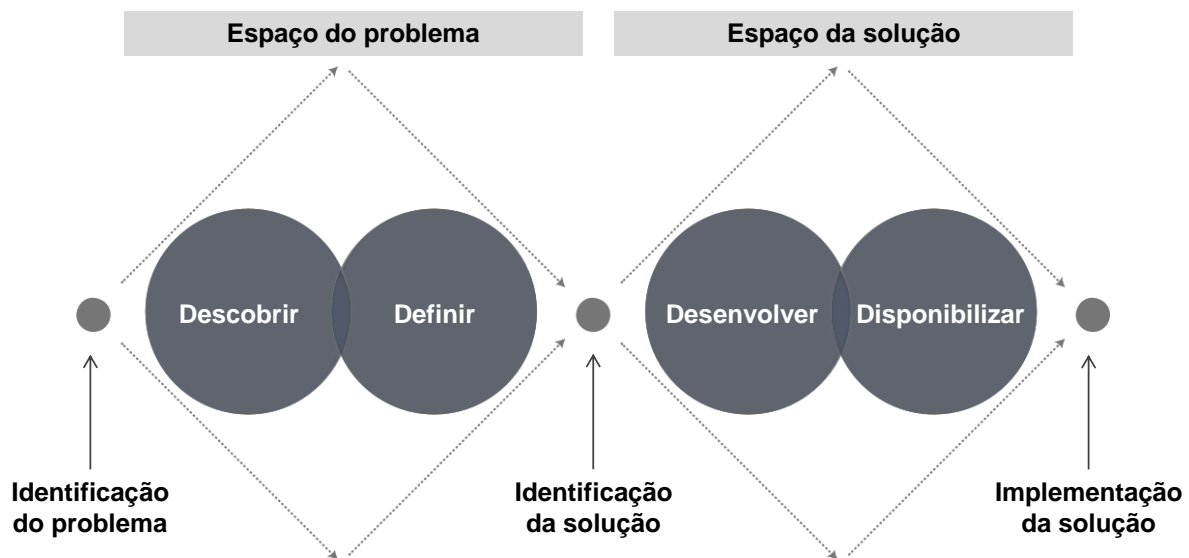
Fonte: Whicher *et al.* (2013)

Brown (2008: 88-89) propõe um modelo de DT organizado em três fases: inspiração, ideação e implementação. A *inspiração* representa a fase em que a observação das circunstâncias motiva a procura de soluções. A *ideação* é a fase em que se geram, desenvolvem e testam as ideias que podem desaguar nas soluções. A *implementação* consiste na fase em que planeia o caminho da solução eleita para o mercado. O processo de DT passa várias vezes por estas fases (sobretudo entre a inspiração e a ideação) à medida que as ideias vão sendo refinadas e que se vai avançando em novas direções.

Liedtka e Ogilvie (2011), por seu lado, propõem a utilização de uma série de ferramentas ao longo de um processo organizado em torno de quatro perguntas: *what is?*, *what if?*, *what wows?* e *what works?*. Estes autores procuram, com estas perguntas: (i) analisar em detalhe a realidade atual, (ii) avaliar as diversas possibilidades de mudança, (iii) eleger aquelas possibilidades simultaneamente apelativas para os clientes e proporcionadoras de melhores resultados para a organização, (iv) refinar as possibilidades escolhidas para implementação.

Já o *Hasso Plattner Institute of Design at Stanford* sugere um modelo organizado em cinco fases: criar empatia, definir, idealizar, criar protótipos e testar. Na fase *criar empatia* deve procurar-se conhecer as pessoas para quem o *design* é feito. Na fase *definir* procura-se sintetizar os conhecimentos adquiridos na fase anterior, de modo a especificar os desafios a enfrentar. A fase *idealizar* consiste na geração de ideias sem grandes restrições ou preocupações quanto à sua exequibilidade, procurando ir além do óbvio. Na fase *criar protótipos* procura-se materializar as ideias da fase anterior de modo a possibilitar a sua experimentação (e conseqüente descarte ou aperfeiçoamento). As ideias “sobreviventes” da fase anterior entram na fase *testar*, sendo refinadas e preparadas para implementação (d.school, 2010).

Figura 2.1 – Descrição do modelo de *double diamond*



Fonte: Adaptado de McNabola *et al.* (2013)

Finalmente, o *Design Council* propõe um modelo de DT apelidado de *double diamond* (Figura 2.1). Neste modelo começa-se por recolher uma multitude de ideias (pensamento divergente) para, em seguida, eleger a(s) melhor(es) (pensamento convergente). Estes dois tipos de pensamento podem ser graficamente representados como formando um losango (ou *diamante*). O modelo prevê a existência de dois *diamantes*: no primeiro examinam-se várias maneiras de olhar para um problema (espaço do problema), no segundo procura-se

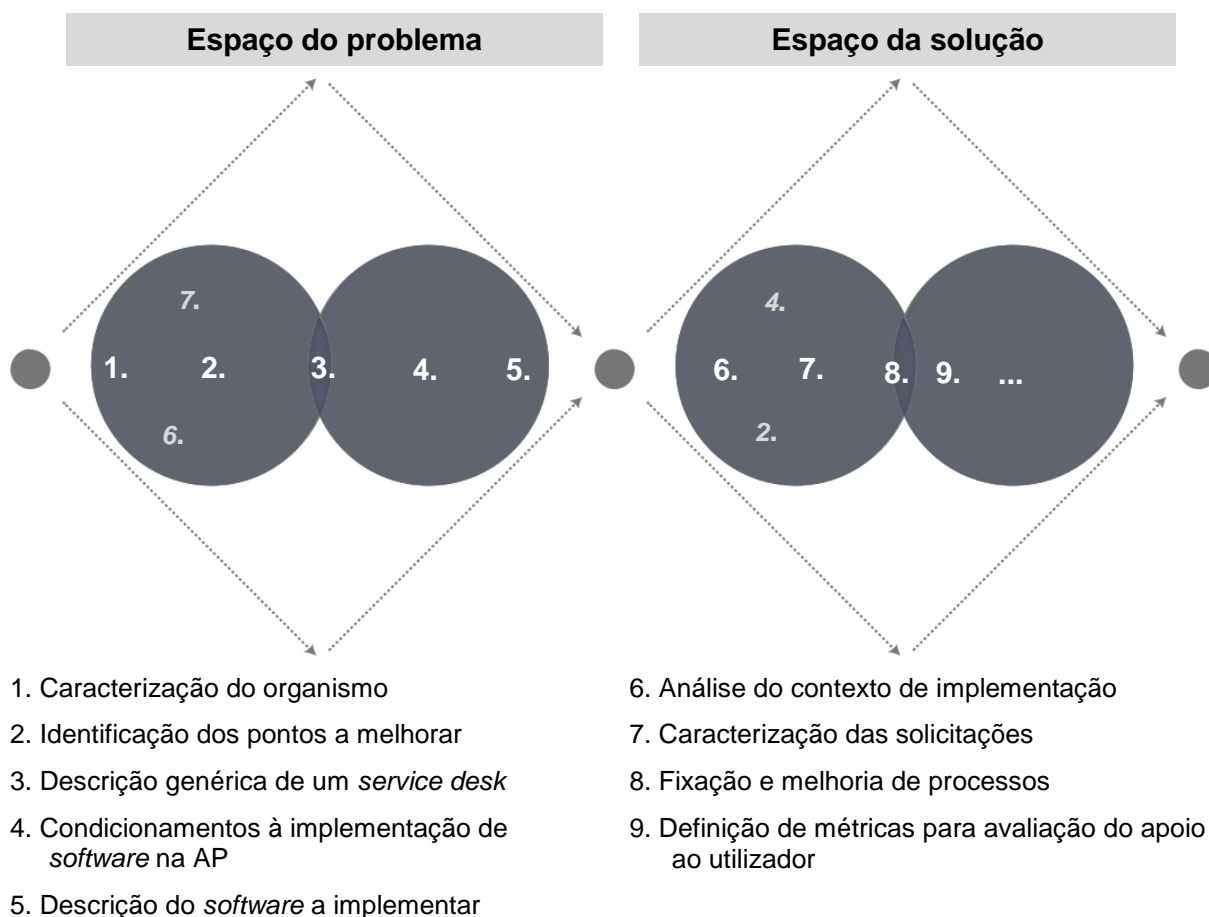


implementar a melhor forma de garantir a sua resolução (espaço da solução) (McNabola *et al.*, 2013: 27). Este modelo é composto por quatro fases: *descobrir*, *definir*, *desenvolver* e *disponibilizar*. Na fase *descobrir* procura-se “olhar o mundo” de modo a identificar as necessidades do utilizador e desenvolver algumas ideias iniciais. A fase *definir* consiste em analisar as possibilidades identificadas na fase anterior, de modo a enquadrar o desafio fundamental para a organização. A fase *desenvolver* marca um período onde as soluções são criadas, prototipadas e testadas, num processo iterativo de tentativa e erro. Finalmente, na fase *disponibilizar* o produto/serviço é finalizado e implementado (Design Council, s.a.:7).

## 2.2 O DT E A REESTRUTURAÇÃO DO ATENDIMENTO AO UTILIZADOR DO IMT

O modelo de *double diamond*, anteriormente descrito, pode ser usado para enquadrar a descrição da reestruturação do atendimento ao utilizador em curso no IMT.

Figura 2.2 – Aplicação do modelo de *double diamond* à reestruturação do apoio ao utilizador



Na Figura 2.2 procura-se relacionar alguns dos aspetos dessa reestruturação com as várias fases do modelo de DT. Englobam-se na fase *descobrir* (fase divergente do espaço do problema) aspetos como a caracterização do organismo ou a identificação dos pontos a melhorar. Entre esta fase e a fase *definir* (fase convergente do espaço do problema) situa-se

a descrição genérica de um *service desk*, englobando-se plenamente nesta última fase os condicionamentos à implementação de *software* na AP e a descrição do *software* a implementar. Na fase *desenvolver* (fase divergente do espaço da solução) incluem-se a análise do contexto de implementação da solução e a caracterização mais aprofundada das solicitações dos utentes. Entre esta fase e a fase *disponibilizar* (fase convergente do espaço da solução) situa-se a fixação e melhoria de processos de tratamento, resposta e encaminhamento das solicitações recebidas. Encontra-se integrada nesta última fase a definição de métricas que permitam conhecer melhor o serviço de apoio ao utilizador, bem como avaliar mais adequadamente o seu desempenho.

Note-se que alguns dos aspetos podem ser abordados quer no espaço do problema quer no espaço da solução, o que não é de estranhar dada a natureza iterativa e não linear do processo. Note-se ainda que o processo é, propositadamente, apresentado como não estando terminado, dado se entender necessário realizar outras diligências além das descritas e propostas no capítulo seguinte.

### **3 REESTRUTURAÇÃO DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO UTILIZADOR EXTERNO DO IMT: ABORDAGEM NA ÓTICA DO DT**

Tomando como ponto de partida o modelo descrito no capítulo anterior, a sua aplicação ao caso em estudo implica a análise de dois espaços do processo de reestruturação: o espaço do problema e o espaço da solução. Tendo o presente trabalho de projeto sido iniciado em momento posterior ao da escolha do *software* a adotar para apoiar essa reestruturação, parte da análise do espaço do problema consiste na descrição dos passos que levaram à sua escolha. Já a análise do espaço da solução permite apresentar algumas propostas que poderão ajudar à implementação futura do *software*. O capítulo encerra com algumas considerações sobre outras medidas a adotar para uma mais adequada implementação do *software* escolhido.

#### **3.1 ASPETOS DA REESTRUTURAÇÃO RELACIONADOS COM O ESPAÇO DO PROBLEMA**

##### **3.1.1 Caracterização do organismo e do apoio ao utilizador**

###### *3.1.1.1 Descrição do IMT e do DAUT*

O presente estudo foi realizado no Departamento de Apoio ao Utilizador (DAUT) do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), onde está integrado na Direção de Serviços de Sistemas de Informação (DSSI) e funciona em estreita colaboração com a Direção de Serviços de Processamento e Atendimento (DSPA).

O IMT é um organismo da administração indireta do Estado, tendo por missão o exercício das funções de regulamentação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas e na vertente económica do setor dos portos comerciais e transportes marítimos, bem como a gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente nos referidos setores ou em outros setores, nomeadamente relativos a transporte aéreo e infraestruturas aeroportuárias, de modo a satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens.

O IMT está enquadrado na orgânica do Ministério da Economia (Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio), prossequindo as atribuições deste ministério sob a sua superintendência e tutela. Está também abrangido pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e as normas por que se devem reger os institutos públicos.

Atendendo ao objetivo do XIX Governo Constitucional de repensar e reorganizar a estrutura do Estado, determinou o Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, que o IMT surgisse da reestruturação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres. I.P. (IMTT), sucedendo nas atribuições do Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I. P. (INIR), do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. (IPTM) – no domínio da supervisão

e regulação da atividade económica dos portos comerciais e dos transportes marítimos, bem como da navegação da via navegável do Douro – e da Comissão de Planeamento de Emergência dos Transportes Terrestres.

Atendendo às orientações do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica<sup>21</sup>, comprometeu-se o Governo a reformar o quadro regulamentar dos transportes e infraestruturas no sentido de criar condições para melhorar a eficácia, eficiência e independência das entidades que regulam o setor dos transportes. Surgiu assim a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)<sup>22</sup>, com o intuito de autonomizar as funções regulatórias do setor dos transportes das atribuições administrativas tipicamente desempenhados por organismos da administração central do Estado. A AMT sucede ao IMT nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos.

Entre outras atribuições, cabe ao IMT licenciar o acesso de empresas e pessoas às atividades de transporte terrestre e complementares, habilitar os condutores de veículos rodoviários, certificar os profissionais dos transportes terrestres, homologar os veículos rodoviários e suas componentes, atribuir e cancelar matrículas ou promover a realização de inspeções técnicas. Apresentam-se em anexo as atribuições do IMT previstas na legislação.

Deve o IMT proporcionar às entidades públicas os acessos necessários que permitam utilizar, inserir ou atualizar dados relevantes para o exercício das suas atribuições, de forma segura e registável, e convencionar com outras entidades interações suscetíveis de contribuir para a qualidade, integralidade e atualidade dos registos, desde que compatíveis com a privacidade da informação registada.

O IMT é um organismo central com jurisdição sobre todo o território nacional, dispondo, como serviços desconcentrados, das Direções Regionais de Mobilidade e Transportes do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve. A organização interna do IMT prevê a existência 10 unidades orgânicas de nível I (onde se inclui a DSSI e a DSPA) e 19 unidades orgânicas de nível II (onde se inclui o DAUT).

Estando integrado na DSSI – cuja missão consiste em assegurar o planeamento, gestão, controlo e acompanhamento dos sistemas de informação do IMT – compete ao DAUT assegurar o serviço de apoio aos utilizadores internos e externos do IMT, seja no âmbito dos sistemas e tecnologias de informação e comunicação seja numa perspetiva de apoio aos serviços que o IMT disponibiliza aos seus utentes. Conta para tal com um dirigente e 13

---

<sup>21</sup> Celebrado, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, entre o Estado Português, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu (vulgo *troika*).

<sup>22</sup> Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo).

colaboradores, cada um dedicado a uma ou outra atividade específica mas procurando, sempre que possível e/ou à medida das necessidades, trabalhar em equipa e diversificar as suas áreas de intervenção.

### 3.1.1.2 *Descrição do apoio ao utilizador*

Os utilizadores do IMT dividem-se em internos e externos. Os internos (na sua maioria os serviços desconcentrados) reportam ocorrências e solicitam apoio aos serviços centrais, seja no domínio dos processos de atuação relativos às áreas de negócio seja no suporte à utilização das aplicações<sup>23</sup>. O apoio disponibilizado exige assim uma dupla qualificação: domínio técnico das funcionalidades de âmbito aplicacional e conhecimento genérico das matérias inerentes a cada uma das áreas de negócio. Este apoio concentra-se essencialmente na DSSI.

Os utilizadores externos são de natureza mais diversa, sendo também mais diversos os assuntos abordados. A maioria das solicitações provém no entanto de cidadãos e empresas dependentes ou afetados pela atividade do IMT, reportando ocorrências relacionadas com a sua interação (física ou virtual) com o atendimento do IMT ou procurando informações de índole genérica, relacionadas com os serviços disponibilizados ou sobre o estado dos pedidos anteriormente apresentados. Tal como sucede com o apoio ao utilizador interno, o apoio ao utilizador externo exige também o domínio técnico das funcionalidades de âmbito aplicacional (embora mais na ótica do utilizador) e o conhecimento das matérias de cada uma das áreas de negócio (embora porventura numa perspetiva mais processual).

O apoio ao utilizador externo concentrava-se essencialmente na DSPA, ainda que em estreita colaboração com a DSSI (sobretudo na área aplicacional). Atendendo à proximidade de competências necessárias para atender às solicitações dos dois tipos de utilizadores, o apoio ao utilizador tem vindo a ser reequacionado de modo a potenciar as sinergias decorrentes desta proximidade. Assim, na prática o apoio ao utilizador – externo e interno – tem vindo a centralizar-se no DAUT, que funciona como a primeira linha do apoio ao utilizador. Os colaboradores do DAUT procuram analisar todas as solicitações analisadas, decidindo, em função dessa análise, se lhe respondem diretamente, se solicitam a intervenção dos departamentos técnicos da DSSI<sup>24</sup> ou se a reencaminham para o serviço desconcentrado ou para a área de negócio relevante. Espera-se que uma futura revisão dos

---

<sup>23</sup> O IMT possui um conjunto de aplicações, de âmbito informático, de suporte às funções de negócio nas vertentes condutor, veículos, transportes e contraordenações, bem como às áreas de gestão, que asseguram o funcionamento de toda a estrutura do instituto (Branco *et al.*, 2011: 8).

<sup>24</sup> Departamento de Desenvolvimento de Sistemas e Aplicações (DSSA) e Departamento de Tecnologias de Informação e Comunicação (DTIC).

estatutos do IMT venha a consagrar aquilo que na prática tem vindo a ser implementado: a integração da DSPA na DSSI e a criação de um único Serviço de Suporte ao Utilizador.

### **3.1.2 Identificação dos pontos a melhorar**

Na sequência de um exercício de reflexão promovido no seio do IMT, Branco *et al.* (2011) identificaram uma série de pontos que afetam o desempenho do serviço de suporte ao utilizador. Elencam-se os mais relevantes: (i) inexistência de canais de informação bem articulados e rotinados entre as áreas de negócio e o serviço de apoio ao utilizador; (ii) pouca disponibilidade de respostas tipificadas e atualizadas; (iii) pouca uniformização de procedimentos ao nível dos serviços desconcentrados; (iv) inexistência de acordos de níveis de serviço (SLA), o que inviabiliza a avaliação da qualidade do serviço prestado e a monitorização do seu desempenho; (v) ausência de ferramentas credíveis de suporte à gestão do serviço; (vi) possibilidade de responder em duplicado ou de forma diferente (e até conflituante) à mesma solicitação ou a solicitações semelhantes; (vii) sobrecarga do apoio via *e-mail* causada pelo desinvestimento no *call centre*; (viii) escassez de recursos humanos e escassez de investimento na sua qualificação.

Face ao exposto, Branco *et al.* (2011) propõem a implementação de um serviço de atendimento assente numa arquitetura de *service desk*, permitindo (i) criar um ponto único de contacto com todos os utilizadores, (ii) registar todas as solicitações que exijam resposta por parte do IMT e (iii) responder adequada e atempadamente, de acordo com os níveis de serviço acordados e com as prioridades definidas. O funcionamento do *service desk* deverá ser operacionalizado através da aquisição e implementação de uma ferramenta informática que siga a metodologia ITIL<sup>25</sup>, respeitando as orientações da tutela e as disposições legais que enquadram a contratualização de novas tecnologias por parte da AP.

### **3.1.3 Conceito de *service desk***

O *service desk* é a unidade funcional responsável por lidar com os eventos de serviço apresentados via telefone ou interface *web* e com os eventos infraestruturais apresentados automaticamente. O *service desk* deve assumir-se como o ponto único de contato para os utilizadores de TI, sendo sua função registar e gerir todos os incidentes e solicitações de serviço, recorrendo habitualmente a *software* especializado (OGC, 2007: 109-110).

O conceito de *service desk* evoluiu a partir do conceito de *help desk*, deixando de ser visto como um simples meio de monitorização de solicitações para passar a ser encarado como o primeiro (e muitas vezes único) ponto de contato que os clientes têm com a empresa ou com o departamento de TI (Knapp, 2010: 9). Daí que a importância do *service desk* para a organização não deva ser subestimada. Um bom *service desk* pode compensar

---

<sup>25</sup> ITIL: *Information Technology Infrastructure Library*.

deficiências de organização de TI, ao passo que um mau *service desk* (ou a sua falta) pode dar má imagem a uma organização de TI eficaz. A organização deve por isso cuidar da seleção e formação dos seus operadores e promover a sua retenção (OGC, 2007: 110).

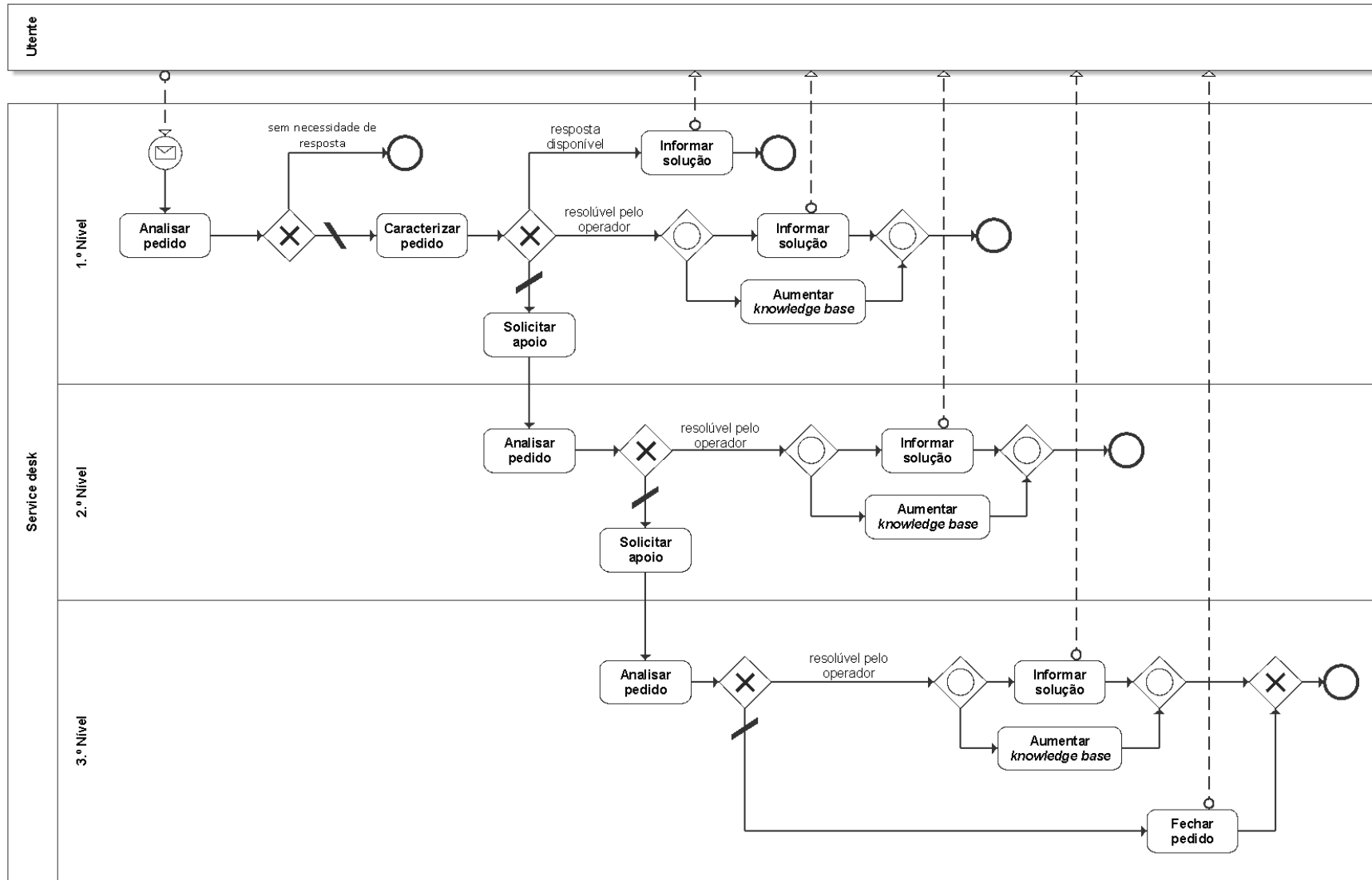
O *service desk* é hoje em dia transversalmente reconhecido como a melhor abordagem para, numa primeira linha, prestar apoio às questões de TI, apresentando, entre outros, os seguintes benefícios: (i) melhora o atendimento ao cliente, a sua perceção e a sua satisfação; (ii) aumenta a acessibilidade através de um ponto único de contato, comunicação e informação; (iii) melhora a qualidade e a rapidez da resposta aos clientes e aos utilizadores; (iv) melhora o trabalho em equipa e a comunicação no seio da organização; (v) estimula uma abordagem pró-ativa à prestação de serviços; (vi) aumenta a produtividade das áreas de negócio; (vii) disponibiliza informação de apoio à gestão (OGC, 2007: 110).

O objetivo principal do *service desk* é o de restaurar o mais depressa possível o *serviço normal* para os utilizadores, seja através da resolução de uma falha técnica, do cumprimento de um pedido de serviço ou da resposta a uma consulta. São suas responsabilidades: (i) o registo, a categorização e a priorização de todos os incidentes/pedidos de serviço relevantes; (ii) servir de primeira linha na sua investigação e no seu diagnóstico; (iii) resolver, dentro das suas capacidades, o maior número possível de incidentes/pedidos de serviço; (iv) escalar incidentes/pedidos de serviço não resolúveis nos prazos acordados; (v) informar os utilizadores do progresso dos seus pedidos; (vi) fechar todos os incidentes e pedidos resolvidos; (vii) inquirir clientes/utilizadores sobre sua satisfação quanto aos serviços prestados; (viii) comunicar com os utilizadores, informando-os do progresso dos incidentes, de mudanças iminentes, de interrupções previstas nos serviços, etc. (OGC, 2007: 110).

Nos casos em que o *service desk* não seja capaz de resolver uma solicitação (por falta de autoridade ou por incapacidade de diagnóstico), deve poder contar com processos de escalamento claramente definidos para cada tipo de solicitação, ou seja, deve solicitar apoio especializado para a sua resolução. A prioridade atribuída à solicitação influencia a rapidez com que o *service desk* passa para ou nível de apoio seguinte. O escalamento garante que a organização de apoio aborda as solicitações da maneira mais eficiente e económica possível. (Knapp 2010: 143). Recorrendo à notação BPMN 2.0, na Figura 3.1 representa-se de forma esquemática o funcionamento de um *service desk* com três níveis de apoio.

Devem ser estabelecidos métricas para que o desempenho do *service desk* possa ser periodicamente avaliado, de modo a aferir a qualidade, a eficiência e a eficácia do *service desk*, bem como para identificar oportunidades de melhoria do seu desempenho. Estas métricas devem ser realísticas e cuidadosamente escolhidas, devendo evitar-se escolhas baseadas apenas na facilidade de medição. São exemplos de métricas usuais a taxa de resolução de solicitações pela primeira linha, o tempo médio de resolução de um incidente, o tempo médio para escalar um incidente ou o custo médio por incidente (OGC, 2007: 117).

Figura 3.1 – Funcionamento genérico de um *service desk*





### 3.1.4 Condicionantes à implementação de novas tecnologias pela AP

Os vários governos têm vindo a promover a adoção de novas tecnologias pela AP, visando simplificar, agilizar, desburocratizar e desmaterializar processos; promover a racionalização, a eficiência e a inovação organizacional; incentivar a abertura da AP e a participação dos cidadãos; melhorar a qualidade e a proximidade do atendimento e aumentar a qualificação dos colaboradores (Fonseca e Carapeto, 2009). Estes objetivos têm levado os vários governos a condicionar a liberdade de contratação dos vários organismos da AP, obrigados que estão a respeitar as orientações da tutela quanto ao tipo de soluções tecnológicas a adotar. Esta liberdade foi também restringida por motivos de natureza orçamental, especialmente relevantes no contexto da vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira. Para além das condicionantes legislativas genericamente aplicáveis a todas as contratações<sup>26</sup>, têm vindo a ser implementadas algumas alterações ao quadro legislativo especificamente incidentes sobre a contratação de TIC. Centrando a atenção no período de vigência do XIX Governo Constitucional, apresenta-se de seguida uma seleção de diplomas legais que condicionam a contratação de novas tecnologias por parte da AP.

O *plano global estratégico de racionalização e redução de custos nas TIC na AP (horizonte 2012-2016)*, aprovado pelo governo através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, veio estabelecer uma série de orientações estratégicas a que devem obedecer os investimentos em TIC na AP.

Em concreto, são propostas 25 medidas de racionalização, distribuídas por cinco eixos de atuação: melhoria dos mecanismos de governabilidade, redução de custos, implementação de soluções TIC comuns, utilização das TIC para potenciar a mudança e a modernização administrativa e estímulo ao crescimento económico. Salientam-se, no contexto deste trabalho, algumas das medidas com que devem estar alinhados os investimentos em TIC na AP:

- A *racionalização, organização e gestão da função informática* (medida 2) visa garantir a centralização da função informática em cada Ministério, incluindo o apoio aos utilizadores (tendo por objetivo a criação de um *service desk* de suporte a todos os serviços num único organismo de cada Ministério).

---

<sup>26</sup> Como, por exemplo, a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas) ou a Portaria n.º 53/2014, de 3 de março (regulamenta, no âmbito do Orçamento de Estado, os termos e a tramitação do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública).

- A *avaliação de projetos e despesas TIC* (medida 6) visa implementar a avaliação (*ex ante* e *ex post*) dos projetos e despesas TIC, de modo a evitar investimentos redundantes e desalinhados com as políticas nacionais para as TIC na AP.
- A *promoção da interoperabilidade na AP* (medida 11) visa consolidação do *framework* nacional de interoperabilidade (a nível semântico, técnico e legal), assumindo esta plataforma de interoperabilidade carácter obrigatório.
- A *racionalização das TIC e modernização administrativa dentro dos organismos públicos* (medida 14) visa a redução de custos através da eliminação do suporte físico em todos os processos dentro de cada organismo público, entre organismos públicos e, sempre que possível, na relação com cidadãos e empresas.
- A *catalogação, partilha e uniformização de software do Estado* (medida 17) visa a catalogação, disponibilização e reutilização do *software* desenvolvido para o Estado ou pelo Estado, que é sua propriedade, criando pacotes de sistemas de informação de uso obrigatório por parte de todos os organismos.
- A *adoção de software aberto nos sistemas de informação do Estado* (medida 21) visa promover a utilização de *software* aberto nos sistemas de informação da AP sempre que a maturidade e o custo sejam favoráveis.

A Lei n.º 36/2011, de 21 de junho, estabelece a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado, considerando como norma aberta a norma técnica destinada à publicação, transmissão e armazenamento de informação em suporte digital que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos: (i) a sua adoção decorra de um processo de decisão aberto e disponível à participação de todas as partes interessadas; (ii) o respetivo documento de especificações tenha sido publicado e livremente disponibilizado, sendo permitida a sua cópia, distribuição e utilização, sem restrições; (iii) o respetivo documento de especificações não incida sobre ações ou processos não documentados; (iv) os direitos de propriedade intelectual que lhe sejam aplicáveis, incluindo patentes, tenham sido disponibilizados de forma integral, irrevogável e irreversível ao Estado Português; e (v) não existam restrições à sua implementação

De acordo com este diploma, todos os processos de implementação, licenciamento ou evolução de sistemas informáticos na AP devem prever obrigatoriamente a utilização de normas abertas, de acordo com *Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital*. Este diploma torna também obrigatória a aplicação de normas abertas em todos os documentos de texto em formato digital que sejam objeto de emissão, intercâmbio, arquivo e ou publicação pela AP, impedindo que qualquer documento de texto em formato digital presente à AP possa ser recusado, ignorado ou devolvido com base no facto de ser emitido com recurso a normas abertas.

O *Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital* foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2012, passando a estipular as especificações técnicas e formatos digitais a adotar pela AP nos seguintes domínios: (i) formatos de dados, incluindo códigos de caracteres, formatos de som e imagens (fixas e animadas), audiovisuais, dados gráficos e de pré-impressão; (ii) formatos de documentos (estruturados e não estruturados) e gestão de conteúdos, incluindo gestão documental; (iii) tecnologias de interface *web*, incluindo acessibilidade, ergonomia, compatibilidade e integração de serviços; (iv) protocolos de *streaming* ou transmissão de som e imagens animadas em tempo real, incluindo o transporte e distribuição de conteúdos e os serviços ponto a ponto; (v) protocolos de correio eletrónico, incluindo acesso a conteúdos e extensões e serviços de mensagem instantânea; (vi) sistemas de informação geográfica, incluindo cartografia, cadastro digital, topografia e modelação; (vii) especificações técnicas e protocolos de comunicação em redes informáticas; (viii) especificações técnicas de segurança para redes, serviços, aplicações e documentos; e (ix) especificações técnicas e protocolos de integração, troca de dados e orquestração de processos de negócio na integração interorganismos.

Este regulamento classifica as especificações técnicas e os formatos digitais adotados como *obrigatórios* (de aplicação obrigatória em todos os processos de implementação, licenciamento ou evolução de sistemas informáticos, considerando-se, regra geral, nulo e de nenhum efeito todo e qualquer ato de contratação que preveja a exclusão de normas abertas) ou *recomendados* (com carácter de orientação, constituindo boas práticas a serem adotadas, sempre que possível, nos processos de implementação, licenciamento ou evolução de sistemas informáticos)<sup>27</sup>.

O *Decreto-Lei n.º 74/2014*, de 13 de maio, consagrou o princípio da prestação digital de serviços públicos como regra, a complementar por uma rede de espaços (Espaços do Cidadão) destinada a dar assistência digital aos cidadãos que dela necessitem. Este diploma dispõe ainda que os órgãos e serviços da AP devem colaborar entre si e prestar auxílio mútuo na prestação de serviços ao cidadão, articulando os respetivos *back offices*.

Com o intuito de adequar o modo de funcionamento da AP a um paradigma de prestação digital de serviços públicos, o *Decreto-Lei n.º 73/2014*, de 13 de maio, alterou e republicou o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que estabelece medidas de modernização administrativa sobre o atendimento aos cidadãos e agentes económicos e receção dos seus pedidos através dos demais canais de comunicação existentes (digital, presencial, postal ou telefónico). Este diploma reconhece aos utentes do serviço público o direito a solicitar,

---

<sup>27</sup> Refira-se que este regulamento recomenda que a representação gráfica para a especificação de processos de negócio seja efetuada recorrendo à notação BPMN 2.0. Este trabalho segue esta recomendação.

oralmente ou por qualquer forma escrita (incluindo o correio eletrónico), informação sobre o andamento dos procedimentos administrativos que lhes digam respeito. Esta informação deve, sempre que possível, ser assegurada aos interessados de forma digital e, caso as circunstâncias o permitam, no momento. De acordo com este diploma, os serviços públicos devem remeter, direta e oficiosamente, toda a correspondência que lhes for indevidamente endereçada para as entidades e serviços competentes, informando os interessados. O diploma prevê também a criação de mecanismos de avaliação automática pelos utentes dos locais e linhas de atendimento ao público, bem como dos portais e sítios da *Internet* da AP, devendo a avaliação dada pelos utentes ser publicitada nos respetivos portais e sítios da *Internet* bem como nos locais de atendimento ao público, de forma visível.

Toda a correspondência (designadamente sugestões, críticas ou pedidos de informação) cujos autores se identifiquem, dirigida a qualquer serviço será objeto de análise e decisão, devendo ser objeto de resposta com a maior brevidade possível. Sem prejuízo do disposto na lei, no prazo de 15 dias deve ser dada resposta na qual seja comunicada a decisão final tomada sobre as questões suscitadas pelo autor da correspondência (quando a sua complexidade e a carga de trabalho do serviço não o impeçam), informação intercalar sobre o estado em que se encontra a análise da comunicação apresentada, ou a rejeição liminar da comunicação apresentada, quando a lei assim o determine. Os relatórios de atividades dos serviços e organismos da AP devem incluir indicadores que quantifiquem as solicitações entradas e as respetivas respostas.

Já no campo das restrições à contratação decorrentes de motivos orçamentais, realça-se a publicação do *Decreto-Lei n.º 149/2012*, de 12 de julho, que veio introduzir alterações ao Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo *Decreto-Lei n.º 18/2008*, de 29 de janeiro, no sentido de afastar a possibilidade de adoção do ajuste direto para a formação de contratos de aquisição de serviços informáticos de desenvolvimento de *software* e de manutenção ou assistência técnica de equipamentos. Isto significa que a celebração destes contratos por ajuste direto passou a estar abrangida pelo limite de valor previsto no artigo 20.º do CCP (75 000 euros). Acresce a esta limitação a prevista no n.º2 do artigo 113.º do CCP, que veda a possibilidade de apresentar proposta no procedimento de ajuste direto às entidades às quais já tenham sido adjudicadas, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior ao limite mencionado.

Há porém alguns critérios materiais que permitem o recurso ao ajuste direto sem limite de valor. Este procedimento poderá ser adotado, por exemplo: (i) quando em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum candidato se haja apresentado ou todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, desde que não ocorram

alterações significativas ao caderno de encargos e observando as restrições de valor impostas aos procedimentos iniciais em caso de não publicação no Jornal Oficial da União Europeia; (ii) por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante e que não lhe sejam em caso algum imputáveis; (iii) quando o contrato se destine, a título principal, a permitir à entidade adjudicante a prestação de serviço ao público de um ou mais serviços de telecomunicações; (iv) quando, por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, a prestação objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada.

Nos contratos de locação ou de aquisição de bens móveis permite-se o recurso ao ajuste direto sem limite de valor quando, por exemplo: (i) se trate de bens destinados à substituição parcial ou à ampliação de bens ou equipamento específico de uso corrente da entidade adjudicante, desde que o contrato a celebrar o seja com a entidade com o qual foi celebrado o contrato inicial e a mudança de fornecedor obrigasse a entidade adjudicante a adquirir material de características técnicas diferentes, originando incompatibilidades ou dificuldades técnicas de utilização e manutenção desproporcionadas; (ii) se trate de adquirir bens, em condições especialmente mais vantajosas do que as normalmente existentes no mercado, a fornecedores que cessem definitivamente a sua atividade comercial, a curadores, liquidatários ou administradores da insolvência ou de uma concordata ou ainda no âmbito de acordo judicial; (iii) se trate de locar ou adquirir bens ao abrigo de um acordo quadro.

Nos contratos de aquisição de serviços permite-se o recurso ao ajuste direto sem limite de valor quando, por exemplo: (i) se trate de novos serviços que consistam na repetição de serviços similares objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante, desde que esses serviços estejam em conformidade com um projeto base comum, aquele contrato tenha sido celebrado há menos de três anos, na sequência de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação e a possibilidade de adoção do ajuste direto tenha sido indicada no anúncio ou no programa do concurso; (ii) se trate de adquirir serviços ao abrigo de um acordo quadro.

O CCP permite ainda a celebração de contratos por ajuste direto em regime simplificado, diretamente sobre uma fatura sem quaisquer outras formalidades, desde que esse contrato se destine à aquisição ou locação de bens móveis ou de serviços cujo preço contratual não seja superior a 5 000 euros e cujo prazo de vigência não seja superior a um ano (não prorrogável).

Com a aprovação do *Decreto-Lei n.º 107/2012*, de 18 de maio, o governo procurou reduzir os custos através da criação de um processo de avaliação prévia, obrigatório e vinculativo, dos investimentos especialmente relevantes com a aquisição de bens e serviços no âmbito das TIC, com o objetivo de garantir que apenas são financiados e implementados os projetos que garantam um real contributo para o desenvolvimento e modernização da

Administração, impossível de obter através da reutilização dos recursos já adquiridos pelo Estado, e apresentem uma estrutura de custos equilibrada e plenamente justificada pelos benefícios que permitirão alcançar. A responsabilidade por este processo de avaliação é cometida à Agência para a Modernização Administrativa (AMA).

Assim, os organismos abrangidos por este diploma (entre os quais o IMT) ficam obrigados a informar a AMA e a obter desta um parecer prévio vinculativo antes de procederem à contratação de bens e serviços classificados pelo Código de Vocabulário Comum nas categorias de equipamento e material informático; redes; equipamento e material para telecomunicações; sistemas de comando, controlo e comunicação e sistemas informáticos; pacotes de *software*; instalação de equipamento de telecomunicações; construção de linhas de comunicações; construção de linhas telefónicas e de comunicações e obras anexas; serviços de reparação e manutenção e serviços conexos relacionados com computadores pessoais e com equipamento burótico, audiovisual e para telecomunicações; serviços de instalação de equipamento para comunicação; serviços de instalação de computadores e equipamento para escritório; serviços telefónicos e de transmissão de dados; serviços de consultoria em matéria de telecomunicações; serviços de TI (consultoria, desenvolvimento de *software*, *Internet* e apoio).

Não são objeto de parecer prévio as contratações cujo adjudicatário seja um serviço da administração indireta ou uma entidade do setor empresarial do Estado, nem as de valor contratual inferior a 10 000 euros. Nas aquisições de bens e prestações de serviços de natureza mista releva o valor isoladamente considerado da contratação no domínio das tecnologias de informação e comunicação.

A decisão de emissão de parecer prévio depende da avaliação do desalinhamento possível entre os objetivos do projeto e os objetivos estratégicos; do desalinhamento possível do projeto com a arquitetura das tecnologias de informação e comunicação, as normas e as orientações de referência do organismo, do ministério e da Administração Pública; e da desadequação possível dos custos em relação aos objetivos do projeto.

O parecer prévio é emitido no prazo de 30 dias a contar da informação enviada pelo órgão competente para a decisão de contratar. A falta de emissão do parecer neste prazo equivale à emissão de parecer positivo. Quando o parecer é emitido com condicionantes, o órgão competente para a decisão de contratar reformula a informação, a apreciar, pela AMA, no prazo de 10 dias contados desde a data da receção dos elementos. Após o decurso deste prazo considera-se deferida a solicitação.

### **3.1.5 Descrição do *software* escolhido**

Após analisadas várias alternativas disponíveis no mercado compatíveis com o enquadramento anteriormente descrito, a escolha recaiu sobre o *software* OTRS *Help Desk*,

desenvolvido pela companhia *Open Technologies Real Services* (OTRS). O OTRS *Help Desk* é uma solução *open source*<sup>28</sup> e *on premise* que permite gerir consultas, reclamações, pedidos de suporte, relatórios de defeitos e outras comunicações. Programado em *Pearl/JavaScript*, consiste numa aplicação *web* instalada num servidor *web* e usada com um navegador *web*. Funciona com as bases de dados MySQL, PostgreSQL, Oracle, DB2 e Microsoft SQL Server, podendo ser usado em muitas plataformas UNIX ou UNIX-like (Linux, Mac OS X, FreeBSD, etc.), bem como no Microsoft Windows. O OTRS *Help Desk* segue o modelo de boas práticas ITIL e tem uma estrutura modular que permite a instalação de *add-ons* (alguns gratuitos, outros pagos) segundo as necessidades do cliente (OTRS, 2013).

A instalação do *software* não implica qualquer custo para o IMT relacionado com a aquisição de licenças ou de *hardware* (atendendo ao parque informático disponível no IMT). Acarreta porém alguns custos relacionados com a contratação de uma empresa (nacional) para acompanhar as fases de instalação, parametrização e formação inicial. A OTRS disponibiliza a possibilidade de celebrar um contrato de manutenção anual, dependendo o seu custo do número de utilizadores do *software*. Disponibiliza igualmente uma versão paga do OTRS *Help Desk*, na modalidade *software as a service* (SaaS).

### **3.2 ASPETOS DA REESTRUTURAÇÃO RELACIONADOS COM O ESPAÇO DA SOLUÇÃO**

Uma vez escolhido o *software* a implementar, torna-se necessário procurar garantir o sucesso da sua implementação. Por um lado, a aplicação deverá ser parametrizada tomando em conta o contexto existente, os utilizadores a servir, os obstáculos a ultrapassar e o tipo de solicitações recebidas. Por outro, as potencialidades da aplicação obrigam a repensar modos de funcionamento, a fixar processos e a definir indicadores de desempenho relevantes e, agora, facilmente mensuráveis. Haverá que ter em consideração o fim último do DAUT (prestar um melhor serviço ao cidadão), pelo que a sua atuação não se deve restringir a implementar uma dada aplicação, devendo antes encarar essa implementação como parte de um todo que se pretende melhorar.

#### **3.2.1 Análise do contexto**

##### *3.2.1.1 Análise de stakeholders*

A implementação com sucesso da aplicação implica o conhecimento do contexto em que essa implementação terá lugar. É essa reflexão que se propõe de seguida, através da análise dos *stakeholders* do serviço em que a aplicação será utilizada e dos possíveis obstáculos ao seu bom funcionamento.

---

<sup>28</sup> O OTRS *Help Desk* está licenciado sob a Licença *Affero General Public License V3* (AGPL), que permite ao utilizador descarregar, instalar, usar e modificar o programa sem nenhum custo.

Quadro 3.1 – Principais *stakeholders* do DAUT

<i>Stakeholder (SH)</i>	O que o SH espera	O que o SH obtém	O que o DAUT espera	O que o DAUT obtém	Ações a tomar
<i>Utentes</i>	Informação clara e acessível, facilidade de comunicação, rapidez no atendimento, tramitação célere dos pedidos	Respostas claras, facilidade de contacto, respostas por vezes tardias	Pedidos claros e não repetidos, dados suficientes para atender ao pedido	Grande afluência de pedidos, pedidos por vezes confusos, repetidos e/ou sem dados suficientes	Melhorar canais de comunicação e informação disponibilizada
<i>Autoridades e outras entidades públicas</i>	Respostas atempadas, disponibilidade e facilidade de comunicação.	Respostas prioritárias, acesso remoto às aplicações relevantes	Respostas atempadas, disponibilidade e facilidade de comunicação	Resposta às solicitações, acesso a algumas aplicações, canais de resposta por vezes inoperacionais.	Partilhar aplicações, melhorar canais de comunicação, promover a cooperação e a partilha de informação
<i>Sociedade</i>	Informação clara e concisa, cumprimento das atribuições, utilização criteriosa dos meios públicos	Informação <i>on-line</i> , cumprimento das atribuições segundo as possibilidades, utilização criteriosa dos meios públicos	<i>Feedback</i> e sugestões de melhoria, apoio para a alocação dos meios necessários à sua atuação	<i>Feedback</i> e sugestões de melhoria, reclamações sobre os serviços prestados pelo IMT	Publicitar atividade desenvolvida, disponibilizar mais e melhor informação, melhorar atendimento
<i>Funcionários</i>	Reconhecimento profissional, boas condições de trabalho, formação e remuneração adequadas	Instalações adequadas, formação, remuneração	Qualidade do desempenho, novos conhecimentos, bom relacionamento com os utentes	baixo absentismo, abertura a relacionamento com os utentes	Formar segundo as necessidades, investir nas condições de trabalho, promover a transmissão de conhecimentos
<i>Delegações / Áreas de negócio</i>	Apoio na resposta às solicitações, reencaminhamento atempado das solicitações relevantes	Apoio na resposta às solicitações, reencaminhamento das solicitações relevantes	Apoio na resposta às solicitações, esclarecimento atempado de dúvidas, clareza e homogeneidade de processos	Apoio na resposta às solicitações, esclarecimento de dúvidas	Melhorar canais de comunicação, melhorar informação, fixar e homogeneizar processos
<i>Direção</i>	Cumprimento adequado das funções, acatamento das instruções, contenção orçamental, promoção da imagem do IMT	Cumprimento das funções, acatamento das instruções, contenção orçamental, promoção da imagem institucional	Reconhecimento, conhecimento aprofundado da atividade, deliberação célere sobre as solicitações, disponibilização dos meios necessários	Reconhecimento, conhecimento genérico da atividade, deliberação sobre as solicitações, disponibilização de meios segundo o possível	Melhorar a comunicação da atividade realizada, a promoção da sua relevância, a calendarização das iniciativas e a fundamentação dos pedidos
<i>Fornecedores</i>	Cumprimento dos contratos, pagamentos atempados, contratação célere e transparente	Celebração de contratos, pagamento dos bens e serviços fornecidos, contratação transparente	Cumprimento contratual, assistência técnica adequada e atempada, formação, abertura de dados	Cumprimento contratual, assistência técnica, formação	Definir níveis de serviço, implementar plano de prevenção de riscos de gestão



Atendendo às funções desempenhadas pelo DAUT, identificam-se sete *stakeholders* particularmente relevantes para este departamento (Quadro 3.1).

Um primeiro *stakeholder* a considerar são os *utentes*. Estes assumem uma grande diversidade quanto à sua natureza (cidadãos, profissionais, empresas, instituições, etc.), quanto aos assuntos abordados (condutores, veículos, transportes rodoviários e ferroviários, certificação profissional, contraordenações, etc.) e quanto à sua relação com os serviços prestados pelo IMT (solicitações *a priori* – como, por exemplo, pedidos de informação sobre esses serviços; solicitações *a posteriori* – como, por exemplo, reclamações sobre demoras na conclusão dos serviços; ou solicitações não relacionados com os serviços do IMT – como, por exemplo, pedidos relacionados com serviços da competência de outras entidades). O IMT tem um vasto número de potenciais utentes (os mais de 6,5 milhões portadores de carta de condução, os proprietários de cerca de 9 milhões de veículos matriculados não cancelados, as mais de 10 mil empresas de transportes em táxis, os vários milhares de empresas ligadas à atividade transportadora, as centenas de empresas ligadas à inspeção de veículos, etc.)<sup>29</sup>, o que exige a disponibilidade de recursos humanos e materiais suficientes para o seu funcionamento em condições satisfatórias.

O DAUT recebe vários pedidos de *outras entidades públicas* (nacionais e estrangeiras). Estes pedidos são oriundos de forças policiais (PSP, GNR, etc.), judiciais (tribunais, julgados de paz, etc.), de outras entidades da AP (Autoridade Tributária e Aduaneira, Conservatória do Registo Automóvel, Turismo de Portugal, embaixadas e consulados, etc.) e de entidades estrangeiras (forças policiais, serviços emissores de títulos de condução, embaixadas, etc.). Algumas das entidades têm natureza supranacional (Comissão Europeia, Interpol, etc.). As solicitações estão relacionadas com vários assuntos: cidadãos (como, por exemplo, pedidos de confirmação de morada); condutores (como, por exemplo, pedidos de verificação da sua habilitação para conduzir), veículos (como, por exemplo, pedidos de verificação da validade de uma dada matrícula), etc. Ainda que percentualmente menos relevantes, a especial importância destes pedidos leva a que sejam tratados como prioritários, devendo, sempre que possível, ser submetidos por canais específicos.

Deduz-se do exposto que grande parte da atividade do DAUT consiste na interação com interlocutores externos ao IMT, o que contribui de forma relevante para a imagem do IMT junto da *sociedade*. O DAUT deverá procurar promover a interação com a sociedade, incentivando a apresentação de sugestões de melhoria e procurando sempre melhorar a informação disponibilizada. A melhoria da imagem do IMT e do conhecimento da sua atividade poderá contribuir para estabelecer um clima favorável à alocação dos meios indispensáveis para o seu desempenho.

---

<sup>29</sup> Dados retirados do Plano de Atividades 2012 do IMTT, I. P.

Esta interação passa, num primeiro nível, pelos *funcionários*. Uma tendência herdada do antigo IMTT é a da diminuição de efetivos (as medidas de contenção de custos na AP fazem com que as saídas de funcionários não possam ser proporcionalmente compensadas pelas entradas). Este facto prejudica o rejuvenescimento dos quadros, podendo levar, a prazo, à perda de uma grande parte do *know-how* institucional. Apesar da integração de vários organismos no atual IMT poder libertar alguns colaboradores para o desempenho de outras funções, não se prevê, na atual conjuntura, que a tendência de diminuição de efetivos se venha a alterar. Daí que urja promover a produtividade dos colaboradores, o registo e partilha de conhecimentos (no seio do DAUT e com os demais departamentos e delegações) e apostar na formação profissional dos colaboradores.

As *delegações* do IMT (regionais e distritais) são outro *stakeholder* que influencia o desempenho do DAUT. São as delegações que recebem e processam a generalidade das solicitações dos utentes, o que as obriga amiúde a adaptar os procedimentos em função das situações que quotidianamente enfrentam. Esta situação leva a que se verifiquem diferenças nos processos adotados por cada delegação, o que prejudica a qualidade das repostas que o serviço de apoio fornece ao utilizador. Se, por um lado, o DAUT pode aliviar o trabalho das delegações (respondendo às solicitações dos utentes, evitando que muitos tenham de se deslocar aos balcões de atendimento), por outro vê-se obrigado a recorrer às delegações para resolver uma parte considerável das solicitações recebidas. Este facto faz com que as delegações assumam o papel de operadores de segundo nível do *service desk*.

As *áreas de negócio* em que o IMT se encontra organizado (condutores, veículos, transportes rodoviários, etc.) influem igualmente no desempenho do DAUT. Tal como sucede com as delegações, também as áreas de negócio são aliviadas das solicitações que podem ser resolvidas a nível inferior, e também elas assumem o papel de operadores de segundo nível do *service desk*.

Outro *stakeholder* relevante é, obviamente, a *direção* do IMT, a quem compete definir o âmbito de atuação do DAUT e disponibilizar os meios necessários para essa atuação. Num contexto de restrição orçamental, a competição pelos recursos disponíveis poderá levar a privilegiar as áreas de negócio em detrimento das áreas de suporte (nas quais se inclui o apoio ao utilizador). Caberá ao DAUT evidenciar, junto da direção, a relevância da sua atuação, baseando-se para tal em dados que descrevam adequadamente a realidade. Este exercício exige contudo que sejam definidos, *a priori*, os níveis de serviço a assegurar.

Quer o DAUT quer os seus *fornecedores* de bens e serviços gostariam de poder recorrer a uma contratação célere e de respeitar as condições negociadas. Ainda que o DAUT procure privilegiar, sempre que desejável, a manutenção das parcerias que se tenham revelado profícuas, uma série de fatores (restrições legislativas, limitações orçamentais, eventuais orientações superiores, etc.) pode levar a que essa continuidade nem sempre seja

possível. O DAUT não deve permitir que a sua atividade fique refém de um dado fornecedor, dificultando a sua substituição por outros que apresentem melhores condições técnicas ou contratuais. Por outro lado, a contratação de bens e de serviços é tipicamente apontada como uma das áreas mais propensas a práticas lesivas do interesse das instituições públicas, o que deve levar o DAUT a prestar especial atenção ao plano de prevenção de riscos de gestão implementado no IMT.

### 3.2.1.2 Possíveis obstáculos ao bom funcionamento do *service desk*

Segundo Knapp (2010: 15) há quatro componentes essenciais para o sucesso de um *service desk*: (i) as *peessoas*, (ii) os *processos*, (iii) a *tecnologia* e (iv) a *informação*.

As *peessoas* envolvidas na prestação do serviço de apoio ao utilizador são a componente mais importante de qualquer *service desk*. Este encontra-se habitualmente estruturado em três níveis hierárquicos, sendo cada nível chamado a intervir em função da complexidade do problema, da responsabilidade da resposta ou da proximidade ao utilizador. O objetivo de um *service desk* eficiente passa por procurar que os problemas sejam resolvidos ao mais baixo nível hierárquico possível, conseguindo-se assim uma economia de recursos e de tempo (Knapp, 2010: 16).

Outra componente importante é a dos *processos*. A sua correta definição disponibiliza aos operadores um guião sobre a tramitação de um determinado problema, associando cada etapa a um operador ou a um conjunto de operadores. A sua correta implementação permite aumentar a eficácia e a eficiência da atuação do organismo. Os processos devem ser constantemente afinados e periodicamente redesenhados tendo em vista a prestação de um cada vez melhor serviço ao utente (Knapp, 2010: 18-19).

A *tecnologia*, neste contexto, refere-se às ferramentas e aos serviços a que as pessoas recorrem para realizar o seu trabalho. Pode dizer-se que o *service desk* utiliza a tecnologia para satisfazer as necessidades dos utilizadores e da organização (Knapp, 2010: 20).

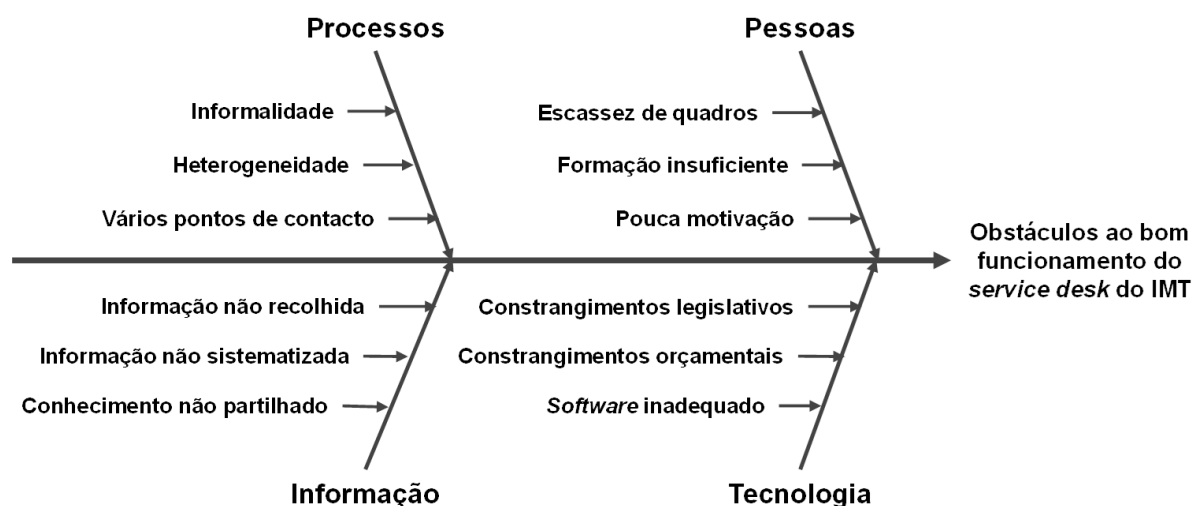
Uma outra componente do *service desk* é a *informação*, definindo-se esta como um conjunto de dados organizados de forma inteligível. Os utentes e colaboradores precisam de informação para fazer o seu trabalho. Os gestores precisam de informação para controlar, medir e continuamente melhorar os processos. O tratamento da informação recolhida pelo *service desk* tem duas vantagens: permite avaliar melhor o seu desempenho e conhecer melhor os seus utentes e as suas necessidades (Knapp, 2010: 20-22).

Estas quatro componentes podem ser usadas para sistematizar os principais obstáculos que se levantam ao bom funcionamento do *service desk* do IMT, e que a aplicação a adotar poderá ajudar a debelar (Figura 3.2).

Relativamente às *peessoas*, verifica-se no IMT uma escassez de quadros, agravada pelas restrições à admissão de novos colaboradores. Esta escassez obriga cada operador a

atender a um grande número de solicitações, impede a sua especialização por áreas de apoio e dificulta a sua substituição em caso de ausência. Uma das poucas maneiras de ultrapassar este constrangimento será o recurso à mobilidade interna de funcionários, menos familiarizados com as novas funções, tecnicamente menos preparados e porventura menos motivados, o que poderá afetar o funcionamento do *service desk*.

Figura 3.2 – Principais obstáculos ao bom funcionamento do *service desk* do IMT



Relativamente aos *processos*, existe uma cultura de informalidade que é prejudicial ao funcionamento do *service desk*. Urge implementar o registo estruturado de procedimentos e soluções, evitando perdas de tempo na procura de soluções já anteriormente encontradas e possibilitando a repercussão na organização do conhecimento já existente. Verifica-se também a existência de vários pontos de contacto entre os utentes e o suporte técnico, o que pode originar dificuldades de manutenção do registo de pedidos, duplicações de trabalho, duplicações de resposta, e, no limite, respostas incoerentes entre si. Regista-se igualmente, em certas situações, alguma heterogeneidade nos processos implementados pelas várias delegações, o que dificulta a precisão e a padronização das informações a fornecer pelo serviço de apoio.

Quanto à *tecnologia*, os constrangimentos orçamentais e legislativos impostos ao IMT restringem a sua liberdade para tomar decisões sobre as ferramentas informáticas a adotar. Estas limitações podem levar à implementação de *softwares* porventura menos adequados às tarefas a desempenhar. Importa garantir que a aplicação a adotar se adequa às necessidades do IMT, seja na gestão do serviço de apoio ao utilizador, seja na sistematização da informação disponibilizada ao utente, seja ainda na recolha e tratamento das métricas tidas como relevantes.

No tocante à *informação*, a menor ênfase dada à definição de níveis de serviço e à identificação de fatores críticos de sucesso dificulta a escolha das métricas mais adequadas para avaliar o desempenho do *service desk*. O seu bom funcionamento passará também por

promover a sistematização da informação e a partilha de conhecimentos, evitando o desperdício de meios e tempo na procura de soluções já antes encontradas.

A aplicação a adotar resolve, ou ajuda a resolver, alguns dos obstáculos anteriormente descritos (recolha, sistematização e partilha de informação, adequação do *software*, redução da informalidade e dos pontos de contacto). Contudo, outros obstáculos não serão ultrapassáveis simplesmente com a adoção desta aplicação (constrangimentos legislativos e orçamentais, escassez de pessoal, falta de formação e de motivação dos colaboradores, heterogeneidade de processos), exigindo a adoção de medidas adicionais.

### **3.2.2 Caracterização das solicitações recebidas**

#### *3.2.2.1 Delineamento experimental*

O modo de funcionamento do apoio ao utilizador externo – em que todos os operadores credenciados podem livremente aceder, mover e/ou apagar toda e qualquer mensagem entrada – dificulta a tarefa de caracterizar, quantitativa e qualitativamente, as solicitações apresentadas pelos cidadãos. Esta dificuldade, associada às limitações da aplicação que gere o correio eletrónico (*Outlook 2007*) no tratamento estatístico de dados, prejudica a confiabilidade dos números que internamente vão sendo compilados a partir da informação transmitida pelos colaboradores. Estas dificuldades não são fáceis de ultrapassar utilizando apenas os meios disponíveis (pelo menos sem consequências no serviço prestado), e nem todas foram ultrapassadas neste estudo, nomeadamente as relacionadas com a quantidade de mensagens recebidas. Procurou-se, em alternativa, obter uma caracterização qualitativa fidedigna destas mensagens, adotando para isso a metodologia a seguir exposta.

A recolha de amostras foi realizada durante o período laboral (dias úteis, entre as 9 e as 20 horas), entre os dias 17/10/2013 e 17/04/2014, com exceção do período entre os dias 13/12/2013 e 30/12/2013 (opção tomada para evitar o potencial enviesamento decorrente das mensagens de boas festas típicas da quadra natalícia). Foram aleatoriamente definidos períodos de 5 minutos (contagem iniciada com a receção da primeira mensagem) em que foram recolhidas todas as mensagens entradas. Realizaram-se no total 131 recolhas de amostras, num total de 422 mensagens recolhidas. Atendendo à dimensão da amostra, presumindo a sua aleatoriedade e considerando uma população de dimensão desconhecida, para um nível de confiança de 95% obtém-se uma margem de erro de 4,8%.

#### *3.2.2.2 Resultados observados*

Analisando a forma de entrada das mensagens, verifica-se que estas são maioritariamente enviadas via formulário *on-line* disponível no *site* do IMT (56,9%), sendo as restantes (43,1%) recebidas por *e-mail*. O assunto da mensagem foi incorretamente escolhido em 12,5 % das mensagens recebidas via formulário.

Quanto à origem das mensagens (Quadro 3.2), adotou-se a seguinte classificação: *cidadãos* (tratando de assuntos pessoais); *empresas* (incluindo outras entidades privadas, exceto as englobadas na categoria seguinte); *entidades formadoras* (responsáveis por cursos, ações de formação, organização de conferências, congressos, etc.); *IMT*; *entidades públicas nacionais* (incluindo outros organismos da AP, tribunais, julgados de paz, câmaras municipais e forças policiais); *entidades públicas estrangeiras*; *representantes legais* (tratando de assuntos em nome de outrem); *reencaminhamentos de outras entidades*; *aplicações informáticas* (mensagens geradas automaticamente); *outros*.

Constata-se que cerca de 69,2% das mensagens são enviadas por cidadãos, sendo 11,4% enviadas por empresas e 6,4% por outras entidades públicas nacionais. Foi só nestas que se registou o uso do formulário *on-line*, embora de forma distinta. Recorrendo os cidadãos maioritariamente ao formulário para enviar mensagens (78,1%), a sua utilização é minoritária por parte de empresas (18,8%) e das entidades públicas nacionais (11,1%), que optam sobretudo pelo envio via *e-mail*.

Quadro 3.2 – Origem e forma de receção das mensagens

Origem	Mensagens		Modo de receção				formulários mal classificados	
			<i>e-mail</i>		formulário			
	n	% total	n	% categoria	n	% categoria	n	% formulários
cidadão	292	69,2	64	21,9	228	78,1	28	12,3
empresas	48	11,4	39	81,3	9	18,8	1	11,1
entidades públicas nacionais	27	6,4	24	88,9	3	11,1	1	33,3
IMT	13	3,1	13	100				
entidades formadoras	11	2,6	11	100				
reencaminhamentos de outras entidades	9	2,1	9	100				
representante legal	6	1,4	6	100				
aplicações informáticas	6	1,4	6	100				
entidades estrangeiras	5	1,2	5	100				
outros	5	1,2	5	100				

Quadro 3.3 – Tipificação das mensagens recebidas por formulário

Formulários	n	% formulários
bem classificados, informação suficiente	196	81,7
mal classificados, informação suficiente	27	11,3
informação insuficiente	17	7,1
TOTAL	240	100

Verifica-se (Quadro 3.3) que a maioria das mensagens recebidas por formulário é bem classificada pelo remetente e que contém informação suficiente para a sua resolução (ainda que eventualmente não a mais adequada para uma resolução mais célere). Contudo, em

quase um quinto dos pedidos a triagem efetuada pelos remetentes não pode ser aproveitada, por má classificação e/ou por não fornecimento de informação suficiente.

Quanto ao tipo de intervenção requerida, há três ações básicas que o operador pode executar: arquivar/apagar, responder ou reencaminhar. Tendo em conta estas ações, bem como a organização estratificada de um serviço de *service desk*, adotou-se a seguinte classificação para o tratamento a dar às mensagens recebidas:

- *Lixo (spam, publicidade, mensagem repetida ou sem nexos, etc.)* – mensagens a descartar imediatamente, se possível através do estabelecimento de regras que permitam o seu despiste automático;
- *Sem necessidade de resposta ao remetente* – mensagens que não requerem que o remetente receba qualquer informação. Podem ser de três subtipos:
  - *Arquivar* – mensagens que não exigem nenhum tratamento específico,
  - *Reencaminhar* – mensagens que devem ser direcionadas a destinatários específicos,
  - *Transmitir resposta ao utente* – mensagens oriundas dos vários serviços do IMT, em que o operador de primeiro nível serve de intermediário na transmissão de resposta ao utente;
- *Respondidas por operador de primeiro nível* – mensagens que requerem resposta, passível de ser dada pelo operador de primeiro nível sem necessidade de apoio superior. Podem ser classificadas nos seguintes subtipos:
  - *Solicitar informação adicional* – mensagem pouco clara ou com dados insuficientes, exigindo o fornecimento de dados adicionais para que o assunto possa ser adequadamente tratado,
  - *Fora do âmbito de atuação do IMT* – mensagens sobre assuntos de que o IMT não se ocupa ou sobre serviços que o IMT não presta,
  - *Resolúvel pelo remetente* – mensagem sobre assunto que, atendendo à informação disponível, disponibilizada ou disponibilizável, poderia ser resolvido pelo remetente sem apoio adicional,
  - *Resolúvel pelo operador* – mensagem sobre assunto que necessita a intervenção do operador para a sua resolução, sem contudo exigir o envolvimento de níveis superiores (desde que o operador esteja adequadamente preparado);
- *Respondidas por níveis superiores* – mensagens sobre assuntos só resolúveis por níveis superiores de apoio, devendo para tal ser-lhes reencaminhada.

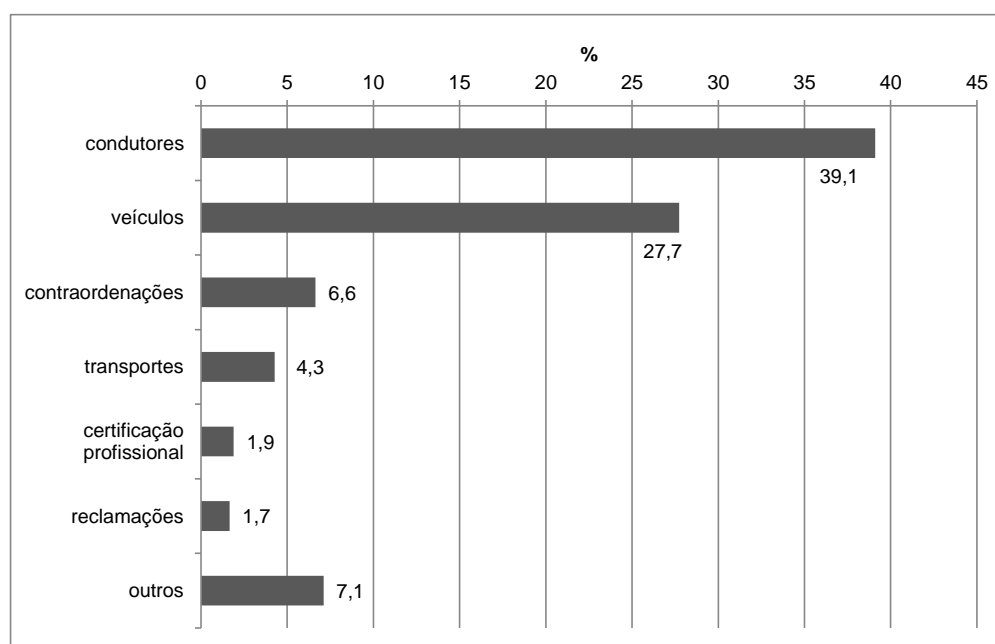
Utilizando esta classificação, observaram-se os resultados expostos no Quadro 3.4. Como se pode constatar, mais de 70% das mensagens são classificáveis, em proporções

similares, em uma de três categorias: *resolúveis pelo remetente* (24,6%), *resolúveis pelo operador de primeiro nível* (23,7%) ou *resolúveis por níveis superiores* (22,7).

Quadro 3.4 – Tipos de intervenção requerida

Tipo de intervenção	n	% total
Lixo	33	7,8
Mensagens sem necessidade de resposta ao remetente	37	8,8
das quais:		
<i>arquivar</i>	8	1,9
<i>reencaminhar</i>	21	5,0
<i>transmitir resposta ao utente</i>	8	1,9
Mensagens respondidas por operador do 1.º nível	256	60,7
das quais:		
<i>solicitar informação adicional</i>	20	4,7
<i>fora do âmbito de atuação do IMT</i>	32	7,6
<i>solicitação resolúvel pelo remetente</i>	104	24,6
<i>solicitação resolúvel pelo operador</i>	100	23,7
Mensagens respondidas por níveis superiores	96	22,7

Figura 3.3 – Classificação das mensagens por tipo de assunto



Classificando as mensagens recebidas por tipo de assunto, verifica-se (Figura 3.3) que cerca de dois terços (66,8%) das mensagens dizem respeito a *condutores* (39,1%) ou a *veículos* (27,7%), ficando os restantes tipos a uma distância considerável.

Entre os assuntos englobados na categoria de *condutores* destacam-se os *pedidos de verificação do estado de emissão da carta de condução* (17,5% do total de pedidos) e os *pedidos de informações sobre a revalidação da carta de condução* (5,9%). Entre os pedidos englobados na categoria de *veículos* destacam-se os *pedidos de verificação do estado da matrícula* (5,9%), os *pedidos de informação sobre alteração das características dos veículos*



(3,6%) e os pedidos de informação sobre como cancelar uma matrícula (3,3%). Entre as demais categorias destacam-se os pedidos de informação sobre o pagamento de contraordenações (3,1%).

Quadro 3.5 – Principais assuntos por tipo de intervenção

Tipo de intervenção	Assunto	n	% categoria	% total
<i>Lixo</i>	publicidade/informação sobre serviços	12	36,4	2,8
	mensagem repetida	7	21,2	1,7
	spam	7	21,2	1,7
	outros	7	21,2	1,7
<i>Mensagens sem necessidade de resposta ao remetente</i>	comunicação de informação	9	24,3	2,1
	convite/informação sobre congresso/formação	9	24,3	2,1
	resposta a solicitação anterior	7	18,9	1,7
	mensagens em cc ou de cortesia	4	10,8	0,9
	outros	8	21,6	1,9
<i>Solicitar informação adicional</i>	verificar cancelamento matrícula	7	35,0	1,7
	verificar estado emissão carta de condução	4	20,0	0,9
	dúvidas sobre veículos	4	20,0	0,9
	dúvidas sobre carta de condução	3	15,0	0,7
	outras	2	10,0	0,5
<i>Fora do âmbito de atuação do IMT</i>	alteração do DUA	15	46,9	3,6
	atraso na emissão do DUA	7	21,9	1,7
	outras	10	31,3	2,4
<i>Solicitação resolúvel pelo remetente</i>	revalidar título de condução	24	23,1	5,7
	cancelar matrícula	14	13,5	3,3
	alterar morada na carta de condução	7	6,7	1,7
	alterar características veículo	6	5,8	1,4
	habilitações para conduzir	6	5,8	1,4
	obter 2.ª via carta condução	6	5,8	1,4
	trocar carta de condução	6	5,8	1,4
	outras (condutores)	13	12,5	3,1
	outras (veículos)	9	8,7	2,1
	outras	12	11,5	2,8
<i>Solicitação resolúvel por operador de primeiro nível</i>	verificar estado emissão carta de condução	60	60,0	14,2
	verificar cancelamento matrícula	13	13,0	3,1
	verificar autenticidade de carta de condução	6	6,0	1,4
	alterar características veículo	4	4,0	0,9
	pedido de informação de residência	4	4,0	0,9
	outras (veículos)	8	8,0	1,9
	outras (condutores)	5	5,0	1,2
<i>Solicitação resolúvel por nível superior</i>	pagamento de contraordenação	12	12,5	2,8
	reclamações	11	11,5	2,6
	verificar estado emissão carta de condução	10	10,4	2,4
	pedido de informatização de matrícula	9	9,4	2,1
	verificar cancelamento matrícula	5	5,2	1,2
	oposição a contraordenação	5	5,2	1,2
	outras (transportes)	13	13,5	3,1
	outras (veículos)	11	11,5	2,6
	outras (certificação profissional)	6	6,3	1,4
	outras	14	14,6	3,3

No Quadro 3.5 apresentam-se os principais assuntos por tipo de intervenção. Destaca-se a importância assumida pelos pedidos de *verificação do estado de emissão da carta de condução* resolúveis pelos operadores de primeiro nível, que por si só representam 14,2% do total de pedidos e 60% de todos os pedidos que requerem obrigatoriamente a intervenção destes operadores.

### 3.2.2.3 *Discussão dos resultados*

A análise destes resultados permite sintetizar algumas informações que poderão ajudar a operacionalizar a aplicação escolhida e a otimizar a assistência ao utilizador externo.

Uma primeira reflexão prende-se com a utilidade do formulário *on-line*. Pretendeu-se com a sua adoção que os utentes efetuassem uma primeira triagem das mensagens submetidas, dispensando assim a sua execução pelo primeiro nível do *service desk*.

A adoção do formulário relevou-se adequada em mais de 80% dos casos, o que poderá ser usado como um argumento favorável à sua manutenção. Verifica-se no entanto que as opções disponíveis são muito genéricas e formatadas mais de acordo com a organização interna do IMT do que com a perceção – e com as reais necessidades – dos utentes, o que poderá justificar o facto de uma em cada oito mensagens ser mal classificada. Por outro lado, o formulário deveria contribuir para que o utente fornecesse à partida a informação relevante para a satisfação do seu pedido, definindo campos de preenchimento obrigatório em função do tema escolhido – o que permitiria debelar os pedidos de informação adicional.

Só será defensável a manutenção do formulário se este for compatibilizado com a aplicação a adotar, tomando em consideração as seguintes questões:

- Parametrisação do campo “*e-mail*”, de modo a detetar endereços eletrónicos inválidos ou mal preenchidos;
- Detecção do campo “*e-mail*” pela aplicação, definindo-o automaticamente como contacto a usar no fornecimento de resposta ao utente;
- Reformulação das opções do formulário em função da parametrização da aplicação e das necessidades dos utilizadores, em especial através da definição de subníveis de assuntos;
- Definição de campos de preenchimento obrigatório em função dos níveis e subníveis de assuntos escolhidos;
- Integração do formulário com as FAQ e com a informação disponibilizada no *site*, sugerindo a sua consulta nos casos em que esta possa ser suficiente para a obtenção dos esclarecimentos pretendidos.

Atendendo à prioridade dada às mensagens oriundas das autoridades (nacionais e estrangeiras), o formulário poderá não ser a forma mais adequada para receber as

mensagens oriunda destas entidades. Assim, será de considerar a disponibilização de um canal específico para a receção deste tipo de mensagens (por exemplo, um *e-mail* próprio).

Os resultados mostram que só 22,7% das mensagens exigem a intervenção de níveis superiores de apoio, sendo as restantes tratadas exclusivamente no primeiro nível. Destas, só numa minoria (39,6%, representando 30,6% do total) é que a intervenção dos operadores é imprescindível<sup>30</sup>, sendo a maioria (60,4%, ou 46,7% do total) potencialmente evitável.

A nova aplicação deverá contribuir para diminuir o número de mensagens em que a intervenção do operador de primeiro nível pode ser dispensada, o que poderá passar pela adoção das seguintes medidas:

- Promover o despiste automático das mensagens classificadas como *lixo*;
- Levar todos os operadores de níveis superiores a responder diretamente aos utentes;
- Melhorar a qualidade da informação disponibilizada (e a sua acessibilidade), de modo a procurar evitar as solicitações com informação insuficiente, as resolúveis pelos utentes e as que não são da competência do IMT;

Quanto às solicitações fora do âmbito de atuação do IMT, verifica-se que estas estão essencialmente relacionadas com questões sobre o DUA da responsabilidade da Conservatória do Registo Automóvel (CRA)<sup>31</sup>. Este tipo de solicitações poderá ser abordado de uma de três formas:

- Informar o utente de que o assunto não é da competência do IMT, indicando-lhe uma ligação para o *site* do organismo a contactar;
- Informar o utente de que o assunto não é da competência do IMT, e, em simultâneo, reencaminhar a sua mensagem para um *e-mail* de atendimento da entidade competente, solicitando-lhe que responda diretamente ao utente;
- Reencaminhar a mensagem para um *e-mail* específico acordado com a entidade em questão, comprometendo-se esta a responder diretamente ao utente.

O tratamento atualmente adotado é o descrito no primeiro ponto. A curto prazo será possível adotar, para a maioria das solicitações, o tratamento descrito no segundo ponto (à

---

<sup>30</sup> Esta percentagem engloba as solicitações resolúveis por operador de primeiro nível, as informações a arquivar e as informações a reencaminhar. Exclui as mensagens classificadas como lixo, a transmissão de resposta ao utente, a solicitação de informações adicionais, as solicitações fora do âmbito de atuação do IMT e as solicitações resolúveis pelo remetente.

<sup>31</sup> A integração num único documento (DUA) das informações constantes no livrete (características do veículo, da responsabilidade do IMT) e no registo de propriedade (relativas à propriedade do veículo, da responsabilidade da CRA) poderá ter criado em muitos utentes a expectativa (ou a ilusão) de que haveria uma integração dos respetivos *back offices* superior à verificada.

semelhança do que sucede com as mensagens que outras entidades<sup>32</sup> reencaminham para o IMT). Contudo, o cenário ideal seria o descrito no terceiro ponto, ainda que a sua implementação possa não ser imediata.

No que concerne às mensagens resolúveis pelos utentes, os resultados demonstram que os esforços para melhorar a informação disponibilizada deverão focar-se, de forma prioritária, na revalidação da carta de condução e no cancelamento de matrículas.

Os resultados mostram que a maioria das mensagens (66,8%) está relacionada com *condutores* e com *veículos*. Compreende-se por isso que sejam estas as áreas em que os operadores de primeiro nível têm acesso às aplicações que permitem a resolução de grande parte das solicitações. Em consequência, as solicitações resolúveis por estes operadores restringem-se a estas duas áreas, limitando-se a sua intervenção nas restantes áreas a arquivar as mensagens que não exijam resposta, a fornecer ao remetente informação já disponível ou a reencaminhar mensagens para o nível superior.

Uma maior capacitação dos operadores de primeiro nível para responder a outros assuntos é, em teoria, desejável. Contudo, a menor expressão destes pedidos, aliada aos custos de formação associados e à exiguidade dos recursos humanos disponíveis, poderá levar a que esta maior capacitação possa ser tida como dispensável.

A aplicação informática a adotar permite tratar as mensagens recebidas de acordo com processos previamente definidos. Para tirar partido desta funcionalidade será necessário identificar e fixar os processos mais relevantes, o que permitirá igualmente homogeneizar as respostas dadas a solicitações similares. Atendendo aos dados recolhidos, verifica-se que o pedido mais frequente é o de *verificação do estado de emissão da carta de condução*, que por si só representa 60% dos pedidos que podem ser resolvidos através da intervenção do operador de primeiro nível.

A relevância percentual deste pedido evidencia a existência de disfuncionalidades no processo de emissão da carta de condução, cujo diagnóstico será fundamental para a sua resolução. Esta é uma das principais vantagens que pode ser retirada da análise dos dados resultantes do funcionamento do *service desk*: a identificação precoce de problemas nos serviços prestados pelo IMT e o fornecimento de pistas para a sua eventual correção.

### **3.2.3 Processo de verificação do estado de emissão da carta de condução**

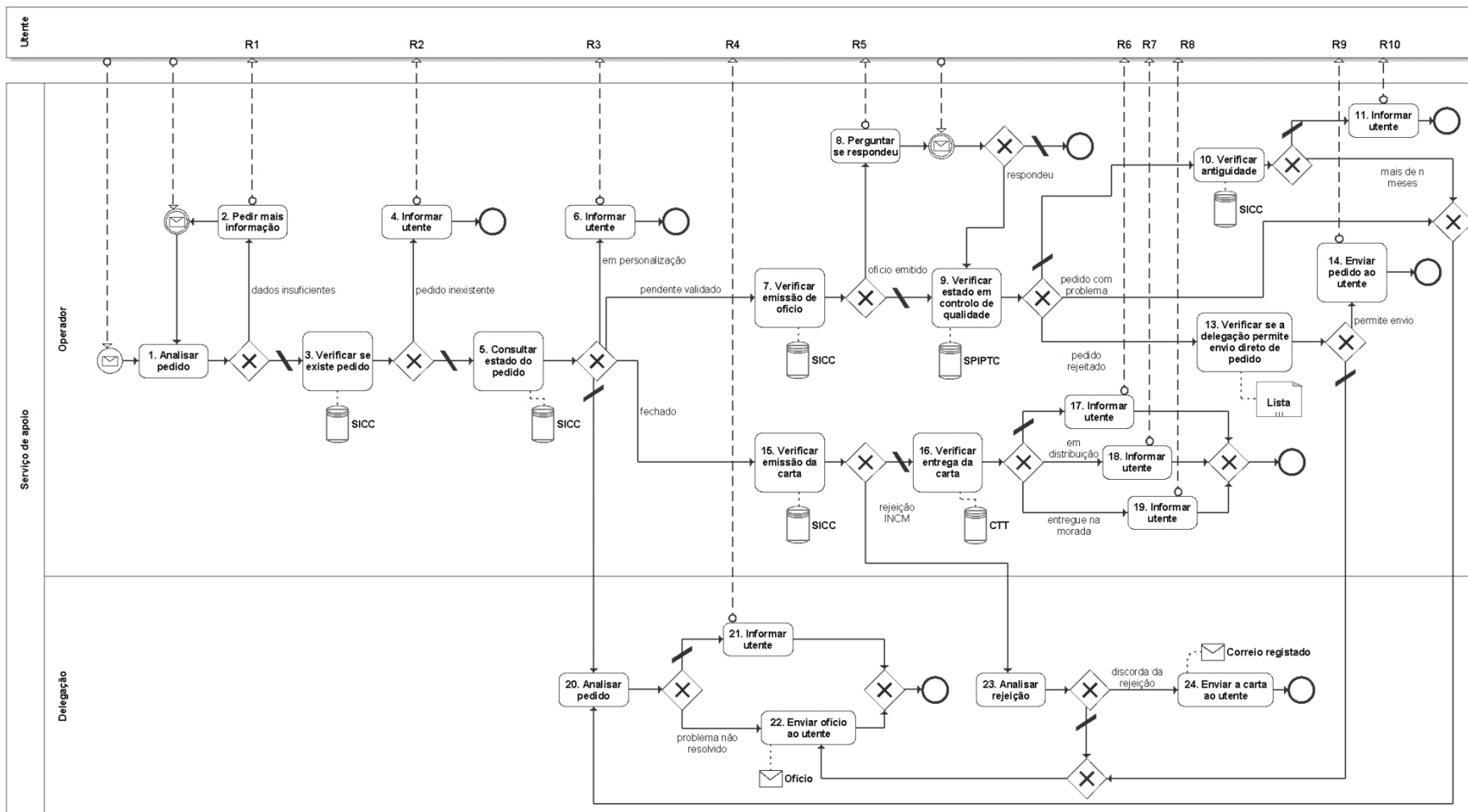
#### *3.2.3.1 Fixação do processo atualmente implementado*

O relevo assumido pelos pedidos de verificação do estado de emissão da carta de condução leva a que este seja o processo prioritário a fixar. Recorrendo à notação BPMN 2.0, apresenta-se (Figura 3.4) uma proposta para a sua esquematização.

---

<sup>32</sup> ASAE, INCM, Portal do Cidadão, Turismo de Portugal, etc.

Figura 3.4 – Processo de verificação do estado de emissão da carta de condução



Para além do utente, identificam-se dois intervenientes neste processo: os operadores de primeiro nível do serviço de apoio e os técnicos da área de condutores das delegações do IMT. Ainda que, por questões de simplificação, não sejam mencionados na figura, alguns técnicos dos serviços centrais podem substituir os das delegações, desde que possuam idênticas permissões de acesso às aplicações e não tenham de consultar os processos físicos.

O processo inicia-se com a receção do pedido do utente. O operador analisa a mensagem (1), solicitando, caso necessário, o fornecimento de informações adicionais (2). Caso os dados fornecidos permitam consultar os dados do condutor no SICC, o operador verifica se nestes consta algum pedido de emissão de carta de condução (3). Caso este pedido não exista, o utente é informado deste facto (4) e o seu pedido é fechado. Caso o pedido seja localizado, o operador verifica em que estado se encontra (5).

Apesar de existir uma série de estados possíveis do pedido, a intervenção do operador só é relevante em três desses estados: *em personalização* (a carta de condução foi enviada para produção), *pendente validado* (a informação fornecida pelo utente foi validada, aguardando o pedido a digitalização e recolha da fotografia e da assinatura do condutor) e *fechado* (a carta de condução já foi produzida).

Caso o pedido se encontre *em personalização*, o operador informa o utente de que a produção da sua carta de condução foi já solicitada à INCM (6) e fecha o pedido.

Caso o pedido se encontre no estado *pendente validado*, o operador terá de verificar se a delegação responsável pelo pedido emitiu algum ofício a solicitar a submissão de novo formulário com nova fotografia e nova assinatura<sup>33</sup> (7). Tendo este ofício sido emitido, o operador deve confirmar junto do utente se já procedeu de acordo com o solicitado (8). Caso o utente ainda não tenha respondido, o operador fecha o pedido. Caso já tenha respondido, o pedido é tratado como se o ofício não tivesse sido emitido.

O passo seguinte será o da verificação, no SPIPTC, do estado do pedido em sede de controlo de qualidade (9). Caso tenha havido uma rejeição (por má qualidade da fotografia e/ou da assinatura), o operador verifica se a delegação lhe permite solicitar diretamente ao utente a submissão de novo formulário (13). Se a delegação o permitir, o operador efetua essa solicitação (14) e fecha o pedido. Se não o permitir, caberá à delegação enviar um ofício ao utente (22) e fechar o pedido.

Se for identificado, no SPIPTC, algum outro problema com o pedido, este é encaminhado para a delegação correspondente, sendo-lhe dado tratamento idêntico ao dos pedidos que não se encontram num dos três estados identificados (descrito mais adiante). Não sendo

---

<sup>33</sup> O ofício a solicitar a submissão de novo formulário com nova fotografia e nova assinatura será, doravante, apelidado apenas de ofício.

identificado nenhum problema no SPIPTC, o operador verifica a antiguidade do pedido (10). Caso o prazo decorrido desde a receção do pedido seja tido como razoável<sup>34</sup>, o operador informa o utente de que o seu pedido se encontra a aguardar a digitalização e validação da fotografia e da assinatura (11) e fecha o pedido. Caso esse prazo tenha sido excedido, o pedido é submetido à análise da delegação correspondente (20).

Caso o pedido esteja *fechado*, o operador deve consultar, no SICC, a informação sobre a emissão da carta de condução (16). Se tiver ocorrido uma rejeição no controlo de qualidade realizado pela INCM (após a produção da carta de condução) o pedido é encaminhado para a delegação correspondente (para onde é também enviada a carta de condução produzida). A delegação analisa a rejeição da INCM (23), podendo tomar uma de duas opções: ou concorda com a rejeição e envia um ofício ao utente (22), ou discorda da rejeição e envia a carta de condução ao utente por correio registado (24). Em ambos os casos o pedido é subsequentemente fechado.

Não existindo rejeição por parte da INCM, tal significa que a carta de condução foi produzida e enviada ao utente por correio registado. O operador deverá verificar, junto dos CTT, se a entrega da carta foi conseguida (16). Caso a carta de condução tenha sido entregue na morada indicada pelo utente, o operador informa o utente deste facto (19) e fecha o pedido. Caso a carta se encontre em distribuição postal, o utente é igualmente informado desse facto (18), sendo o seu pedido fechado. As cartas de condução cuja entrega não tenha sido conseguida são arquivadas na respetiva delegação. O operador informa o utente sobre como proceder para levantar a sua carta (17) e fecha o pedido.

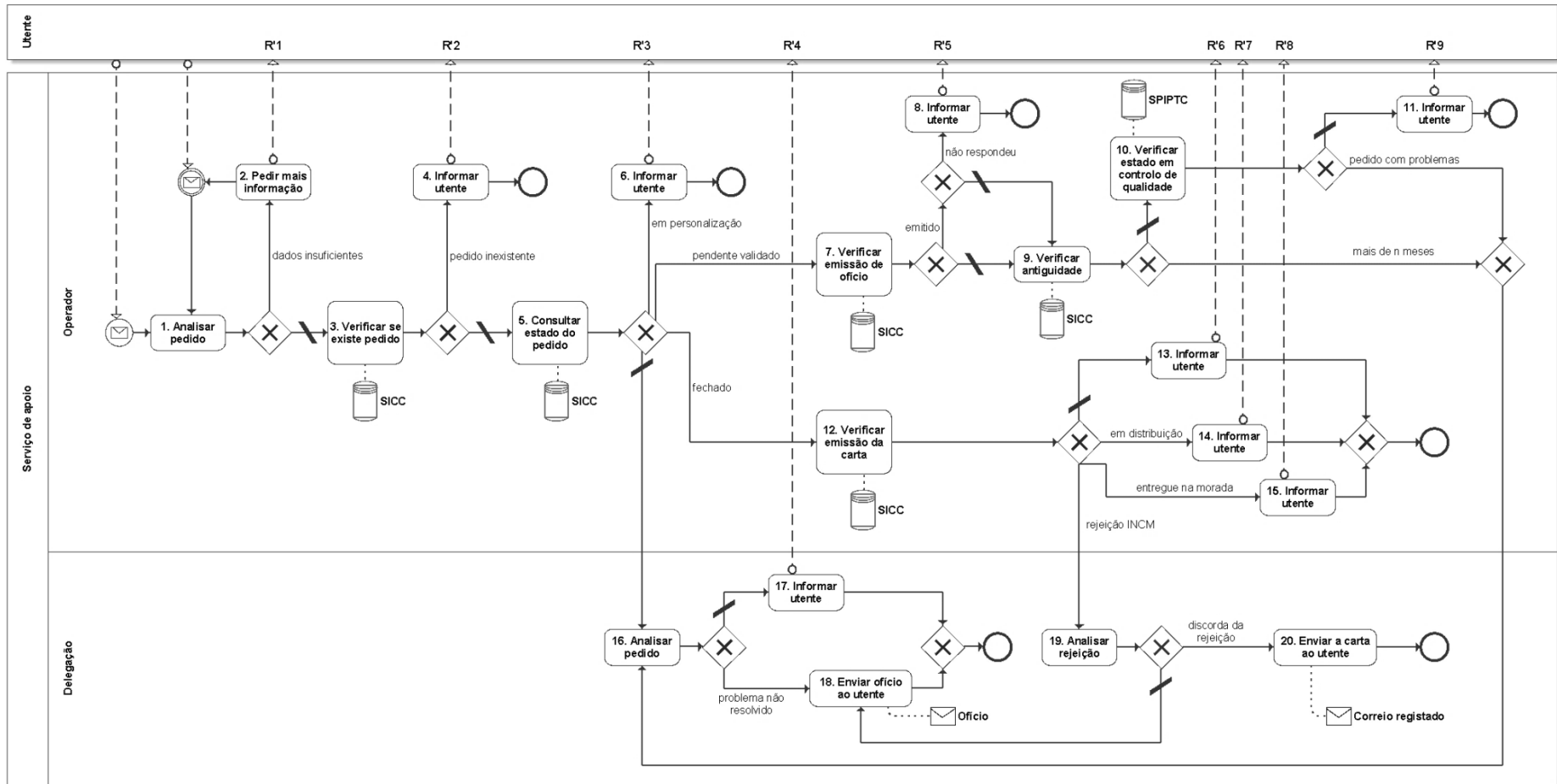
Os pedidos que não se encontrem num destes três estados são encaminhados para a delegação responsável pelo balcão em que o pedido foi apresentado, a quem caberá analisá-lo (20). Caso a delegação não consiga resolver o problema, envia um ofício ao utente (22) e fecha o pedido. Caso consiga resolver o problema, a delegação informa o utente dessa resolução (21) e fecha o pedido.

Este processo prevê a possibilidade de dez tipos de respostas a fornecer ao utente (R1 a R10). À exceção da resposta R4 (da responsabilidade das delegações e variável em função do tipo de pedido recebido), todas as demais são padronizáveis, devendo ser definida uma resposta-tipo para cada uma das situações, homogeneizando assim as respostas fornecidas pelos operadores. Apresenta-se em anexo uma proposta de texto para cada uma das respostas a padronizar.

---

<sup>34</sup> Este prazo, a definir a nível superior, deve ser periodicamente revisto em função das solicitações recebidas e do *feedback* recebido das delegações.

Figura 3.5 – Proposta de melhoria do processo de verificação do estado de emissão da carta de condução





### 3.2.3.2 Proposta de melhoria do processo

Este processo poderá ser melhorado promovendo a integração entre as várias aplicações e melhorando o registo da informação. Na Figura 3.5 descreve-se uma proposta de melhoria partindo do princípio que se registam no SICC as respostas aos ofícios, as rejeições em controlo de qualidade (SPIPTC) e o estado de entrega da carta de condução (CTT). Estas alterações permitiriam agilizar e simplificar a tramitação dos pedidos, bem como aceder à maioria da informação relevante através de uma única aplicação (SICC).

O registo no SICC dos ofícios emitidos e dos que foram respondidos pelos utentes permitiria ao operador deixar de efetuar essa verificação, eliminando o tempo de espera entre a pergunta do operador e a receção da resposta do utente.

Outra alteração proposta consiste em configurar o SPIPTC para emitir automaticamente um ofício em caso de rejeição de um pedido no controlo de qualidade, ficando esse ofício registado no SICC. Esta medida dispensaria o operador de ter de consultar o SPIPTC para averiguar a existência de tal rejeição, impossibilitando também, no limite, a existência de rejeições não comunicadas ao utente. Outra consequência desta medida seria a dispensa da consulta ao SPIPTC no caso dos pedidos de maior antiguidade.

Uma última alteração consiste em registar no SICC o estado das cartas de condução produzidas (rejeitadas, em distribuição, entregues na morada, devolvidas ao IMT), o que permitiria ao operador responder adequadamente ao utente sem ter de consultar a informação disponibilizada *online* pelos CTT.

### 3.2.4 Definição de métricas para o serviço de apoio ao utilizador externo

É possível, com a implementação da aplicação escolhida, definir e monitorizar uma série de métricas que ajudem a avaliar o desempenho do serviço de apoio ao utilizador externo. Só que, mais do que a sua quantidade, interessa avaliar a sua relevância para organização. Daí que se deva procurar identificar um número relativamente restrito de indicadores relevantes (KPI<sup>35</sup>) que ajudem a avaliar o que é verdadeiramente importante para o seu desempenho.

Estes indicadores devem ter correspondência com os fatores críticos de sucesso (FCS) do serviço de apoio. Segundo O'Neill (2005: 158), os FCS são "um conjunto limitado de aspetos internos da organização que condicionam o seu desempenho efetivo e que devem ser melhorados", só devendo ser identificados depois dos objetivos estratégicos ficarem bem delineados (O'Neill, 2005:159).

Perante o anteriormente exposto, identificam-se dois objetivos estratégicos para o serviço de apoio ao utilizador externo: *conter os custos de funcionamento do serviço* e *melhorar o apoio prestado ao utente*. Identificam-se também onze FCS, relacionados com os objetivos

---

<sup>35</sup> KPI – *Key Performance Indicators*

de acordo com o exposto no Quadro 3.6, bem como 20 KPI que permitem operacionalizar cada um desses FCS.

A contenção dos custos de funcionamento deve passar pela melhoria de eficiência do processamento dos pedidos, pela diminuição dos custos relacionados com a posse e manutenção das aplicações utilizadas e pela diminuição dos pedidos resolúveis sem a intervenção do serviço de apoio.

A melhoria do apoio ao utente deverá passar pela aferição da sua satisfação, pelo aumento do número de pedidos respondidos, pelo aumento da rapidez e da qualidade das respostas dadas, pela promoção da partilha de conhecimentos (dentro do serviço de apoio e com o utente), pela maior implementação de processos padronizados, pela promoção de uma melhor tipificação dos pedidos pelos utilizadores e pelo maior investimento na formação dos operadores.

Quadro 3.6 – Objetivos, FCS e KPI identificados

Objetivo	FCS	KPI
Conter custos de funcionamento	Melhorar a eficiência do atendimento	custo médio dos pedidos fechados (€) taxa de pedidos fechados no primeiro nível (%)
	Diminuir custos do <i>software</i> utilizado	variação anual de custos (%)
	Diminuir pedidos desnecessários	taxa de pedidos desnecessários (%)
Melhorar o apoio ao utente	Aumentar satisfação do utente	grau de satisfação do utente (escala 1-5)
	Aumentar nível de resposta	taxa de pedidos respondidos (%)
	Aumentar rapidez de resposta	tempo médio de resposta (horas) taxa de pedidos não respondidos em 72 horas (%)
	Melhorar a qualidade das respostas	taxa de reabertura de pedidos (%) taxa de respostas incorretas (%) n.º de incumprimentos do nível de serviço
	Aumentar partilha de conhecimentos	n.º de entradas na <i>knowledge base</i> avaliação média das entradas (escala 1-5) n.º visualizações/ <i>downloads</i> das FAQ
	Aumentar padronização de processos	taxa de pedidos fechados por processos padronizados (%) taxa de pedidos mal encaminhados (%)
	Melhorar tipificação de pedidos	taxa de pedidos tipificados pelo utente (%) taxa de pedidos bem tipificados pelo utente (%)
	Promover formação dos operadores	tempo de formação por operador (hora/operador) avaliação das ações de formação (escala 1-5)

Estes FCS são operacionalizados de acordo com os KPI indicados, cujas fórmulas de cálculo se apresentam em anexo. Ainda que alguns destes indicadores impliquem a recolha

de dados junto de outros departamentos do IMT<sup>36</sup> ou dos utentes<sup>37</sup>, a maioria poderá ser calculada através da aplicação escolhida, seja automaticamente (como, por exemplo, as taxas de pedidos respondidos) seja com posterior intervenção de um operador (como, por exemplo, a taxa de respostas incorretas, a calcular por amostragem). Fica assim patente a importância que esta aplicação poderá ter para uma avaliação adequada do desempenho do serviço de apoio ao utilizador externo.

### **3.2.5 Considerações sobre outras medidas a adotar**

As sugestões anteriormente apresentadas, sendo importantes para a implementação com sucesso do *software* escolhido, não são nem definitivas nem suficientes. Para a abordagem à mudança poder ser considerada consistente com as prescrições do DT, falta submeter estas sugestões a um maior escrutínio dos utilizadores, por forma a poderem ser melhoradas de forma iterativa e dialogante.

Falta também promover a maior intervenção dos utilizadores nas demais fases do processo de melhoria. É legítimo pressupor que a generalidade dos utilizadores não recorre ao serviço de apoio do IMT por motivos lúdicos, mas porque necessita de obter deste serviço uma resposta rápida e eficaz às suas solicitações. Mas o conhecimento dos utilizadores deve ir mais longe e mais fundo, não se devendo ficar por esta pressuposição. Alguns passos foram já dados para melhorar o conhecimento e a capacidade de intervenção do utilizador (medição das solicitações dos utilizadores e não apenas das respostas do serviço de apoio, inquirição dos utilizadores como parte relevante das métricas a disponibilizar à gestão, etc.). Outros se deverão seguir.

---

<sup>36</sup> Como, por exemplo, os relacionados com os vencimentos dos operadores, com os montantes pagos às empresas dão apoio ao *software* ou com o número de visitas às FAQ disponibilizadas no *site*.

<sup>37</sup> Através da realização de inquéritos, efetuando a aplicação a escolha aleatória dos utentes a inquirir.



## CONCLUSÃO

Procurou-se, neste trabalho, refletir sobre os diversos fatores que poderão influenciar o sucesso da implementação de um *software* para melhorar a capacidade do *service desk* do IMT de satisfazer as solicitações dos seus utilizadores.

Atendendo à natureza do IMT e ao fim último da implementação do *software* (melhorar o serviço prestado ao cidadão), esta reflexão obrigou a ponderar uma série de fatores capazes de influenciar o equilíbrio entre o viável, o exequível e o desejado.

No campo do viável, houve que obedecer à condição do novo *software* ter de funcionar com os meios materiais e humanos existentes. Avaliaram-se assim fatores como as especificações técnicas do *software* (e a sua compatibilidade com o *hardware* disponível) ou as potenciais limitações internas ao bom funcionamento do *service desk*.

No campo do exequível, houve que averiguar se a implementação do *software* obedecia às orientações da tutela e às demais disposições legais relevantes. Este exercício levou a efetuar um levantamento da legislação aplicável à contratação e à operacionalização de TIC pela AP, levando também a refletir, num plano mais vasto, sobre o quanto destas condicionantes decorre do(s) modelo(s) de AP mais ou menos em voga.

No campo do desejado, houve que procurar operacionalizar o *software* escolhido de modo a atender às necessidades dos utilizadores – o que implica conhecê-las. Procurou-se assim caracterizar estatisticamente as solicitações recebidas, bem como melhorar a recolha de informação quanto às respostas dadas.

Este trabalho permitiu constatar que um grande número de solicitações é potencialmente evitável se melhorada a informação disponibilizada aos cidadãos. Esta constatação deve levar a um repensar da comunicação entre o IMT e os cidadãos, o que poderá passar, por exemplo, por uma maior integração entre a atividade do DAUT e a informação disponibilizada no *site* do IMT. A reformulação futura deste *site* deverá considerar igualmente o ponto de vista dos utilizadores, ouvindo-os e procurando a sua colaboração desde o início do processo de mudança.

Uma outra proposta consiste na fixação e melhoria dos processos de atendimento – pelo menos dos mais relevantes. O sucesso desta proposta dependerá dos esforços que o IMT vier a desenvolver para harmonizar os processos implementados pelas várias delegações. Esta harmonização não deverá ser imposta “de cima para baixo”, mas emanar de um modelo de governança no seio do IMT que inclua o DAUT, as áreas de negócio, as delegações, os parceiros e os próprios utentes.

Os KPI propostos permitem transformar os dados sobre o funcionamento do *service desk* em informação relevante para toda a organização. Propõe-se assim a sua análise e sistematização através da elaboração de relatórios periódicos sobre o funcionamento do serviço de apoio ao utilizador. Entende-se ser esta prática indispensável à boa gestão deste

serviço, permitindo, por exemplo, sustentar a tomada de decisões quanto aos recursos a alocar à sua atividade.

O foco no utilizador fez com que se procurasse abordar a implementação do *software* sob a perspectiva do DT, de modo a promover a importância do utilizador em todas as fases do processo de mudança. É a adoção desta perspectiva de DT que impede que as propostas apresentadas possam ser encaradas como definitivas. Pelo contrário, estas deverão ser testadas pelos utilizadores (preferencialmente recorrendo a metodologias adequadas) e melhoradas de forma iterativa tendo em conta o *feedback* recebido. O DT não permite perder de vista a noção do que é fundamental (a satisfação das necessidades do utilizador) e do que, sendo importante, é apenas instrumental (o funcionamento do *software*).

Há que ter em conta que uma atitude centrada no utilizador obrigará, tarde ou cedo, a extravasar os limites do DAUT na senda da satisfação das suas necessidades. Não basta proporcionar um bom atendimento ao utilizador – há que efetivamente resolver os seus problemas. Atendendo às potencialidades de recolha de informação do *software* a implementar, poderá o DAUT funcionar como uma espécie de “alarme” que desperte as áreas de negócio para a existência de problemas no seu campo de atuação (problemas que poderão eventualmente obrigar a rever processos e/ou a alterar formas de atuação). Para que tal aconteça, deverá o DAUT promover quer a elaboração de relatórios periódicos quer a sua disseminação por todo o IMT.

Apesar das suas limitações, este trabalho de projeto procurou apresentar uma série de propostas para melhorar o serviço de apoio ao utilizador do IMT. Não se pretende que estas propostas venham a ser implementadas de forma acrítica. Espera-se apenas que possam vir a catalisar um debate que, a propósito da implementação de um *software*, contribua efetivamente para melhorar o serviço que o IMT presta ao cidadão.

## **FONTES**

### **LEGISLAÇÃO**

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio (estabelece medidas de modernização administrativa sobre o atendimento aos cidadãos e agentes económicos e receção dos seus pedidos através dos demais canais de comunicação existentes).

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho (código dos contratos públicos).

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

Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro (aprova a orgânica do IMT).

Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Lei orgânica do Ministério da Economia).

Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio (estabelece a regra da prestação digital de serviços públicos, consagra o atendimento digital assistido como seu complemento indispensável e define o modo de concentração de serviços públicos em Lojas do Cidadão).

Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei-quadro dos institutos públicos).

Lei n.º 36/2011, de 21 de junho (estabelece a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado).

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas).

Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo).

Portaria n.º 53/2014 (regulamenta os termos e a tramitação do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012 (aprova o plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na Administração Pública).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2012 (aprova o regulamento nacional de interoperabilidade digital).

### **OUTRAS FONTES**

d.school (2010), Bootcamp bootleg, (online), consult. 06-06-2014. Disponível em: <http://dschool.stanford.edu/wp-content/uploads/2013/10/METHODCARDS-v3-slim.pdf>

Design Council (s.a.); Design Methods for Developing Services, (online), consult. 06-06-2014. Disponível em: [http://www.innovateuk.org/\\_assets/pdf/Design\\_Methods\\_Services.pdf](http://www.innovateuk.org/_assets/pdf/Design_Methods_Services.pdf)

IMTT, I.P. (2011), Plano de atividades 2012, (online), consult. 06-06-2014. Disponível em: [http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/IMTT/RelatoriosPlanos/Documents/IMTT/Plano\\_Atividades\\_IMTT\\_2012.pdf](http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/IMTT/RelatoriosPlanos/Documents/IMTT/Plano_Atividades_IMTT_2012.pdf)

OTRS (2013), OTRS 3.3 - Admin Manual, (online), consult. 01-06-2014. Disponível em: [http://ftp.otrs.org/pub/otrs/doc/doc-admin/3.3/en/pdf/otrs\\_admin\\_book.pdf](http://ftp.otrs.org/pub/otrs/doc/doc-admin/3.3/en/pdf/otrs_admin_book.pdf)

Young, Grant (2010), Design thinking and sustainability, (online), consult. 06-06-2014. Disponível em:  
<http://zum.io/wp-content/uploads/2010/06/Design-thinking-and-sustainability.pdf>



## BIBLIOGRAFIA

- Agranoff, Robert (2007), *Managing within networks: adding value to public organizations*, Washington, Georgetown University Press, *apud* Pollitt, Christopher (2009).
- Bekkers, Victor (2011), "Three faces of e-government: innovation, interaction, and governance", em Ari-Veikko Anttiroiko *et al* (eds.), *Innovations in Public Governance*, Amsterdão, IOS Press.
- Bekkers, Victor e Vincent Homburg (2005), "E-government as an information ecology: backgrounds and concepts", em Victor Bekkers e Vincent Homburg (eds.), *The information ecology of e-government*, Amsterdão, IOS Press.
- Bekkers, Victor e Vincent Homburg (2009), "The myths and ceremonies of e-government: beyond the hype of a new and better government?", em Albert Meijer *et al* (eds.), *ICTs, citizens and governance: after the hype!*, Amsterdão, IOS Press.
- Bertot, John Carlo e Paul T. Jaeger (2008), "The e-government paradox: better customer service doesn't necessarily cost less", *Government Information Quarterly*, 25, pp 149–154.
- Bouckaert, Geert (2009), "Public sector reform in central and eastern europe", *Halduskultuur*, 10, pp 94-104.
- Bouckaert, Geert, B. Guy Peters, Koen Verhoest (2010), *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Bovens, Mark, Paul 't Hart e B. Guy Peters (2001), "Analysing governance success and failure in six European states", em Mark Bovens *et al*, *Success and failure in public governance: a comparative analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Bozeman, Barry (2007), *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*, Washington, Georgetown University Press.
- Branco, Alexandra, Luís Mendes e Maria José Falcão (2011), *Serviço de suporte ao utilizador (SSU)*, Lisboa, IMTT.
- Brown, Tim (2008), "Design thinking", *Harvard Business Review*, junho, pp. 84-92.
- Cordella, Antonio (2007), "E-government: towards the e-bureaucratic form?", *Journal of Information Technology*, 22, pp 265-274.
- Cordella, Antonio e Leslie Willcocks (2010), "Outsourcing, bureaucracy and public value: Reappraising the notion of the 'contract state'", *Government Information Quarterly*, 27, pp 82–88.
- Damgaard, Bodil e Jacob Torfing (2011), "The impact of metagovernance on local governance networks. lessons from danish employment policy", *Local Government Studies*, 37(3), pp 291–316.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2007), *The New Public Service: serving, not steering*, Nova York, M. E. Shape.
- Denhardt, Robert B. e Janet Vinzant Denhardt (2000), "The New Public Service: serving rather than steering", *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
- Drechsler, Wolfgang (2005), "The re-emergence of 'weberian' public administration after the fall of new public management: the central and eastern european perspective", *Halduskultuur*, 6, pp 94-108.
- Drechsler, Wolfgang (2009), "Towards a neo-weberian european union? Lisbon agenda and public administration", *Halduskultuur*, 10, pp 6-21.
- Dumas, Marlon, Marcello La Rosa, Jan Mendling e Hajo A. Reijers (2013), *Fundamentals of business process management*, Heidelberg, Springer.
- Dunleavy, Patrick (2010), *The future of joined-up public services*, Londres, 2020 Public Services Trust.

- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow e Jane Tinkler (2006), *Digital era governance: it corporations, the state, and e-government*, Oxford, Oxford University Press.
- Fenger, Menno e Victor Bekkers (2007), "The governance concept in public administration", em Victor Bekkers *et al* (eds.), *Governance and the democratic deficit: assessing the democratic legitimacy of governance practices*, Hampshire, Ashgate Publishing Limited.
- Fonseca, Fátima e Carlos Carapeto (2009), *Governança, inovação e tecnologias: o estado rede e a administração pública do futuro*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Fountain, Jane E. (2001a), *Building the virtual state: information technology and institutional change*, Washington, Brookings Institution Press.
- Fountain, Jane E. (2001b), "Paradoxes of public sector customer service", *Governance: an international journal of policy and administration*, 14(1), pp 55–73.
- Giauque, David (2003), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, 69, pp. 567–592.
- Goldfinch, Shaun F. (2009), "Dangerous enthusiasms and information systems development in the public sector", em Shaun F. Goldfinch e Joe L. Wallis (eds.), *International handbook of public management reform*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Gomes, João Salis (2001), "Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal", em Juan Mozzicafredo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Hirst, Paul (2000), "Democracy and governance", em Jon Pierre (ed.), *Debating governance: authority, steering, and democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Homburg, Vincent e Victor Bekkers (2005), "E-government and NPM: a perfect marriage?", em Victor Bekkers e Vincent Homburg (eds.), *The information ecology of e-government*, Amsterdão, IOS Press.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69, pp 3-19.
- Hughes, Owen E. (2003), *Public management and administration*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Kersbergen, Kees Van e Frans Van Waarden (2004), "'Governance' as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", *European Journal of Political Research*, 43, pp143–171.
- Klij, Erik-Hans e Chris Skelcher (2007), "Democracy and governance networks: compatible or not?", *Public Administration*, 85(3), pp 587-608.
- Knapp, Donna (2010), *A guide to service desk concepts*, Boston, Course Technology.
- Kolko, Jon (2010), "Abductive thinking and sensemaking: the drivers of design synthesis", *Design Issues*, 26(1), pp. 15-28.
- Koppenjan, Joop e Erik-Hans Klij (2004), *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*, Londres, Routledge.
- Liedtka, Jeanne e Tim Ogilvie (2011), *Designing for growth: a design thinking tool kit for managers*, Nova York, Columbia University Press.
- Meier, Kenneth J. e Gregory C. Hill (2005), "Bureaucracy in the twenty-first century", em Ewan Ferlie *et al* (eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford, Oxford University Press.
- Mendes, Joana (2006), "La réforme du système administratif portugais: new public management ou état néo-weberien?", *Revue Française d'Administration Publique*, 119, pp. 533-553.

- Meuleman, Louis (2008), *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets – the feasibility of designing and managing governance style combinations*, Heidelberg, Physica-Verlag.
- Mintzberg, Henry (1996), “Managing government, governing management”, *Harvard Business Review*, Maio-Junho 1996, pp. 75-86.
- Mises, Ludwig von (2007) [1944], *Bureaucracy*, Indianapolis, Liberty Fund.
- McNabola, Ailbhe, John Moseley, Bel Reed, Tanja Bisgaard, Anne Dorthe Jossiasen, Christina Melander, Anna Whicher, Jaana Hytönen e Otto Schultz (2013), *Design for Public Good, s.l.*, SEE Platform.
- 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 e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal”, em Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Projectos de inovação na gestão pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- O’Flynn, Janie (2007), “From New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications”, *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (3), pp. 353-366.
- O’Neill, Henrique (2005), “Planeamento estratégico e arquitectura de sistemas de informação”, em Augusto Casaca (coord.), *A sociedade da informação e a administração pública*, Oeiras, INA.
- OECD (2003), *The e-government imperative*, Paris, OECD Publications Service.
- OECD (2005), *E-government for better government*, Paris, OECD Publications Service.
- OECD (2009), *Rethinking e-government services: user-centred approaches*, Paris, OECD Publications Service.
- OGC (2007), *ITIL service operation*, Londres, TSO.
- Ongaro, Edoardo (2009), *Public management reform and modernization*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Persson, Anders e Göran Goldkuhl (2010), “Government value paradigms — bureaucracy, new public management, and e-government”, *Communications of the Association for Information Systems*, 27, pp 45-62.
- Peters, B. Guy (1996), *The future of governing: four emerging models*, Lawrence, University Press of Kansas, *apud* Peters, B. Guy (2001).
- Peters, B. Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, 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.
- Peters, B. Guy (2008), *The two futures of governing: decentering and recentering processes in governing*, Viena, Institut für Höhere Studien (IHS).
- Peters, B. Guy (2009), “Still the century of bureaucracy?: the roles of public servants”, *Public Policy and Administration*, 30, pp. 7-21.
- Peters, B. Guy (2010a), “Bureaucracy and Democracy”, *Public Organization Revue*, 10, pp. 209-222.
- Peters, B. Guy (2010b), *Governing in the Shadows*, Berlim, DFG Research Center (SFB) 700.
- Peters, B. Guy (2010c), “Meta-governance and public management”, em Stephen P. Osborne (ed.), *The new public governance? – emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Londres, Routledge.

- Peters, B.Guy (2011), "Reform begets reform: how governments have responded to the new public management", em A.-V. Anttiroiko *et al.* (eds.), *Innovations in Public Administration*, Amsterdão, IOS Press.
- Pierre, Jon e B. Guy Peters (2000), *Governance, politics and the state*, Hampshire, Macmillan Press.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's theory on bureaucracy and new public management approach", *The indian journal of public administration*, 39(4), pp 643-651.
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da administração pública na União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público?", em Juan Mozzicafreddo *et al* (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2006), *Trusted governance due to public value management*, Frankfurt, Peter Lang.
- Pollitt, Christopher (2009), "Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget?", *Public Administration*, 87 (2), pp. 198–218.
- Pollitt, Christopher (2014), *Future trends in european public administration and management: an outside-in perspective*, s. l., COCOPS.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2002), "Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional", *Revista do Serviço Público*, 53 (3), pp 7-31.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000), "Governance and public administration", em Jon Pierre (ed.), *Debating governance: authority, steering, and democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Santos, J. Albano (2010), *Finanças Públicas*, Oeiras, INA Editora.
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reformas da administração pública", *Revista de Administração Pública*, 43 (2), pp 347-369.
- Snellen, Ignace (2000), "Public service in an information society", em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (eds.), *Governance in the twenty-first century – revitalizing the public service*, Montreal, Canadian Centre for Management Development.
- Sørensen, Eva e Jacob Torfing (2007), "Governance network research: towards a second generation", em Eva Sørensen and Jacob Torfing, *Theories of democratic network governance*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Eva e Jacob Torfing (2009), "Making governance networks effective and democratic through metagovernance", *Public Administration*, 87(2), pp 234–258.
- Verhoest, Koen e Per Lægheid (2010), "Organizing public sector agencies: challenges and reflections", em Per Lægheid e Koen Verhoest (eds.), *Governance of public sector organizations – proliferation, autonomy and performance*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Weber, Max (1978), *Economy and society: an outline of interpretive sociology*, Berkley, University of California Press.
- Weber, Max (2008) [1919], "Politics as a Vocation", em John Dreijmanis (ed.), *Max Weber's complete writings on academic and political vocations*, Nova York, Algora Publishing.
- Whicher, Anna, Piotr Swiatek e Gavin Cawood (2013), *An overview of service design for the private and public sectors*, s.l., SEE Platform.

## **ANEXOS**

### **A. ATRIBUIÇÕES DO IMT**

As atribuições do IMT encontram-se definidas no Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro (com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio), bem como no Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro (com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio).

São atribuições genéricas do IMT:

- Apoiar o Governo na implementação e avaliação de políticas para os setores da mobilidade, dos transportes terrestres, fluviais e dos portos comerciais e transportes marítimos, na sua vertente económica, e das infraestruturas rodoviárias, assegurando a sua coordenação interna com os subsistemas de circulação e segurança e delineando estratégias de articulação intermodal;
- Acompanhar a gestão de contratos de concessão nos quais o Estado seja concedente em setores não incluídos na alínea anterior, nomeadamente relativos a transporte aéreo e infraestruturas aeroportuárias, na sequência de determinação específica de poderes por parte da tutela;
- Apoiar o Governo na elaboração de diplomas legais e regulamentares e na preparação e condução de procedimentos pré -contratuais nos setores dos transportes terrestres, fluviais e dos portos comerciais e transportes marítimos, na sua vertente económica, e das infraestruturas rodoviárias, no âmbito das suas atribuições;
- Representar o Estado Português, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em organismos internacionais dos setores da mobilidade, dos transportes terrestres e das infraestruturas rodoviárias, acompanhando ou assegurando, quando necessário, a representação e participação internacionais no setor dos portos comerciais e transportes marítimos, sem prejuízo da representação da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) enquanto autoridade reguladora.

São atribuições do IMT em matéria de mobilidade e transportes terrestres:

- Assessorar o Governo no exercício dos seus poderes de concedente de serviços de transporte público, nomeadamente acompanhando os contratos de fornecimento de serviço público nessa matéria, incluindo contratos de concessão e contratos de prestação de serviços;
- Autorizar, nos termos da lei, os serviços de transporte público de passageiros;
- Colaborar na implementação da política tarifária dos transportes públicos;

- Assegurar, no âmbito das suas atribuições, em ligação com a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), o cumprimento das melhores práticas em matéria de segurança rodoviária;
- Promover a definição e atualização do quadro normativo e regulamentar do setor dos transportes terrestres, designadamente o acesso e permanência das atividades transportadoras e das respetivas profissões, bem como as condições de emissão de títulos habilitantes e de certificados profissionais;
- Autorizar, licenciar e fiscalizar o exercício das atividades de transporte terrestre e complementares, incluindo a coordenação do processo de licenciamento e gestão de plataformas e outras instalações logísticas, nos termos da legislação aplicável;
- Certificar profissionais dos transportes terrestres e promover a habilitação dos condutores, reconhecer, licenciar e supervisionar as entidades formadoras e examinadoras sujeitas à sua supervisão, definir as políticas de formação e garantir e fiscalizar a sua aplicação;
- Definir as condições da emissão, revalidação, troca e apreensão de títulos de condução e certificados profissionais;
- Acompanhar a aplicação da regulamentação social no domínio dos transportes rodoviários, enquanto autoridade nacional responsável pela implementação dos respetivos instrumentos de controlo (tacógrafos);
- Aprovar, homologar e certificar veículos e equipamentos afetos aos sistemas de transporte terrestre, garantindo os padrões técnicos e de segurança exigidos, licenciando as entidades intervenientes nos processos de certificação e inspeção;
- Promover os aperfeiçoamentos técnicos em veículos rodoviários e ferroviários, incluindo componentes, equipamentos, materiais, bem como infraestruturas, oficinas de manutenção e outros meios de exploração do transporte ferroviário, em conformidade com as normas legais aplicáveis e a evolução tecnológica, com o objetivo de melhorar a segurança e a eficiência da exploração dos transportes rodoviários e ferroviários, a interoperabilidade e a redução de impactos ambientais negativos;
- Assegurar as funções de autoridade nacional de segurança ferroviária, nos termos da legislação em vigor;
- Assegurar a gestão dos registos nacionais do setor dos transportes, designadamente de veículos, infraestruturas ferroviárias, centros de inspeção, condutores, escolas de condução, empresas transportadoras e atividades complementares, serviços de transporte público de passageiros e profissionais de transporte;

- Acompanhar a elaboração de instrumentos de gestão territorial, bem como de instrumentos setoriais de escala nacional;
- Assegurar, em articulação com a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), o planeamento da utilização dos transportes terrestres em situação de crise e de guerra e apoiar o Governo na tomada de decisões no âmbito do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência;
- Propor, em articulação com a ANPC, a representação nacional nos comités correspondentes do Alto Comité de Planeamento Civil de Emergência/Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN).

São atribuições do IMT em matéria de infraestruturas rodoviárias, incluindo matérias específicas relativas à rede rodoviária nacional:

- Propor o planeamento da rede rodoviária nacional, no âmbito das políticas de planeamento dos transportes e de ordenamento do território;
- Promover a qualidade e a segurança das infraestruturas rodoviárias;
- Promover a definição de normas regulamentares aplicáveis ao setor das infraestruturas rodoviárias em matéria de qualidade e de segurança, após a avaliação do seu impacto por referência aos padrões contratuais em vigor, e fiscalizar o cumprimento das obrigações delas decorrentes pelos operadores do setor;
- Colaborar com a ANSR na elaboração de Planos Nacionais de Segurança Rodoviária;
- Participar na definição do regime e estatuto da infraestrutura rodoviária;
- Participar na gestão da rede rodoviária e fazer cumprir as regras e obrigações que lhe são aplicáveis, nos termos da lei e dos contratos de concessão e subconcessão, sem prejuízo das atribuições da AMT enquanto autoridade reguladora ou das atribuições cometidas a outras entidades;
- Exercer as funções previstas em instrumentos legais ou contratuais, designadamente no Estatuto das Estradas Nacionais, no Plano Rodoviário Nacional e nos contratos de concessão e subconcessão da infraestrutura rodoviária, sem prejuízo das atribuições da AMT enquanto autoridade reguladora ou das atribuições cometidas a outras entidades;
- Promover estudos e a divulgação técnica e científica, nos planos nacional e internacional, das atividades e funções públicas do universo das infraestruturas rodoviárias;
- Exercer, no âmbito da gestão e exploração da rede rodoviária, os poderes e as competências atribuídas ao concedente Estado, por lei ou por contrato, exceto se

estes previrem expressamente a intervenção dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, ou de outras entidades públicas, sem prejuízo da faculdade de subdelegação, realizando uma gestão criteriosa e eficaz que garanta a salvaguarda dos interesses públicos em presença;

- Exercer os serviços de gestão de normas e processos do sistema de identificação eletrónica de veículos, de autorização de utilizadores do sistema de identificação eletrónica de veículos, de gestão dos dispositivos eletrónicos e certificação de tecnologia, de gestão de eventos de tráfego públicos, para efeitos de cobrança de portagens e outras taxas rodoviárias, de gestão de sistemas de informação relativas à atividade que desenvolve, de aprovação e fiscalização de sistemas de identificação automática de dispositivos eletrónicos (*road side equipment* ou RSE), e de exploração de RSE próprios;
- Gerir os processos de atribuição e manutenção das isenções de taxas de portagem, ao abrigo dos contratos de concessão e subconcessão de infraestruturas rodoviárias.

São atribuições do IMT em matéria relativa ao setor dos portos comerciais, da navegabilidade do rio Douro e transportes marítimos:

- Promover, em articulação com os serviços competentes da área do mar, a elaboração, avaliação, acompanhamento e revisão dos instrumentos de planeamento e ordenamento para o setor portuário comercial, componente económica dos transportes marítimos e via navegável do Douro, assegurando a sua articulação com os demais instrumentos de gestão territorial;
- Acompanhar as atividades de serviços de transporte marítimo e de exploração portuária, autorizando, licenciando e fiscalizando as entidades do setor em cumprimento das normas nacionais e internacionais aplicáveis ao setor, sem prejuízo das atribuições da AMT enquanto autoridade reguladora;
- Assegurar o cumprimento das normas nacionais e internacionais aplicáveis ao setor, no âmbito das suas atribuições e competências;
- Contribuir para a definição e atualização das políticas de planeamento civil de emergência, na área do transporte marítimo;
- Regulamentar a atividade das entidades que atuam no setor marítimo -portuário, no âmbito das suas atribuições, designadamente aprovando normas administrativas de regulamentação, em articulação com os serviços competentes da área do mar.



**B. PROCESSO DE VERIFICAÇÃO DO ESTADO DE EMISSÃO DA CARTA DE CONDUÇÃO:  
RESPOSTAS TIPIFICADAS**

As is	To be	Texto proposto
R1	R'1	<i>Pedir mais informações:</i> Só poderemos ser de maior utilidade se nos fornecer alguns dados adicionais, tais como: nome completo, data de nascimento, número de cartão de cidadão/bilhete de entidade, número de identificação fiscal ou número de carta de condução.
R2	R'2	<i>Inexistência de pedido:</i> Consultada a nossa base de dados, informamos que não se encontra registado nenhum pedido de emissão de carta de condução em seu nome. Queira por favor dirigir-se ao local onde o pedido terá sido apresentado para solicitar esclarecimentos adicionais.
R3	R'3	<i>Em personalização:</i> Informamos que o seu pedido cumpriu todas as verificações necessárias ao processo de emissão da carta de condução, tendo sido solicitada a sua produção. Uma vez produzida, a sua carta será enviada por correio registado para a morada que indicou quando efetuou o pedido.
R4	R'4	<i>(não tipificável)</i>
R5		<i>Existe ofício a solicitar nova apresentação de documentos:</i> Consultada a nossa base de dados, verificámos que lhe foi endereçado o ofício em anexo. Queira por favor informar se já deu seguimento ao que aí lhe foi solicitado.
	R'5	<i>Existe ofício a solicitar nova apresentação de documentos:</i> Consultada a nossa base de dados, verificámos que lhe foi endereçado o ofício em anexo. Informamos que só será possível dar seguimento ao processo de emissão da sua carta de condução se der seguimento ao que aí lhe foi solicitado.
R6	R'6	<i>Carta de condução não entregue pelos CTT:</i> Segundo informação dos CTT, verificou-se uma tentativa não conseguida de entrega do seu título de condução por via postal. Os títulos de condução não entregues são devolvidos ao IMT, ficando ao dispor do condutor nas instalações da Direção Regional ou Delegação Distrital da área onde foi efetuado o pedido. O título de condução pode ser levantado pelo condutor ou por terceira pessoa devidamente autorizada. Em alternativa, o condutor poderá enviar, por via postal, um requerimento (modelo 13 IMT) ao Núcleo de Condutores da Direção Regional ou Delegação Distrital da área onde foi efetuado o pedido, solicitando o reenvio da carta de condução para a morada que indicar (desde que em território nacional), acompanhado de cheque ou vale postal de cinco euros, emitido à ordem do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
R7	R'7	<i>Carta de condução em distribuição:</i> Segundo informação dos CTT, a sua carta de condução encontra-se em distribuição, devendo ser recebida a muito breve prazo no endereço que indicou quando efetuou o pedido.
R8	R'8	<i>Carta de condução entregue mas não recebida:</i> Segundo informação dos CTT, a sua carta de condução foi entregue no endereço indicado no pedido. Queira por favor verificar quem por si a terá recebido. Caso não a consiga localizar, será necessário solicitar a emissão de nova carta condução.
R9		<i>Rejeição em controlo de qualidade:</i> Informamos que o seu pedido de emissão de carta de condução foi rejeitado em sede de controlo de qualidade, sendo necessário submeter novo modelo 1 e nova fotografia. Para sua comodidade, poderá imprimir, assinar e enviar por via postal o documento pré-preenchido que anexamos.
R10	R'9	<i>Pendente validado:</i> Informamos que o seu pedido aguarda a digitalização da fotografia e da assinatura do condutor. Registando-se atualmente uma morosidade superior à desejável na satisfação deste procedimento, não nos é possível adiantar uma data de entrega da sua carta de condução. Apresentamos as nossas desculpas, agradecendo antecipadamente a sua compreensão.

### C. FÓRMULAS DE CÁLCULO DOS KPI PROPOSTOS

KPI	Fórmula
Custo médio dos pedidos fechados (€)	$\frac{\sum_1^3(\text{tempo trabalho nível } n \times \text{custo médio trabalho nível } n)}{n.^\circ \text{ pedidos fechados}}$
Taxa de pedidos fechados no 1.º nível (%)	$\frac{n.^\circ \text{ pedidos fechados no 1.º nível}}{n.^\circ \text{ pedidos fechados}} \times 100$
Variação anual de custos (%)	$\frac{\text{custo software (ano } n) - \text{custo software (ano } n - 1)}{\text{custo software (ano } n - 1)} \times 100$
Taxa de pedidos desnecessários (%)	$\frac{n.^\circ \text{ pedidos desnecessários}}{n.^\circ \text{ pedidos}} \times 100$
Taxa de pedidos respondidos (%)	$\frac{n.^\circ \text{ pedidos respondidos}}{n.^\circ \text{ pedidos}} \times 100$
Tempo médio de resposta (horas)	$\frac{\text{tempo necessário para fechar pedidos}}{n.^\circ \text{ pedidos fechados}} \times 100$
Taxa de pedidos não respondidos em 72 horas (%)	$\frac{n.^\circ \text{ pedidos não respondidos em 72 horas}}{n.^\circ \text{ pedidos}} \times 100$
Taxa de reabertura de pedidos (%)	$\frac{n.^\circ \text{ pedidos reabertos pelo utente}}{n.^\circ \text{ pedidos fechados}} \times 100$
Taxa de respostas incorretas (%)	$\frac{n.^\circ \text{ pedidos respondidos incorretamente}}{n.^\circ \text{ pedidos fechados}} \times 100$
Taxa de pedidos fechados por processos padronizados (%)	$\frac{n.^\circ \text{ pedidos fechados por processos padronizados}}{n.^\circ \text{ pedidos fechados}} \times 100$
Taxa de pedidos mal encaminhados (%)	$\frac{n.^\circ \text{ pedidos mal encaminhados}}{n.^\circ \text{ pedidos}} \times 100$
Taxa de pedidos tipificados pelo utente (%)	$\frac{n.^\circ \text{ pedidos tipificados pelo utente}}{n.^\circ \text{ pedidos}} \times 100$
Taxa de pedidos bem tipificados pelo utente (%)	$\frac{n.^\circ \text{ pedidos bem tipificados pelo utente}}{n.^\circ \text{ pedidos}} \times 100$

## CURRICULUM VITAE

### INFORMAÇÃO PESSOAL

Carlos José Afonso de Carvalho

*E-mail:* carlosdecarvalho@sapo.pt

Data de nascimento: 07/01/1972

Nacionalidade: Portuguesa

### EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

- DESDE 2013 Técnico superior no *Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. – Direção de Serviços de Sistemas de Informação – Departamento de Apoio Ao Utilizador*, tendo como funções, entre outras, acompanhar a implementação de melhorias do serviço de apoio ao utilizador, colaborar na tipificação e no fornecimento de respostas ao utilizador via correio eletrónico e apoiar o processo de controlo de qualidade das cartas de condução a emitir.
- 1999 A 2013 Gerente comercial na empresa *Belame – Joalheria, Lda.*, tendo como funções, entre outras, supervisionar o sistema de faturação, acompanhar contas correntes de fornecedores e de clientes, processar salários, efetuar pagamentos ao Fisco e à Segurança Social, controlar existências, elaborar inventários, auxiliar o trabalho contabilístico e verificar o cumprimento das exigências legais.
- 1997 A 1999 Secretário técnico da *ANDОВI (Associação Nacional das Denominações de Origem Vitivinícolas)*, tendo como funções, entre outras, prestar apoio técnico e logístico à direção da Associação e às Comissões Vitivinícolas Regionais associadas, acompanhar e sugerir alterações às propostas legislativas nacionais e comunitárias e participar em reuniões no âmbito do Conselho Consultivo do Instituto da Vinha e do Vinho (sobretudo ao nível da Comissão de Acompanhamento de Mercados).

### EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

- 2013 Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP), pelo INA – Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, com a classificação final de 17 valores.
- 1997 Licenciatura em Engenharia Agronómica, pelo Instituto Superior de Agronomia da Universidade Técnica de Lisboa, com a classificação final de 13 valores.

### ARTIGOS PUBLICADOS

- 2013 Carvalho, Carlos, Edward de Andrade, Agostinho Barbas, Ana Saraiva e Henrique O'Neill (2013), "Proposta de reengenharia do processo de referenciação de doentes do Instituto Português de Oncologia de Lisboa Francisco Gentil, E.P.E.", em *Atas da 13.ª conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação*, Évora, APSI.
- 1998 Garrido, J., C. Carvalho, C. Fróis, A. Cruz, T. Mota e R. Castro (1998), "Influence du système de conduite sur les relations rendement et qualité. Cépages loureiro et pedernã (sin.Arinto) ", em *IXas Jornadas GESCO*, Budapeste, Groupe Européen des Systemes de Conduite de la Vigne.
- 1997 Carvalho, C., T. Mota e R. Castro (1997), "Influência da carga e da estrutura da sebe na produção e qualidade da casta 'Loureiro'", em *Actas de Horticultura 18, s.l.*, Associação Portuguesa de Horticultura.

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

LÍNGUA MATERNA Português

OUTRAS LÍNGUAS

	Compreender		Falar		Escrever
	Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral	
INGLÊS	C2	C2	C1	C1	B2
FRANCÊS	B1	B1	B1	B1	A2
CASTELHANO	B1	B1	A2	A2	A1

Níveis: A1/2: Utilizador básico - B1/2 utilizador independente - C1/2: utilizador avançado (Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas)