



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O Estado Digital em Portugal: Paradoxos da Política do eGovernment

Graciete Rosa Calado Afonso Matias Franco

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada,
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, ISCTE-IUL

Dezembro, 2025



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O Estado Digital em Portugal: Paradoxos da Política do eGovernment

Graciete Rosa Calado Afonso Matias Franco

Doutoramento em Políticas Públicas

Júri:

Doutor Pedro Adão e Silva, Professor Associado, ISCTE-Instituto
Universitário de Lisboa (Presidente)

Doutor João Carlos Relvão Caetano, Professor Associado
com Agregação, Universidade Aberta

Doutor João Rodrigues dos Santos, Professor Associado,
Universidade Europeia

Doutor David Alexandre Correia Ferraz, Professor Associado, ISCTE-
Instituto Universitário de Lisboa

Doutora Maria Asensio Menchero, Professora Associada Convidada,
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa (Orientadora)

Dezembro, 2025

Em memória do meu Pai.

Agradecimentos

A conclusão desta tese representa o culminar de um longo percurso de trabalho marcado por desafios, dificuldades e, acima de tudo, aprendizagens e crescimento académico.

Um agradecimento especial à minha orientadora, a Professora Doutora Maria Asensio, cuja orientação zelosa, disponibilidade e incentivo foram fundamentais para o desenvolvimento desta investigação. O seu acompanhamento e as suas valiosas sugestões foram determinantes para a concretização deste estudo. Nos momentos mais difíceis e exigentes, as suas palavras foram essenciais para encontrar de novo a motivação e persistir no meu percurso.

Expresso, igualmente, a minha gratidão aos participantes nas entrevistas que amavelmente disponibilizaram o seu tempo para colaborar neste estudo, fornecendo dados, partilhando experiências enriquecedoras, contribuindo imensuravelmente para a sua validação.

Por fim, não posso deixar de mencionar e reconhecer o ambiente institucional do ISCTE, que proporcionou as condições necessárias para a realização desta investigação, disponibilizando espaços, *software* e outras ferramentas importantes, contribuindo para que este trabalho se realizasse.

Aos meus pais, que sempre me proporcionaram todas as condições para que pudesse construir os alicerces da minha vida profissional, disponibilizando desde sempre os recursos de que precisei, apoiando incondicionalmente todo o meu percurso académico. Em especial, à minha mãe, que mesmo sem o meu pai nestes últimos 24 anos, conseguiu ser sempre o meu maior suporte.

A todos, família, amigos, orientadora, entrevistados, ISCTE, que, direta ou indiretamente, sabem que contribuíram para a realização deste trabalho, fornecendo apoio, colaboração, conhecimento e recursos ao longo do processo e conjuntamente tornaram possível esta caminhada, o meu sincero e sentido agradecimento.

Resumo

A transformação digital do Estado constitui um instrumento essencial de modernização da Administração Pública em todo o mundo, visando melhorar a eficiência, a qualidade dos serviços e a relação entre o Estado e os cidadãos. Esta tese analisa criticamente a política de *eGovernment* em Portugal, procurando compreender o paradoxo entre a expansão da oferta de serviços públicos digitais e os níveis efetivos da sua utilização.

O objetivo do estudo consiste em analisar a evolução das políticas de *eGovernment* em Portugal e identificar os principais determinantes da adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais, considerando simultaneamente fatores do lado do Estado e do lado dos cidadãos. Assume-se que a investigação parte da adoção do *eGovernment* enquanto fenómeno que não pode ser explicado exclusivamente por fatores tecnológicos, exigindo uma abordagem integrada que inclua dimensões institucionais, organizacionais e sociais, como a confiança no Estado, a coprodução e a capacidade institucional.

A metodologia do estudo adota uma abordagem mista, combinando a análise de indicadores estatísticos nacionais e internacionais com a análise documental de políticas públicas e entrevistas a profissionais da Administração Pública, enquanto atores-chave envolvidos no desenho e implementação das políticas de *eGovernment* em Portugal.

Os resultados mostram um desfasamento persistente entre a oferta de serviços públicos digitais e a sua procura, mostrando que níveis elevados de digitalização não garantem, isoladamente, maior adesão. Conclui-se que o sucesso do *eGovernment* depende fundamentalmente da interação de vários fatores, como a capacidade do Estado para promover confiança, participação e coprodução, com implicações para uma governação digital mais eficaz, inclusiva e legitimada democraticamente.

Palavras-chave: *eGovernment*; Administração Pública; utilização de serviços públicos digitais; confiança; coprodução; capacidade do Estado.

Abstract

The digital transformation of the State constitutes an essential instrument for the modernization of public administration worldwide, aiming to improve efficiency, service quality, and the relationship between the State and citizens. This thesis critically analyses eGovernment policy in Portugal, seeking to understand the paradox between the expansion of digital public service provision and the actual levels of their use.

The objective of the study is to analyse the evolution of eGovernment policies in Portugal and to identify the main determinants of citizens' adoption of digital public services, considering factors on both the supply side of the State and the demand side of citizens. The research is based on the assumption that the adoption of eGovernment cannot be explained exclusively by technological factors, requiring an integrated approach that encompasses institutional, organisational, and social dimensions, such as trust in the State, co-production, and institutional capacity.

The study's methodology adopts a mixed approach, combining the analysis of national and international statistical indicators with documentary analysis of public policies and interviews with public administration professionals, as key actors involved in the design and implementation of eGovernment policies in Portugal.

The results reveal a persistent gap between the supply of digital public services and their demand, demonstrating that high levels of digitalisation alone do not guarantee greater adoption. It is concluded that the success of eGovernment fundamentally depends on the interaction of multiple factors, including the State's capacity to foster trust, participation, and co-production, with implications for more effective, inclusive and democratically legitimised digital governance.

Keywords: eGovernment; Public Administration; use of digital public services; trust; co-production; state capacity.

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Introdução	1
1 O Estado e a Administração Pública	7
1.1 A evolução do papel do Estado na sociedade e na economia.....	7
1.2 Os modelos de Gestão Pública	9
1.2.1 Da Administração Clássica ao New Public Management.....	9
1.2.2 Os novos paradigmas da Gestão Pública	14
1.3 A Administração Pública em Portugal	19
2 Conceptualização e revisão da literatura.....	25
2.1 Digitalização, <i>eGovernment</i> e <i>eGovernance</i>	26
2.2 Debates sobre o <i>eGovernment</i>	33
3 Metodologia e desenho da investigação	39
3.1 Período de análise e abordagem metodológica	39
3.2 Modelo de análise	40
3.3 Recolha de dados.....	43
3.3.1 Indicadores estatísticos	43
3.3.2 Análise documental	43
3.3.3 Entrevistas.....	44
4 As políticas de digitalização e o <i>eGovernment</i>	49
4.1 As políticas europeias de digitalização: enquadramento geral.....	49
4.2 As políticas de <i>eGovernment</i> na Europa.....	60
4.3 A evolução do <i>eGovernment</i> em Portugal.....	68
4.4 A adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais	89
4.5 A confiança dos cidadãos no Estado e na Administração Pública	95

4.6	A coprodução no Estado e na Administração Pública	112
4.7	A capacidade do Estado.....	129
5	Uma análise complementar: contexto demográfico, digital e comunicação institucional	149
6	Discussão e conclusões	165
6.1	Discussão dos principais resultados	166
6.2	Determinantes do lado dos cidadãos na adesão ao <i>eGovernment</i>	168
6.3	Determinantes do lado do Estado na adesão ao <i>eGovernment</i>	169
6.4	Contributos do estudo, limitações e investigação futura.....	171
6.5	Conclusões finais	172
	Referências Bibliográficas	175

Índice de Figuras

Figura 3.1 – Modelo de análise da adesão dos cidadãos ao eGovernment.....	42
Figura 4.1 - As quatro vertentes do Programa para a Década Digital 2030.....	58
Figura 4.2 - Serviços públicos digitais na UE, 2018-2024.....	67
Figura 4.3 - Principais momentos do eGovernment em Portugal, 1991-2024	77
Figura 4.4 - Serviços públicos digitais para cidadãos na UE, 2023.....	86
Figura 4.5 - Evolução dos serviços públicos digitais para cidadãos, UE e Portugal, 2017-2023	87
Figura 4.6 - Utilizadores de eGovernment, UE e Portugal, 2016-2023.....	89
Figura 4.7 - Digitalização versus Penetração do eGovernment na UE27, 2022.....	90
Figura 4.8 - Evolução da confiança nos governos nacionais, UE 2001-2024	97
Figura 4.9 - Evolução da confiança no governo, Portugal 2001-2024	98
Figura 4.10 - Confiança no governo nacional, 22 países OCDE, 2021/22	101
Figura 4.11 - Confiança no governo nacional, local e função pública, Portugal e média OCDE, 2021	102
Figura 4.12 - Confiança nas instituições, Portugal e média OCDE, 2021	103
Figura 4.13 - Confiança no governo nacional, 30 países OCDE, 2023.....	103
Figura 4.14 - Confiança nas instituições, Portugal e média OCDE, 2023	105
Figura 4.15 – Distribuição da satisfação com o governo nacional na Europa, 2023.....	106
Figura 4.16 - Evolução da satisfação média com o Governo nacional em Portugal, 2002 - 2023	107
Figura 4.17 - Índice de participação da sociedade civil, 202 países (2024)	115
Figura 4.18 - Índice de participação da sociedade civil, Portugal (2000-2024)	116
Figura 4.19 - Envolvimento da sociedade civil na formulação de políticas, Norte Europa, Sul e Báltico, 2024	121
Figura 4.20 – População empregada na Administração Pública em Portugal, 1999 - 2024	131
Figura 4.21 - Emprego público em percentagem do emprego total, Portugal e média OCDE, 2007–2023	132
Figura 4.22 - Emprego na Administração Pública por nível de escolaridade, % da estrutura	137
Figura 4.23 - Despesa total geral do Estado, Portugal e UE, 2013 – 2024.....	140
Figura 5.1 – Indivíduos com 16 ou mais anos que utilizam Internet (%)	150
Figura 5.2 – Agregados domésticos privados com ligação à Internet em casa (%)	151
Figura 5.3 - Agregados domésticos privados com ligação à Internet em casa (%), Portugal e EU	151
Figura 5.4 – Cobertura de Internet de alta velocidade (% agregados familiares), Portugal e UE.....	152
Figura 5.5 – Proporção da população acima dos 65 anos, Portugal e UE.....	153
Figura 5.6 – Rácio de dependência etária, Portugal e UE.	155

Figura 5.7 - População em residências particulares (%), 25-64 anos, com menos que o ensino primário, ensino primário e secundário inferior (níveis 0-2).....	156
Figura 5.8 - População em residências particulares (%), 25-64 anos, com ensino secundário superior e pós-secundário não superior (níveis 3 e 4).....	156
Figura 5.9 - População em residências particulares (%), ...	157
Figura 5.10 - Indivíduos que possuem competências digitais básicas ou acima do básico (%), UE....	159

Índice de Quadros

Quadro 1.1 - Papel do Estado, família e mercado em cada tipo de Estado providência.....	8
Quadro 2.1 - Intensidade das publicações, palavras-chave e principais temas do eGovernment	34
Quadro 3.1 – Operacionalização das variáveis do estudo	42
Quadro 3.2 – Lista de entrevistados	47
Quadro 4.1 - Principais documentos estratégicos da UE sobre a política de digitalização	51
Quadro 4.2 - Planos de Ação da UE para o eGovernment	60
Quadro 4.3 - Benchmark da UE sobre o eGovernment	63
Quadro 4.4 - Composição do índice DESI, 2014 – 2022/ após 2023.....	65
Quadro 4.5 - Objetivos e pilares estratégicos da AMA	75
Quadro 4.6 - Principais Planos de Digitalização em Portugal e respetivas iniciativas no setor público.....	81
Quadro 4.7 – Emprego na Administração Pública por nível de escolaridade.....	136
Quadro 6.1 – Síntese das dimensões analíticas e variáveis do estudo	165

Glossário

AP – Administração Pública

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

CEE – Comunidade Económica Europeia

CReSAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública

DEG – Digital-Era Governance

DESI – Digital Economy and Society Index

NPM – New Public Management

NPG – New Public Governance

NPS – New Public Service

NWS – Neo-Weberian State

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública

SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa

UE – União Europeia

Introdução

Nas últimas décadas, a transformação digital do Estado tem vindo a assumir um papel central nas agendas políticas de um número crescente de países, em virtude das profundas alterações nos modelos organizacionais da Administração Pública, na prestação de serviços públicos e na relação entre o Estado e os cidadãos (OECD, 2023b; United Nations, 2022).

A generalização das tecnologias de informação e comunicação, em particular a difusão do uso da Internet e das plataformas digitais, abriu um leque de oportunidades para a modernização administrativa, incluindo a simplificação de procedimentos, o aumento da eficiência organizacional e a promoção da transparência e da participação cívica. Este contexto tornou-se amplamente favorável ao desenvolvimento do *eGovernment*, que surge atualmente como um dos principais instrumentos das políticas públicas de modernização do Estado (European Commission, 2020b).

Governos de diferentes orientações políticas têm vindo a investir, um pouco por todo o mundo, na digitalização dos serviços públicos, utilizando o *eGovernment* como um meio privilegiado para reduzir custos administrativos, melhorar a qualidade e eficiência dos serviços, aumentar a confiança nas instituições públicas e aproximar o Estado dos cidadãos. Contudo, apesar do investimento significativo em infraestruturas tecnológicas, sistemas de informação e plataformas digitais, os resultados obtidos no que respeita à utilização efetiva dos serviços públicos digitais pelos cidadãos têm vindo a revelar-se desiguais, tanto entre países como em contexto interno de coesão nacional. Este facto tem vindo a gerar um crescente interesse académico em compreender os diversos fatores associados ao *eGovernment* e, sobretudo, os que determinam a sua adesão por parte dos cidadãos.

Neste contexto de generalização das novas tecnologias nas organizações do Estado, Portugal não é exceção, inserindo-se ativamente neste movimento de transformação digital do setor público. Desde o final do século XX, e mais intensivamente a partir do novo milénio, o país tem desenvolvido sucessivas estratégias e programas de modernização administrativa que incluem a digitalização do setor público, quer em orientações e planos de ação definidos ao nível da União Europeia, quer em políticas nacionais. Iniciativas como o SIMPLEX, a criação da Agência para a Modernização Administrativa ou da emblemática Loja do Cidadão, tal como os diversos planos de ação para o governo digital, traduzem um esforço continuado de modernização do Estado português ao longo das últimas décadas, com impactos visíveis na oferta de serviços públicos digitais.

Apesar desta evolução, os níveis de utilização efetiva do *eGovernment* pelos cidadãos portugueses permanecem, em vários momentos, aquém do esperado, mostrando um desequilíbrio entre o nível de oferta, traduzido pela disponibilização de serviços públicos digitais, e o nível de procura, traduzido pela sua utilização, sobretudo quando comparados com os países congéneres europeus.

O presente estudo insere-se assim neste contexto, propondo-se analisar criticamente a política de *eGovernment* em Portugal, procurando compreender os paradoxos que surgem entre, por um lado, a crescente aposta na disponibilização de serviços digitais e, por outro, os níveis de adesão dos cidadãos aos mesmos. A investigação parte do pressuposto de que a adoção do *eGovernment* não pode ser explicada exclusivamente por fatores tecnológicos, exigindo uma análise mais ampla e integrada que considere dimensões institucionais, políticas, organizacionais e sociais, que incluem uma diversidade de fatores relacionados com a confiança, a participação cívica e a capacidade do Estado.

O problema central que orienta esta investigação consiste, assim, na aparente dissonância entre a expansão e sofisticação da oferta de serviços públicos digitais em Portugal e a utilização efetiva desses serviços por parte dos cidadãos. Este paradoxo levanta questões fundamentais sobre a eficácia das políticas de digitalização, por um lado, e os modelos de governação pública que as suportam, por outro. Levantam-se interrogações sobre aspetos como a adequação dos serviços às necessidades dos utilizadores e o papel da confiança e da relação entre Estado e cidadãos na promoção da adesão ao *eGovernment*. Compreender este desequilíbrio e os fatores que estão na sua origem torna-se particularmente importante num contexto em que o governo digital é frequentemente apresentado como um dos alicerces da modernização do Estado.

Deste modo, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar a evolução das políticas de *eGovernment* em Portugal e identificar os principais determinantes da adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais, considerando simultaneamente fatores do lado do Estado (oferta) e do lado dos cidadãos (procura). Pretende-se compreender de que forma as estratégias de digitalização se enquadram nos modelos de gestão pública, como se articulam com a capacidade institucional do Estado e com as dinâmicas de confiança, participação e coprodução, bem como avaliar em que medida estas dimensões influenciam a utilização efetiva do *eGovernment*.

De forma mais específica, a investigação procura: (i) analisar a evolução do papel do Estado e da Administração Pública no contexto das reformas administrativas e da digitalização, (ii) enquadrar teoricamente o *eGovernment* à luz dos principais modelos de gestão pública e de governação contemporâneos, (iii) examinar a evolução das políticas de digitalização e do *eGovernment* em Portugal, partindo do contexto europeu, (iv) avaliar os níveis de adesão dos cidadãos portugueses aos serviços públicos digitais, (v) analisar a relação entre confiança institucional, participação cívica, coprodução e utilização do *eGovernment* e (vi) identificar os principais desafios e oportunidades no desenvolvimento de uma governação digital que se pretende mais eficaz e inclusiva.

Partindo destes objetivos, a investigação é orientada por um conjunto de questões de investigação que estruturam a análise empírica do estudo. Procura-se responder, em concreto, às seguintes questões: quais os principais fatores que explicam a adesão dos cidadãos portugueses ao *eGovernment*? De que forma a confiança no Estado e na Administração Pública influencia a utilização dos serviços

públicos digitais? Em que medida a capacidade institucional do Estado condiciona o sucesso das políticas de digitalização? De que modo a participação e a coprodução dos cidadãos podem contribuir para uma maior eficácia e legitimidade do *eGovernment*?

A relevância deste estudo reside no seu contributo para uma compreensão integrada do *eGovernment* enquanto fenómeno político e administrativo, que transpõe uma perspectiva exclusivamente tecnológica ou instrumental. Articulando a análise das políticas de digitalização com os debates teóricos sobre o Estado, a Administração Pública e a governação, procura-se preencher uma lacuna existente na literatura, onde os estudos sobre *eGovernment* tendem a privilegiar abordagens técnicas ou descritivas. Esta investigação propõe uma leitura crítica que destaca os paradoxos da política de *eGovernment*, particularmente no contexto português, salientando as tensões entre modernização tecnológica, capacidade pública, confiança institucional e participação cívica.

Do ponto de vista teórico, o trabalho recorre a contributos de diferentes correntes da literatura sobre gestão pública e governação, nomeadamente os modelos do New Public Management, particularmente influente ao longo do século XX, New Public Service, New Public Governance, tal como o Digital-Era Governance e o Neo-Weberian State, todos eles mais recentes. Estes enquadramentos permitem compreender a evolução da gestão pública e das reformas administrativas, bem como a forma como a digitalização tem vindo a integrar-se em diferentes formulações do papel do Estado e da relação com os cidadãos. Em particular, a investigação assume a perspectiva de que o *eGovernment*, à luz dos modelos mais recentes de gestão pública, deve ser analisado num contexto mais amplo de governação, integrando dimensões como a confiança, a participação e a coprodução, fundamentais para a criação de valor público e de relações de confiança entre os diversos atores das políticas públicas na era da governação digital, num cenário político e social complexo, de desafios democráticos e de legitimidade dos governos nacionais.

Do ponto de vista metodológico, a investigação adota uma abordagem mista, através da combinando entre métodos quantitativos e qualitativos. A análise quantitativa assenta em indicadores estatísticos nacionais e internacionais que permitem avaliar a evolução do *eGovernment*, a utilização dos serviços públicos digitais e diversas variáveis associadas à confiança, coprodução e capacidade do Estado. Com o intuito de complementar esta análise, procede-se a uma análise qualitativa baseada na análise documental de políticas públicas e estratégias de digitalização, bem como à realização de entrevistas a atores-chave envolvidos no desenho e implementação das políticas de *eGovernment* em Portugal. Esta combinação de metodologias proporciona uma análise abrangente e aprofundada do fenómeno em causa ao longo do estudo, articulando diversos tipos de dados empíricos, frequentemente relacionados, nos momentos mais relevantes, com o contexto político e institucional.

O período de análise do estudo situa-se temporalmente entre o final do século XX e a atualidade, tendo sido marcado por duas crises profundas, uma financeira, outra pandémica, que influenciaram o

rumo das políticas de digitalização. Por outro lado, as duas últimas décadas destacam-se particularmente, marcadas por uma intensificação das políticas de digitalização do Estado. Do ponto de vista geográfico e institucional, a análise centra-se no caso português, enquadrada numa perspetiva comparativa europeia sempre que se considerou pertinente para a avaliação do comportamento dos indicadores em Portugal face à realidade dos restantes países da Europa.

Apesar da preocupação com o rigor da abordagem metodológica adotada, o estudo apresenta algumas limitações, nomeadamente quanto à generalização dos resultados, bem como à disponibilidade e comparabilidade de dados ao longo do tempo, que se devem a constrangimentos nas séries temporais de alguns indicadores analisados. Ainda assim, considera-se que a opção pela delimitação do estudo a um único país permitiu aprofundar a análise, ao concentrar os esforços da investigação no caso português, permitindo replicar os métodos utilizados, o que poderá constituir uma mais-valia para a compreensão das dinâmicas do *eGovernment* em outros países de média e pequena dimensão com percursos específicos na AP.

A estrutura deste trabalho reflete os objetivos enunciados, procurando seguir o modelo analítico adotado na investigação e articulando as abordagens teórica e metodológica com a componente empírica, progressivamente, de forma encadeada e coerente. Após a presente Introdução, o Capítulo 1 apresenta o enquadramento teórico geral sobre o papel do Estado e da Administração Pública na economia e na sociedade e analisa a evolução dos modelos de gestão pública, abordando as principais teorias em torno da reforma administrativa, com particular atenção às especificidades do país, criando a base teórica que se considerou necessária para a compreensão das políticas de digitalização do setor público, primeiro no contexto europeu, e seguidamente no contexto português.

O segundo capítulo dedica-se à clarificação dos conceitos utilizados ao longo do documento, designadamente os de digitalização, *eGovernment* e *eGovernance*, tal como à apresentação e discussão dos principais debates teóricos em torno da digitalização no setor público, em particular do *eGovernment*. Com este capítulo pretende-se consolidar o enquadramento analítico do estudo, articulando a evolução conceptual do *eGovernment* com os modelos mais recentes de governação pública e com as transformações introduzidas pelas novas tecnologias na relação entre o Estado e os cidadãos.

O Capítulo 3 procede à descrição da metodologia e do desenho da investigação, explicitando e justificando as opções metodológicas, bem como os procedimentos de recolha e análise de dados adotados ao longo do estudo. Neste capítulo é apresentado o modelo analítico que guia a investigação, tal como a operacionalização das variáveis do modelo, assegurando a transparência e a coerência do caminho metodológico seguido.

No Capítulo 4 procede-se à análise empírica, observando e analisando a evolução das políticas de digitalização e do *eGovernment*, na União Europeia e em Portugal, com especial destaque para o caso português e para a adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais. Ao longo do capítulo são anali-

sadas as principais variáveis identificadas que integram o modelo analítico da investigação apresentado no capítulo anterior, preparando o caminho para a análise de outras, complementares, que se considerou poderem afetar o comportamento das restantes e, conseqüentemente, ajudar a explicar a adesão aos serviços públicos digitais em Portugal.

O Capítulo 5, por sua vez, apresenta uma análise complementar, integrando variáveis contextuais de natureza demográfica, digital e comunicacional que complementam as anteriores e permitem não só aprofundar, mas igualmente contextualizar os resultados obtidos no Capítulo 4. Finalmente, o Capítulo 6 discute os principais resultados da investigação, considerando o seu enquadramento teórico, identificando os contributos, as limitações da investigação e apresentando as conclusões finais.

O presente estudo procura deste modo contribuir para uma compreensão mais aprofundada e crítica do *eGovernment* em Portugal, evidenciando os desafios e os paradoxos associados à transformação digital do Estado e procurando sublinhar a importância de uma abordagem mais centrada nos cidadãos, na confiança institucional e na capacidade do Estado que fomente, não apenas a disponibilização dos serviços públicos digitais, mas também a sua utilização como parte de uma governação pública eficaz, democrática e inclusiva.

1 O Estado e a Administração Pública

1.1 A evolução do papel do Estado na sociedade e na economia

Ao longo dos tempos o papel do Estado tem sofrido diversas alterações provocadas pela evolução da sociedade e da economia, assumindo um papel mais ou menos ativo, de contração ou de expansão, consoante as condições económicas e sociais das nações.

As funções de soberania e de zelo pela segurança dos cidadãos enquanto principais funções do Estado, desde os primórdios da sua existência, alargaram-se para o que viria a chamar-se o Estado providência (Estado social ou *Welfare State*), cujas bases se fundaram após a Revolução Industrial. O nascimento da nova classe social dos trabalhadores assalariados e o desenvolvimento da sociedade moderna gerou então diversos problemas sociais, surgindo a premência de cobrir novas necessidades dos indivíduos, criando-se as condições para o referido alargamento, passando a integrar também funções de regulação e de implementação de políticas sociais e económicas (Rosanvallon, 1984).

O Estado providência desenvolveu-se neste contexto, como produto da sociedade industrial e da democracia de massas, fruto da modernização da sociedade, da diferenciação social e da mobilização social e política, dando continuidade ao trabalho preconizado pelos criadores dos primeiros sistemas de proteção social: Bismarck, na Alemanha do século XIX e, mais tarde, o britânico Beveridge, no século XX, durante a Segunda Guerra Mundial (Mozzicafreddo, 1994).

A época forte do Estado providência, ou a sua *golden age*, como ficou conhecida, prolongou-se desde o final da Guerra até meados dos anos 70 do século XX (Pierson, 2006), fortemente marcada pelo aumento da necessidade de criar respostas ao nível social através de diversos instrumentos de ação, e ao nível económico através de múltiplas formas de regulação económica, o que deu origem a um modelo de Estado com foco na necessidade de proteger os indivíduos das incertezas sociais geradas pelo próprio desenvolvimento da sociedade, mas também centrado nas políticas keynesianas de intervenção do Estado na economia decorrentes da enorme crise económica e financeira gerada pela depressão dos anos 30 (Mozzicafreddo, 1994).

Esping-Andersen (1990) utiliza uma classificação para distinguir os diferentes Estados providência em três tipos diferentes: liberal, conservador e social-democrata, conforme o Quadro 1.1. O primeiro tipo agrega os Estados em que os benefícios sociais são atribuídos apenas às classes mais desfavorecidas e onde o Estado apresenta um papel marginal, como é o caso dos Estados Unidos, Canadá e Austrália. O segundo diz respeito aos Estados que valorizam a família como elemento fundamental na

assistência social, onde se situam países como a Áustria, França, Alemanha e Itália, e o terceiro refere-se aos países escandinavos, onde o Estado ocupa um papel central e os direitos sociais são universais, estendendo-se às classes médias. De acordo com esta tipologia também o mercado assume um papel distinto em cada uma das classificações: central no Estado liberal, e marginal nos Estados do tipo conservador ou social democrata. Esping-Andersen (1990) admite, no entanto, que nenhum destes tipos de Estado social constitui um “caso único e puro”, tratando-se de um agrupamento realizado em função da “qualidade dos direitos sociais e da estratificação social”, tal como da “relação entre Estado, mercado e família” (p.28).

Quadro 1.1 - *Papel do Estado, família e mercado em cada tipo de Estado providência*

	Tipos de Estado Providência		
	Liberal	Conservador/Corporativista	Social democrata
Estado	Pouco relevante	Relevante	Muito relevante
Família	Pouco relevante	Muito relevante	Pouco relevante
Mercado	Muito relevante	Pouco relevante	Pouco relevante

Fonte: Elaboração própria, baseado em Esping-Andersen (1990).

Contudo, as exigências de financiamento do Estado social e a crise económica dos anos 70 provocada pelo choque petrolífero e a consequente recessão económica impulsionaram as críticas à intervenção do Estado na economia e às políticas keynesianas, por serem incapazes de responder aos problemas provocados pelas crises financeiras que assolavam as economias, o que acabou por incentivar a retoma da abordagem económica liberal. A ideologia neoliberal abriu assim caminho a um Estado menos interveniente, com menor peso na economia e na sociedade e mais a favor da iniciativa privada (Silva, 2013). Os programas de privatização de algumas estruturas públicas que se desenvolveram em muitos países nas últimas décadas do século XX e a progressiva transferência de algumas responsabilidades do Estado para o setor privado não evita, no entanto, a perda de ativos e de capacidades essenciais para assegurar a sua histórica missão social (Collington, 2022).

Com o início do século XXI e a crise económica e financeira de 2008 os sintomas de emagrecimento do Estado social intensificaram-se. As políticas de contenção sistemática da despesa pública como forma de combater as crises financeiras, que obrigaram a sucessivos cortes orçamentais e redução de custos em resposta às dificuldades, limitaram o alinhamento da governação com o interesse dos cidadãos e “minaram a capacidade do Estado providência de cumprir as suas funções” (Collington, 2022, p. 314).

1.2 Os modelos de Gestão Pública

1.2.1 Da Administração Clássica ao New Public Management

Após um enquadramento do papel do Estado e da sua evolução na sociedade e na economia, importa agora compreender a ligação entre os vários momentos identificados, de expansão ou de contração deste papel, e as várias tendências de gestão pública a si associadas, dado que, tal como qualquer estrutura organizacional, o Estado constitui uma (macro) organização de recursos que precisa de ser administrada.

Ao longo do século XX várias foram as reformas que se procuraram instituir na Administração Pública (AP) em todo o mundo. A necessidade de mudá-la, de adaptá-la, por força da globalização da economia e da sociedade e da crescente pluralização e complexidade dos problemas, obrigou à busca de novas formas de gerir o setor público.

Tendo como principais objetivos a contenção da despesa pública e a redução da carga burocrática ou a alteração de políticas públicas, as reformas da AP constituem mudanças nas estruturas e nos processos das suas organizações com o objetivo de melhorar o seu funcionamento (Pollitt C. & Bouckaert G., 2011), com suporte em teorias que se encontram na origem de diferentes modelos de administração do Estado.

As mudanças na administração do Estado ocorreram ao longo de todo o século XX, primeiro impulsionadas pela crise económica e financeira do final dos anos 20, e depois pelo final da II Guerra Mundial e pela necessidade de assegurar que o aparelho administrativo do Estado estava à altura do intervencionismo requerido pelos problemas económicos e financeiros no período pós-guerra¹. Neste contexto, a mudança do modelo de Estado liberal para o Estado providência conduziu a um aumento das funções do Estado, naturalmente com implicações no número de funcionários públicos e na dimensão da sua máquina administrativa. Tais mudanças exigiram um esforço adicional administrativo substancial, obrigando a uma AP, por um lado capaz de suportar uma estrutura organizacional mais pesada devido ao aumento da sua dimensão, por outro capaz de gerir o crescente número de funções, sobretudo de âmbito social.

¹ Consultar Secção 1.1.

A substituição da antiga AP, clássica, de inspiração taylorista, pela administração profissional, ocorreu progressivamente neste contexto, a partir do final da II Guerra Mundial. Os princípios da separação entre política e administração, das leis e dos regulamentos, da neutralidade dos funcionários, do sistema de carreiras e da estrutura hierárquica preconizados pela gestão científica, deram lugar ao poder dos administradores, associado ao desaparecimento da separação entre administração e política, e ao envolvimento dos funcionários na conceção e na gestão das políticas públicas (Rocha, 2013). Na Europa e nos Estados Unidos ganhou expressão o ensino da AP e desenvolveu-se a análise das políticas públicas, que ganhou lugar e relevância enquanto campo científico autónomo.

A crise do Estado providência e a retoma da abordagem económica liberal abriu caminho a um Estado menos interveniente, com menor peso na economia e na sociedade, apontando para um modelo mais próximo da iniciativa privada (Silva, 2013), o que abalou o modelo de administração profissional associado ao Estado providência. Cresceram assim as críticas a este modelo de gestão, associado a um Estado estruturalmente pesado e burocrático, inflexível e distante dos cidadãos.

Com a evolução do tipo de Estado os debates teóricos na origem de diferentes modelos de administração do Estado sofreram igualmente várias evoluções ao longo de todo o século XX.

Uma das tendências que se observou foi a evolução desde a administração profissional, associada à organização do tipo burocrático, de inspiração weberiana, para a construção de um corpo teórico ligado à teoria da escolha pública. Esta teoria baseia-se na ideia chave de que os indivíduos – quer sejam eleitores, candidatos a cargos públicos, representantes eleitos, membros de partidos políticos, ou outros, possuem os seus próprios interesses, que procuram maximizar, e por isso adotam comportamentos racionais, selecionando a melhor alternativa de decisão ao seu dispor (Mueller, 1976). Esta teoria, no contexto da AP, estuda assim o comportamento dos indivíduos nos seus vários papéis na esfera pública, a sua relação com os resultados obtidos, e as complexas relações institucionais que se estabelecem neste setor (Buchanan & Tollison, 1984), apontando para as falhas de Estado numa crítica ao seu intervencionismo. Aplicada à AP, esta teoria defende uma diminuição da estrutura burocrática do Estado, associada a uma redução do peso e dimensão do setor, numa perspetiva económica de cariz liberal, onde o Estado intervém apenas para regular as falhas do mercado

Outra das tendências de administração do Estado nas décadas de 70 e 80 foi a escola managerial com base nos princípios enunciados por Peters e Waterman (1982), assentes na rejeição absoluta da burocracia. Se por um lado, características como a divisão do trabalho, os níveis hierárquicos e a autoridade, a disciplina, o sistema de normas e regras, a competência técnica e especialização dos funcionários, a ênfase nas comunicações escritas e as relações impessoais (Weber, 1982) pareciam assegurar uma unidade de direção e coordenação da atividade administrativa, uniformidade e controlo legal, por outro lado, o modelo burocrático da organização pública trazia consigo desvantagens que se evidenci-

avam com o desenvolvimento do Estado moderno e as mudanças do seu papel na economia e na sociedade.

A desadequação do modelo tornava-se cada vez mais evidente à medida que as funções do Estado se modificavam novamente por força de alterações económicas, políticas e sociais nestas décadas do século XX. Com o emergir do fenómeno da globalização, a governação pública passou a deparar-se com um ambiente global alargado e complexos e multifacetados problemas políticos que requerem respostas mais coerentes da parte dos governos e uma maior colaboração entre agências do setor público (UNDP, 2015).

O crescimento da interação entre diversos atores colocou a governação pública perante novos desafios a vários níveis: ao nível económico, o aumento das relações comerciais com diversos países levou a um aumento da competitividade, e ao nível político, o aumento das relações e interação entre países em prol do desenvolvimento global trouxe uma rede complexa de relações institucionais de âmbito internacional, e social, com o aumento da interação entre povos com culturas diferenciadas o que levou a um esbatimento das diferenças culturais (Khan, 2018; Pollitt C. & Bouckaert G., 2011). Segundo Khan (2018), os problemas passaram a ser de natureza global e cada vez mais complexos e os cidadãos cada vez mais exigentes quanto ao desempenho dos governos que enfrentam cada vez mais o seu escrutínio. Os novos desafios do Estado moderno exigiam assim um Estado flexível, descentralizado, capaz de responder de forma célere, diversa e com qualidade.

Ora, na organização burocrática, o princípio da hierarquia e a elevada centralização do processo de tomada de decisão conduzem a uma fraca iniciativa individual e a uma reduzida responsabilização dos funcionários ao nível operacional. A impessoalidade das relações entre unidades administrativas e com os cidadãos conduz a uma falta de comunicação que prejudica a coordenação dentro da organização e ignora as necessidades e as expectativas dos cidadãos face ao serviço público (Pitschas, 1993). O modelo burocrático evidenciava, portanto, um elevado grau de inflexibilidade, o oposto daquilo que o aparelho administrativo do Estado moderno exigia perante os novos desafios que se lhe colocavam. Surgia assim a necessidade de novos modelos de administração que permitissem modernizar a organização burocrática na AP, dotando-a de instrumentos e técnicas que lhe permitissem ultrapassar as suas ineficiências.

Nas últimas décadas do século XX, os princípios da escola managerial tendem a prevalecer sobre o modelo de administração burocrático. Sob a influência de Peters e Waterman (1982), o modelo de gestão privado ganha força e forma na aplicação ao setor público durante os anos 80. Segundo estes autores é desejável que as organizações, privadas ou públicas, deem valor e centrem as suas atenções nos clientes e nos funcionários, regendo-se por valores simples e orientando-se para a ação.

Na década de 90 a abordagem managerial expandiu-se e evoluiu para uma nova abordagem, modelo ou conjunto de ideias de administração – consoante queiramos denominar – que haveria de disseminar-se nos anos seguintes em vários países no mundo: o New Public Management (NPM).

O NPM assumiu enorme preponderância em alguns países da Europa, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, embora nem sempre com exata coincidência temporal e com diferentes níveis e intensidades de implementação (Dunleavy, 1994).

Dunleavy (1997) assume o NPM como um fenómeno a dois níveis: a um nível superior, como uma teoria ou doutrina - que assenta na premissa de que o setor público pode ser gerido com base em conceitos e valores do setor privado, e a um nível inferior – considerando que se trata de um conjunto específico de técnicas e práticas empresariais. Segundo estes autores as práticas de gestão do NPM assentam na adoção da gestão como instrumento para administrar as organizações públicas ou, segundo Dunleavy & Hood (1994) reorganizá-las, aproximando a sua abordagem de gestão e prestação de contas aos métodos empresariais. Acima de tudo, o NPM surgiu no pressuposto de que a gestão pública transporta consigo responsabilidades acrescidas, dado que é realizada com o financiamento dos cidadãos através da contribuição dos impostos que pagam ao Estado. Logo, o rigor, a transparência, a eficácia, a eficiência e a qualidade no serviço ao cidadão devem ser preocupações chave na gestão das organizações públicas.

A desagregação de grandes unidades administrativas públicas em unidades menores, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos, a flexibilidade, a autonomia, a redução de custos, a ênfase no controlo e avaliação dos inputs e outputs e na performance, a utilização de mecanismos de mercado, a competição e a contratualização fora do setor público, são exemplos de algumas das medidas de gestão que caracterizam esta nova onda de reforma administrativa com foco nas premissas da gestão do setor privado (Hood 1994; Osborne 2006; Pollitt & Bouckaert 2011; Pollitt & Dan 2011).

Algumas destas práticas de gestão traduzem-se em termos bem conhecidos do mundo da gestão como o *downsizing*, a *agencificação*, ou o *outsourcing* e também a orientação para o cliente e o emprego flexível. Estas podem ser vistas como medidas estruturais e estudadas como reformas chave inspiradas no NPM, com efeitos sobre o desempenho da AP, nomeadamente sobre a eficiência de custos e a qualidade do serviço público (Hammerschmid et al., 2019).

As práticas de gestão dominantes associadas ao NPM contribuem para a sua inegável relevância no último quarto do século XX, sendo alvo de vários estudos que atestam a sua preponderância em vários países do continente europeu, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, com casos de sucesso e de insucesso (Pollitt C. & Bouckaert G., 2011; Pollitt & Dan, 2011) que confirmam a extensão da implementação do NPM. Os casos de sucesso verificaram-se maioritariamente em países onde a AP apresenta um menor peso burocrático e m valores de gestão democrática, assim como condições políticas de recetividade ao novo modelo de reforma e capacidade da parte do Estado (UNDP, 2015).

Quanto aos casos de insucesso, torna-se inevitável a reflexão sobre as consequências da adoção das práticas do setor privado no setor público sem a necessária salvaguarda das especificidades deste. Desde logo, a subordinação ao poder político, à lei e ao Parlamento fazem da AP uma realidade diferente do setor privado (Mozzicafreddo, 2017). Não obstante os aspetos positivos de algumas práticas da gestão privada no setor público, questiona-se a prática de extrapolá-las diretamente para as organizações públicas, onde as formas de organização e o âmbito da atividade são diferentes. A principal diferença consiste, segundo Mozzicafreddo (2017), “nos objetivos e nos valores que configuram a esfera pública e a esfera privada: respetivamente, o interesse geral e o serviço público, e o interesse particular e a lógica do mercado”.

Desde logo, ao considerar os destinatários dos serviços públicos – os cidadãos – como clientes, de acordo com a lógica do setor privado, o NPM ignora a especificidade do serviço público e apela à descentralização das estruturas do Estado mas os gestores de topo mantêm o controlo, nomeadamente financeiro, o que gera entropia nos processos de tomada de decisão; por outro lado, a componente comportamental da implementação do NPM foi insuficientemente abordada na literatura, ao contrário da componente organizacional, não tendo existido articulação entre ambas (Madureira & Ferraz, 2010).

Para Dunleavy (1994), por outro lado, o NPM tornou-se um “rótulo genérico para um grupo de soluções políticas e administrativas que enfatizam a concorrência, a desagregação e o incentivo” (p. 38), cujas variações no modelo de reforma fragmentaram a sua implementação e atrasaram os seus efeitos globais, além de gerarem pouco consenso académico.

A desagregação das organizações públicas provocou a proliferação de unidades administrativas, o que levou ao aumento da complexidade política e institucional e à diminuição das capacidades de resolução de problemas dos cidadãos (Christensen & Lægreid, 2007; Denhardt & Denhardt, 2007; Dunleavy et al., 2006). Adicionalmente, Denhardt & Denhardt (2007) defendem que a AP não deve ser gerida como uma empresa, mas sim como uma democracia, onde os funcionários públicos devem reger-se por ideais de interesse público, processo de governação e cidadania democrática.

Alguns autores questionam inclusivamente o NPM como paradigma de gestão, não só por se encontrar “tão omnipresente nas organizações públicas que já dificilmente representa um programa de reformas distintivo” (Dunleavy & Hood, 1994), mas sobretudo do ponto de vista da base teórica e rigor concetual, na medida em que na prática consiste num conjunto de características comuns a vários paradigmas (Osborne, 2006). Ou, utilizando uma analogia de Pollitt C. & Bouckaert G. (2011), numa “abordagem de menu”, em que nos encontramos perante uma espécie de menu composto por vários pratos, significando estes os instrumentos ou ideias de gestão que se escolhem conforme a sua aplicabilidade no contexto local em causa.

1.2.2 Os novos paradigmas da Gestão Pública

A transição do NPM enquanto modelo de gestão pública para os mais recentes modelos encontra, portanto, a sua origem num contexto de críticas à eficácia das reformas associadas a este paradigma, impulsionadas por um mundo em constante transformação, cada vez mais pluralista e complexo, onde aumenta a pressão por teorias de gestão que proporcionem uma abordagem mais abrangente e integrada à teoria e prática da gestão da AP (Osborne, 2006).

Algo substancialmente diferente surge com esta onda de críticas: uma nova perspetiva que coloca os cidadãos no centro das reformas e que se traduz em várias abordagens que nascem desta premissa e que assumem, ao contrário das anteriores, a especificidade da missão do serviço público.

É o caso do New Public Service (NPS), cuja emergência na primeira década do século XXI revela um movimento que se baseia fundamentalmente nos valores da cidadania democrática, da comunidade e da sociedade civil. Sem renunciar à eficiência e à produtividade defendidas pelo NPM, esta nova abordagem apela à sua integração num contexto mais amplo, pautado pelos fundamentos e pelos valores basilares da democracia, da comunidade e do interesse público, que numa sociedade democrática devem estar sempre presentes na governação pública (R. Denhardt & Denhardt, 2007).

Falamos de uma lógica de pensamento estratégico e de uma execução pautada pela ação democrática, em que o papel dos funcionários e dos gestores públicos centra-se nos cidadãos, na satisfação dos interesses comuns e na contribuição para a noção de interesse público. Valoriza-se a gestão através das pessoas, colocando-as em primeiro lugar, antes da produtividade das organizações, e a cidadania e o interesse público, antes da lógica empresarial. Procura-se o interesse público, a valorização da cidadania e da responsabilização, das pessoas e não apenas da produtividade, a ação democrática e servir, mais que dirigir, numa lógica de negociação entre cidadãos e grupos comunitários, criando valores partilhados (R. B. Denhardt & Denhardt, 2000; R. Denhardt & Denhardt, 2007).

O NPS invoca as especificidades do setor público, sobretudo no que respeita ao seu público-alvo, constituído por cidadãos e não por clientes, com necessidades específicas. Tratar os cidadãos como clientes produz consequências sobre a cidadania democrática, pelo que esta abordagem invoca uma mudança de atitude face aos cidadãos, com quem o Estado deve construir relações de confiança e colaboração, promovendo uma cultura de exercício da cidadania e defesa do interesse público (R. B. Denhardt & Denhardt, 2001). Ilustrando concretamente esta mudança, Denhardt & Denhardt (2000) sugerem que os funcionários eleitos e os gestores públicos devem responder aos pedidos dos cidadãos não apenas dizendo sim ou não, mas dizendo: “vamos trabalhar em conjunto para descobrir o que vamos fazer e, em seguida, fazer com que aconteça” (pp 553-554).

De igual modo, também Bourgon (2007) parte do princípio da cidadania democrática como base de uma abordagem à AP que inclua relações colaborativas entre Estado e cidadãos, o encorajamento de responsabilidades partilhadas, a promoção da difusão de informação e o envolvimento dos cidadãos para fomentar a compreensão dos temas públicos e a sua participação nas atividades públicas. Para esta autora, uma nova teoria da AP terá sempre de assentar os seus pilares sobre quatro blocos fundamentais: cidadania, interesse público, serviço aos cidadãos e políticas públicas.

Pollitt & Bouckaert (2011) referem o New Public Governance (NPG) e a Digital-Era Governance (DEG) como os modelos de gestão pública candidatos à sucessão do NPM. Ambos os modelos utilizam o termo *governance* para considerar outros atores no processo de governação, além do próprio governo, e encaram a relação entre Estado e os cidadãos ou a sociedade civil num sentido mais colaborativo e participativo. Ambos utilizam como suporte teórico a teoria das redes desenvolvida por Castells que explorou, na obra *The Rise of The Network Society*, o papel fundamental dos múltiplos e quase instantâneos fluxos económicos, financeiros, culturais e de comunicação que dominam o mundo global em que vivemos, mostrando que a organização não pode mais sobre(viver) de forma isolada (Castells, 2010).

O funcionamento da sociedade em rede refletiu-se necessariamente nas organizações. Funcionar em rede passou igualmente a influenciar de forma significativa o processo das políticas públicas, tendo em vista o alcance conjunto de objetivos, transformando a ação individual em ação coletiva, assumindo formas de organização económica, social ou comunitária com foco nas relações interpessoais e interorganizacionais baseadas na confiança, na reciprocidade e na procura de benefícios mútuos (Ansell & Torfing, 2022).

É neste contexto que, segundo Osborne (2006), o NPG assenta na noção de um “Estado plural, onde múltiplos atores interdependentes contribuem para a prestação dos serviços públicos e um Estado pluralista, onde múltiplos processos informam o processo de decisão política” (p. 384), isto é, na dinâmica de interação entre os diferentes atores no processo de prestação de serviços, num contexto de confiança relacional. O autor defende o potencial do NPG para se assumir como um modelo coerente, válido e significativo para a prestação de serviços públicos na realidade global e complexa do desenvolvimento e implementação das políticas públicas no século XXI, e portanto orientado para a exploração das relações interorganizacionais e em rede, em contra corrente com o foco intraorganizacional e de resultados do NPM, e com a própria pesquisa académica a caracterizar-se ainda pelas “velhas questões” sobre a eficácia e a eficiência intraorganizacionais. É, pois, necessário avançar para a abordagem de “novas questões” sem, contudo, ignorar as antigas (Osborne, 2010).

Neste sentido, Bourgon (2011) aporta contributos que reforçam o quadro concetual base do NPG ao enfatizar a necessidade de uma mudança de foco do papel dos governos, dos resultados organizacionais para os resultados na sociedade, para a preocupação com a qualidade de vida dos cidadãos, o seu bem-estar e a sua satisfação, posicionando o governo num sistema que contempla simultaneamente o governo, mas também a sociedade e as pessoas. Não se trata, segundo a autora, de substituir totalmente um foco por outro, dado que a eficácia e eficiência públicas continuam a ser importantes, mas sim de contemplar os dois: resultados das políticas públicas e resultados cívicos.

O processo de políticas públicas contemporâneo, embutido de globalização e complexidade, implica que nos dias de hoje o seu desenho e implementação seja o resultado de múltiplas interações e não uma simples consequência do processo de decisão político, onde os cidadãos passam a assumir um papel de envolvimento e participação e o governo, para além de definir as regras legais e políticas, passa a assumir igualmente um papel de promotor do debate e da reflexão (Bourgon, 2007, 2011).

Este envolvimento e participação dos cidadãos nas políticas públicas remete-nos para o conceito de coprodução, como elemento basilar das reformas um pouco por todo o mundo. O conceito de coprodução gerou um interesse assinalável da parte de vários investigadores norte americanos, no final do século XX, tendo sido desenvolvido alguns anos mais tarde, nomeadamente por Pestoff, Vamstad e outros, que se debruçaram sobre a coprodução no setor social e no setor terciário, mostrando como a participação ativa dos cidadãos melhora a qualidade e aumenta a confiança e o compromisso com os serviços (Pestoff et al., 2006; Vamstad, 2012, 2007).

Na AP Clássica a coprodução revela-se quase inexistente, uma vez que o Estado assume um papel central e o cidadão é visto apenas como um destinatário, passivo, das políticas públicas, sem qualquer papel no processo de formulação ou implementação. Em contrapartida, no NPM, a participação dos cidadãos acontece pontualmente e de forma limitada, sobretudo através de mecanismos de *feedback* ou consulta, numa lógica de cliente ou consumidor de serviços. No quadro do NPG, contudo, a coprodução ocupa um lugar central, sendo os cidadãos reconhecidos como parceiros ativos na conceção, implementação e avaliação dos serviços, contribuindo ativamente para a criação de valor público (Osborne et al., 2016), o que se aplica também aos serviços públicos digitais.

O conceito tem vindo a ser aprofundado e, no contexto do NPG, a coprodução é entendida como um processo colaborativo, em que os cidadãos e restantes atores sociais participam, direta e ativamente, na conceção e desenho dos serviços públicos, que passam a resultar de um processo de interações em rede, e onde o valor público passa a ser criado, em modo partilhado, entre o governo e a sociedade (Osborne et al., 2016; Pestoff, 2012). O conceito de “ecossistema de serviço público”, envolvendo os níveis institucional, de serviço, individual e de crenças, assim como diferentes abordagens de coprodução e os diferentes intervenientes na coprodução, têm vindo a ser estudados por vários autores (Osborne et al., 2022; Scupola & Mergel, 2022).

O crescente envolvimento dos cidadãos na criação e prestação de serviços públicos remete-nos para a sua relevância no âmbito da AP contemporânea. Na verdade, tal como refere Brandsen et al. (2018) “os governos em todo o mundo redescobriram o cidadão como um ator importante, com responsabilidade no desenho e implementação de políticas públicas e serviços públicos” (p. 4).

Esta realidade leva-nos a refletir sobre a influência da coprodução na prestação de serviços públicos. Esta pode revelar-se positiva, na medida em que estes são concebidos e estruturados em função das necessidades identificadas diretamente pelos cidadãos. Neste contexto, novas linhas de investigação, como as de Brandsen et al. (2018), pesquisam o que motiva os cidadãos a participar, os efeitos positivos dessa participação, como o empoderamento, a eficácia, a confiança e a inclusão, assim como os possíveis efeitos negativos, como a exclusão ou a desigualdade de acesso à própria coprodução, e as barreiras, de âmbito cultural, técnico e institucional. No final, a participação dos cidadãos nos serviços públicos é vista pelos governos como uma resposta à crise de legitimidade e confiança, e como uma forma de corresponder ao compromisso de uma AP mais eficaz e também mais democrática (Brandsen et al., 2018).

A coprodução traduz assim a ideia de que a governação pública contemporânea funciona e depende de redes colaborativas, onde cidadãos, instituições e outros atores sociais criam serviços e valor público em parceria, ultrapassando, por um lado, a visão hierárquica da burocracia tradicional e, por outro, a lógica de mercado do NPM (Osborne et al., 2016).

A era pós NPM surge marcada por um conjunto de mudanças centradas nas tecnologias de informação e comunicação (TIC), em direção ao que Dunleavy et al. (2006) consideram ser a Digital-Era Governance (DEG).

Num estudo conduzido em sete países desenvolvidos que lideraram as reformas baseadas no NPM (Reino Unido, Estados Unidos da América, Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Holanda e Japão), os autores observaram como este modelo de reforma foi mudando, dando lugar à formação de uma reversão desta tendência, e como o papel das TIC foi central na mudança dos sistemas de gestão e nos métodos de interação do governo com os cidadãos, as empresas e outros utilizadores da sociedade civil, o que, segundo os mesmos, contrasta com uma quase total ausência de referências às TI na literatura sobre gestão pública.

Algumas das mudanças tecnológicas ocorreram antes dos anos 90 do séc. XX, ao nível da automação dos processos organizacionais de *back-office*, sem transformações significativas no negócio das organizações potenciadas por estas mudanças. As transformações mais significativas, que trouxeram posteriormente impactos profundos ao nível da gestão e da relação das organizações com o seu público-alvo, ocorreram com a generalização da utilização das TIC e com o crescimento da *internet*, do *email* e da *web*, deixando de afetar apenas os processos de *back-office* e passando a condicionar igualmente, no setor público, as relações entre o Estado e a sociedade civil, através das organizações públicas (Dunleavy et al., 2006).

Segundo os mesmos autores, o impacto das práticas da DEG pode ser considerado em três componentes chave: a reintegração de funções na esfera governamental, a adoção de estruturas globais orientadas para as necessidades dos cidadãos e a digitalização abrangente dos processos. A primeira inclui a reversão da agencificação defendida pelo NPM, num contexto de *joined-up government*, a segunda baseia-se na simplificação e mudança da relação entre as organizações públicas e os cidadãos baseada nas suas necessidades, e a terceira inclui, entre outras, a prestação de serviços eletrónicos, em que os canais eletrónicos substituem os tradicionais, assim como novas formas de automatização de processos e o início do movimento em direção ao *open government*, permitindo o acesso dos cidadãos aos seus dados.

Esta influência das TI dissemina-se na economia e na sociedade, produzindo efeitos através de mudanças de vários tipos - cognitivas, comportamentais, organizacionais, políticas e culturais - relacionadas com os sistemas de informação. O rótulo "DEG" destaca assim o papel central que as TI e as mudanças nos sistemas de informação desempenham agora numa vasta série de alterações concretas na forma como os serviços públicos são organizados e na forma como são prestados aos cidadãos. Sendo um movimento da era digital na sociedade em geral e, portanto, abrangente, "é sobre governação, não unicamente ou principalmente sobre mudanças digitais" (Dunleavy et al., 2006).

Também o *Neo-Weberian State* (NWS) surge entre os principais modelos de reforma da AP a partir dos anos 90 do século XX e a primeira década do século XXI, ao assumir a defesa de uma hierarquia clara e responsável, de uma modernização da burocracia weberiana tradicional, do fortalecimento do aparelho do Estado e da democracia representativa como sua legitimadora como os principais pilares que permitem lidar com temas tão prementes e diversos como a globalização, as mudanças tecnológicas, demográficas, climatéricas e de orientação para a satisfação das necessidades dos cidadãos (Pollitt C. & Bouckaert G., 2011).

Bouckaert (2023) considera que o NWS passou a ser considerado como um dos modelos de reforma ao assumir-se como um sistema de gestão orientado pela hierarquia num espaço de governação onde cabem três atores (Estado, setor privado e sociedade) movidos, respetivamente, por três vetores: hierarquia, mercado e redes. Assentando nestes vetores, o NWS parte, no entanto, de premissas fun-

damentais como “um Estado democrático como quadro de governação e de tomada de decisões”, “o Estado de Direito como princípio supremo”, e uma “hierarquia responsável e significativa que também guia proativamente o mercado e as redes” (Bouckaert, 2023, p. 36).

As trajetórias de reforma apresentam diferenças nos vários países, não podendo afirmar-se que existiu um movimento consistente no sentido da adição de um determinado modelo de gestão pública que se traduzisse num conjunto de reformas bem-sucedidas. Estudos sobre as reformas da AP em diferentes países concluíram que a ausência de um movimento consistente deve-se a fatores diversos como os diferentes tipos de regimes políticos e administrativos, as estruturas institucionais e a cultura, existindo uma *path dependency* à qual a divergência de trajetórias não será alheia e que dificulta o processo de mudança (Pollitt C. & Bouckaert G., 2011), mas deve-se igualmente aos diferentes pontos de partida e etapas de reforma, assim como diferentes contextos, constrangimentos e riscos, que conduzem a diversas variações nas práticas de reformas entre os vários países (Christensen & Laegreid, 2007).

Em termos geográficos, de acordo com alguns autores, as diferentes trajetórias podem resumir-se aos países anglo-saxónicos, os seguidores do NPM, e aos escandinavos, mais resistentes a pressões para a mudança, devido a uma modernização que toma em consideração o Estado tradicional (Christensen T. & Laegreid P., 2007; Pollitt C. & Bouckaert G., 2011) e, portanto, mais próximos do NWS. Por outro lado, segundo Christensen & Laegreid (2007) de um ponto de vista estrutural, a primeira geração de reformas aposta na descentralização e na desagregação das instituições do Estado, enquanto a segunda geração segue uma abordagem *joined-up government*, ou *whole-of-government*, para recuperar o controlo administrativo e a influência política após a era NPM.

Os modelos de gestão pública analisados permitem compreender os diferentes entendimentos do papel do Estado e da AP ao longo do tempo, bem como os princípios que têm norteado as reformas administrativas em diversos contextos nacionais. A partir deste enquadramento teórico geral, importa agora analisar de que forma estas dinâmicas se concretizaram no caso português, considerando as especificidades da Administração Pública em Portugal.

1.3 A Administração Pública em Portugal

A literatura sobre a Administração Pública e as suas reformas é vasta, incluindo diversas análises específicas ao contexto português. No caso de Portugal, a temática tem sido amplamente estudada por vários autores que exploram em detalhe as reformas implementadas e analisam as dinâmicas das mudanças no setor público em diversos períodos da história do país (Bilhim, 2021; Corte-Real, 2008; Fer-

raz, 2013; Madureira, 2015, 2020; Madureira & Ferraz, 2010; Nishimura et al., 2021; Rocha & Araújo, 2006; Secchi et al., 2022).

Nesta Secção procede-se à apresentação de uma análise sintética sobre a temática no contexto português, tomando como base o enquadramento geral previamente estabelecido na Secção anterior. Embora sucinta, pretende-se que esta abordagem contribua para, em secções subsequentes deste estudo, proporcionar a compreensão do enquadramento e da relevância do *eGovernment* na transformação da AP em Portugal. Este propósito assenta na premissa de que “para compreender o *eGovernment* é necessário compreender o desenvolvimento administrativo e a reforma do governo em geral” (Fang, 2002, p. 3).

As reformas do Estado em Portugal iniciaram significativamente mais tarde que nos outros países e apenas ganharam forma nos anos 80 do século XX, após o final da ditadura. Com a revolução democrática de 1974 abriram-se as portas à construção do Estado providência no país, mudando o foco da proteção social e da redistribuição de rendimentos dos mais pobres para passar a abranger também a classe média, adotando o princípio universalista com o objetivo de promover a equidade social (Madureira, 2020; Rocha & Araújo, 2006).

Perante a premência do desenvolvimento de uma sociedade democrática e da abertura da economia ao exterior, a AP assumiu a necessidade de modernização, impondo-se mudanças no sentido da simplificação dos procedimentos, da descentralização, da diminuição das hierarquias e da gestão flexível, mas também da melhoria dos serviços públicos e da orientação para os cidadãos, assim como da mudança de imagem dos funcionários públicos, da melhoria das suas qualificações e da sua carreira (Madureira, 2015).

O final da ditadura em 1974 e sobretudo a posterior adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, que anos mais tarde viria a ser a União Europeia (UE), marcaram o início da era da modernização do Estado em Portugal. As reformas administrativas que desde então se implementaram, após um longo período marcado pela prevalência do modelo burocrático, basearam-se noutros países democráticos ocidentais, sobretudo no NPM, observando-se a transferência das práticas de gestão do setor privado para o setor público que permitiram as desejadas e necessárias mudanças nas estruturas e procedimentos das organizações do Estado (Corte-Real, 2008; Madureira, 2015; Nishimura et al., 2021). A descentralização, a redução das estruturas do Estado e da despesa pública, a simplificação e redução das regras e dos procedimentos burocráticos, a procura pela eficácia e eficiência, foram algumas das mudanças que ocorreram a partir dos anos 80 à luz dos princípios do NPM, intensificando-se especialmente na década de 90. Este período caracterizou-se por um elevado número de privatizações, esforço de desburocratização e aproximação aos cidadãos (Madureira & Ferraz, 2010). No início da década foi criado o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), ao

qual foi atribuída a responsabilidade de implementar e coordenar as reformas nas diversas áreas de governação (Ministério das Finanças, 1986).

Este período, pós-adesão à CEE, caracterizou-se por “sucessivas iniciativas de modernização da administração pública para superação do paradigma burocrático”, naquilo a que Secchi, Caeiro e Pinto (2022) apelidam de “transição gestonária” (p. 7).

Segundo alguns autores, embora se tenha verificado uma perda progressiva da influência dos princípios do NPM a favor de abordagens baseadas na cidadania participativa, no consenso, na transparência, na equidade e na inclusão, que haviam conduzido ao desenvolvimento de novos modelos de gestão pública², as práticas associadas ao NPM permaneceram predominantes em Portugal até ao início do século XXI (Madureira, 2015, 2020; Madureira & Ferraz, 2010). Simultaneamente, persistiram algumas características da administração pública tradicional (Corte-Real, 2008; Rocha & Araújo, 2006), evidenciando a continuidade de elementos característicos da organização burocrática.

Verificou-se um processo de redução e descentralização das estruturas da Administração Central para níveis regionais e locais, concretizado através do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), instituído em 2005 pelo XVII Governo Constitucional. Este programa foi formalizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 (Presidência do Conselho de Ministros, 2005c), tendo como principal propósito a modernização e racionalização da AP portuguesa, com vista ao aumento da eficiência e à redução do número de organismos públicos. Subsequentemente, o Decreto-Lei n.º 201/2006 (Presidência do Conselho de Ministros, 2006) aprofundou e consolidou os objetivos delineados pelo PRACE, sublinhando a modernização da AP como um fator estratégico para o desenvolvimento do país.

Neste período foram igualmente introduzidos o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX), ao nível da modernização administrativa do Estado, e o Sistema Integrado de Avaliação e Gestão de Desempenho na Administração Pública (SIADAP), no que respeita aos seus recursos humanos. O primeiro, lançado em 2006, constitui um programa emblemático da modernização administrativa em Portugal que viria a ter continuidade em futuras legislaturas, perdurando até hoje através de diversas edições (SIMPLEX, SIMPLEX+, iSIMPLEX), com a missão de implementar medidas transversais a toda a Administração Central do Estado, de simplificação administrativa e legislativa e de administração eletrónica (República Portuguesa, n.d.). O seu grande objetivo, até hoje, continua a ser o de impactar positivamente a vida das pessoas e das empresas através da implementação de diversas medidas de simplificação administrativa dos serviços públicos. O segundo programa referido (SIADAP), visando a implementação de um sistema de avaliação de desempenho dos funcionários do Estado ori-

² Consultar secção 1.2.2

entado para resultados e para a qualidade do serviço, foi criado em 2004 e posteriormente estabelecido em 2007 (Assembleia da República, 2004, 2007).

A partir de 2011, no contexto da intervenção da *Troika* (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) e da consequente implementação do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras³ pelo XIX Governo Constitucional, procedeu-se à implementação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), com o objetivo de racionalizar e reduzir as estruturas da Administração Central, promovendo simultaneamente o aumento da eficiência organizacional e a otimização da gestão dos recursos humanos (Ferraz, 2013; Madureira, 2015). O PREMAC materializou-se através de um conjunto de diplomas legais que reestruturaram a Administração Central, conforme as orientações estabelecidas pelo Governo, no âmbito do cumprimento das exigências do programa de assistência financeira acordado com a *Troika*. Com a implementação deste Plano verificou-se um reforço da redução e centralização das estruturas da Administração Central do Estado. Segundo Madureira, Rodrigues e Asensio (2013) o PRACE e o PREMAC conseguiram, em conjunto, uma diminuição das estruturas da Administração Central em cerca de 50%, registando-se, no entanto, uma redução das estruturas orgânicas dos ministérios e dos cargos dirigentes mais acentuada no segundo plano, que no primeiro.

Para além do referido PREMAC, entre as diversas medidas de austeridade instituídas no setor público, na sequência da implementação do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, destacaram-se a privatização de algumas empresas públicas, a redução da presença do Estado como acionista de outras empresas, a redução do número de funcionários públicos, a redução dos salários e pensões dos funcionários públicos, o congelamento de carreiras e contratações, a reestruturação dos serviços nos setores da justiça, das finanças e da saúde, e a redução de apoios sociais (European Commission et al., 2011).

Neste período foi também criada a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), com impacto na redução da influência política nos cargos dos altos dirigentes. A sua missão é a de “assegurar com transparência, isenção, rigor e independência as funções de recrutamento e seleção de candidatos para cargos de direção superior da Administração Pública e avaliar o mérito dos candidatos a gestores públicos” (Cresap, n.d.).

Segundo Ferraz (2013), as referidas medidas de aumento do controlo e centralização central revelaram algum retrocesso na solidificação do NPM em Portugal enquanto modelo de gestão pública, em linha com as críticas além-fronteiras que o apontavam como não tendo conseguido evitar a crescente deterioração das finanças públicas em vários países, no contexto de uma crise financeira inter-

³ Conhecido por *Memorando de Entendimento* ou *Plano da Troika* (Governo de Portugal, n.d.).

nacional, alinhando-se com os princípios do modelo de gestão neo-weberiano (NWS) como modelo de governação.

De acordo com Bilhim (2021), as reformas implementadas em Portugal desde o início do século XXI foram conduzidas pelos XV, XVII e XIX Governos Constitucionais, e incidiram fundamentalmente na reforma dos institutos públicos, normas para organização da administração direta do Estado e agenci-ficação, implementação do PRACE, e do PREMAC, respetivamente. Segundo o autor, as reformas efe-tuadas em Portugal por diferentes governos durante os últimos 20 anos “foram, por um lado, reativas, assimétricas e fragmentárias e, por outro, assumiram um carácter mimético e legitimador face à pres-são externa, nomeadamente da União Europeia” (p. 17). De igual modo, já referia Madureira (2015), a respeito das reformas levadas a cabo na sequência da implementação do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, entre 2011 e 2013, que foram “essencialmente norteadas pelas metas cons-tantes do documento” e “assistiu-se na prática à institucionalização de um rol de medidas avulsas que almejou, antes de mais, um imediato corte dos custos da despesa pública” (p. 558).

De facto, no contexto da gestão pública, as referidas reformas podem enquadrar-se no âmbito da influência do NPM, no caso do PRACE, caracterizando-se por uma tendência de descentralização das estruturas do Estado e pela busca de maior eficiência na AP. Por outro lado, o PREMAC parece enqua-drar-se nos princípios do NWS, refletindo uma nova centralização das funções do Estado, motivada pelo programa de austeridade imposto pela *Troika* (Ferraz, 2013). Esta mudança na gestão pública ocorreu num contexto de profunda crise financeira global, desencadeada em 2008 pela crise do *subprime* nos Estados Unidos, com repercussões significativas em Portugal, posteriormente agravada devido ao desequilíbrio das finanças públicas, o que culminou, em 2011, na necessidade de um resgate financeiro e consequente intervenção externa no país.

A partir de 2015, após o fim do período de assistência financeira e, subsequentemente, com a tomada de posse do XXI Governo Constitucional (2015 – 2019), observaram-se diversas alterações nas políticas públicas, nomeadamente uma reversão progressiva dos congelamentos e cortes em salários e pensões (República Portuguesa, 2015). As mudanças prosseguiram nos XXII e XXIII Governos (2019 – 2022 e 2022 – 2024, respetivamente) e incidiram, no que concerne à modernização administrativa do Estado, na continuação do programa de simplificação administrativa (SIMPLEX+ e seguintes) e na im-plementação de programas de digitalização dos serviços públicos, iniciando-se assim não só uma nova fase de políticas económicas após o período de austeridade, mas também de modernização do Estado (República Portuguesa, 2015, 2019, 2022).

Contudo, recuperado o equilíbrio das contas públicas, a contenção da despesa continuou ainda assim a assumir-se como uma prioridade, devido à necessidade de manter o controlo do défice orça-mental para a convergência com a UE, naquilo a que os governos mencionados apelidaram de “contas certas” (República Portuguesa, 2019, 2022). Este período assinala o início de uma nova fase de moder-

nização do Estado, ainda que enquadrada pela manutenção da disciplina e controlo do défice, no contexto da convergência com a UE.

Neste enquadramento, a evolução da Administração Pública em Portugal surge com um percurso marcado por reformas sucessivas, influenciadas por diferentes modelos de gestão pública e por períodos de constrangimentos económicos, políticos e institucionais, que produziram influência sobre a capacidade do Estado para responder às exigências da sociedade contemporânea. A modernização administrativa, embora com diferentes orientações ao longo do tempo, criou as condições para a incorporação das tecnologias de informação e comunicação como instrumentos centrais deste processo.

O presente estudo insere-se assim neste enquadramento de transformação administrativa, marcado pela crescente relevância das políticas de digitalização. No capítulo seguinte procede-se à clarificação dos principais conceitos que o sustentam, bem como à discussão dos debates teóricos em torno do *eGovernment*.

2 Conceptualização e revisão da literatura

A adoção generalizada das novas tecnologias nas organizações públicas registou uma evolução significativa na maioria dos países ao longo das últimas décadas, impulsionada pelo desenvolvimento e implementação de diversas políticas de digitalização da administração pública.

As alterações económicas, políticas e sociais do século XX, o emergir do fenómeno da globalização e o aumento da interação entre diversos atores na esfera política colocaram novos desafios no âmbito da eficiência administrativa das organizações públicas, no contexto da reforma administrativa do Estado, mas também nos padrões tradicionais de relacionamento da Administração Pública.

A digitalização mudou a relação entre a Administração Pública e os cidadãos. O foco passou dos processos administrativos e da gestão intraorganizacional para o serviço ao cidadão e para a gestão interorganizacional (Osborne, 2010; Osborne et al., 2013). Os governos centram-se cada vez mais no serviço aos cidadãos, na satisfação das suas expectativas, e na mudança da sua forma de operar de modo a melhorar a transparência, a democratização e prestação de serviços públicos através da aposta no *eGovernment*, perante cidadãos cada vez mais exigentes em relação à forma, rapidez e eficiência com que estes serviços são prestados (Mergel et al., 2019).

Neste contexto de transformação digital do Estado, torna-se fundamental clarificar os conceitos que integram e estruturam a análise do *eGovernment*, bem como apresentar e discutir os principais debates teóricos que lhe estão associados. A literatura revela uma multiplicidade de definições, abordagens e enquadramentos do tema, traduzindo não apenas a evolução do fenómeno ao longo do tempo, como também a diversidade de perspetivas a partir das quais tem sido estudado.

Assim, as secções seguintes dedicam-se, em primeiro lugar, à clarificação dos conceitos de digitalização, *eGovernment* e *eGovernance* e, seguidamente, à discussão dos principais debates teóricos em torno do *eGovernment*, com vista ao enquadramento analítico do presente estudo.

2.1 Digitalização, *eGovernment* e *eGovernance*

A adoção generalizada das novas tecnologias nas organizações públicas registou uma evolução significativa na maioria dos países ao longo das últimas décadas, impulsionada pelo desenvolvimento e implementação de diversas políticas de digitalização da administração pública.

As alterações económicas, políticas e sociais do século XX, o emergir do fenómeno da globalização e o aumento da interação entre diversos atores na esfera política colocaram novos desafios no âmbito da eficiência administrativa das organizações públicas, no contexto da reforma administrativa do Estado, mas também nos padrões tradicionais de relacionamento da Administração Pública.

A digitalização mudou a relação entre a Administração Pública e os cidadãos. O foco passou dos processos administrativos e da gestão intraorganizacional para o serviço ao cidadão e para a gestão interorganizacional (Osborne, 2010; Osborne et al., 2013). Os governos centram-se cada vez mais no serviço aos cidadãos, na satisfação das suas expectativas, e na mudança da sua forma de operar de modo a melhorar a transparência, a democratização e prestação de serviços públicos através da aposta no *eGovernment*, perante cidadãos cada vez mais exigentes em relação à forma, rapidez e eficiência com que estes serviços são prestados (Mergel et al., 2019).

Podemos encontrar várias definições na literatura sobre o conceito de digitalização, desde a mais simples, dos dicionários, até às mais completas, de autores que estudam o tema.

Na sua forma mais simples, o significado de digitalização⁴ pode ser definido como:

1. ato ou efeito de digitalizar, de tornar digital;
2. mudança para formato digital;
3. conversão (de texto, imagem, etc.) para formato digital, de forma que se possa processar por computador;
4. adaptação a modo de funcionamento através da internet e/ou de dispositivos eletrónicos;
5. aplicação de tecnologias digitais a processos de trabalho ou de negócio.

No entanto, alguma literatura estabelece uma distinção entre “digitização” (em inglês, “digitisation”), e “digitalização” (em inglês, “digitalisation”).

“Digitização” pode ser definido como o “processo direto de converter informação analógica em digital – transformando páginas em bytes, por exemplo, através do *scanning* de um documento ou do upload de uma gravação de som”, enquanto “digitalização” é a “utilização de tecnologias digitais e provavelmente informação digitizada para criar e captar valor de forma inovadora” (Gobble, 2018: 56). De acordo com Mergel et al. (2019), o termo “digitalização” deve ser utilizado para nos referirmos a potenciais mudanças nos processos, e não somente à mera digitização dos mesmos.

⁴ Infopedia, n.d., <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/digitalização>

Por outras palavras, o primeiro termo aplica-se sobretudo à transformação de processos manuais, como por exemplo a substituição do preenchimento de papéis por formulários eletrónicos, contribuindo para aquilo que conhecemos como a organização *paperless*. Contribui significativamente para a eficiência das operações e a redução de erros em ambiente organizacional. O segundo termo aplica-se à capacidade da digitalização para impulsionar e alavancar dados e processos digitizados.

Segundo (Gobble, 2018), os dados e os processos constituem a base do conhecimento que permite às organizações a implementação de mudanças estratégicas no seu negócio, o que nos conduz ao conceito de “transformação digital”, proveniente das potencialidades impulsionadas pela digitização dos dados, que proporciona o conhecimento e as condições para a modificação dos processos da organização com vista ao processo da mudança do seu negócio.

Neste contexto, Mergel et al. (2019) alertam para a “diferenciação entre a tradicional transição dos processos analógicos para os digitais em direção a uma abordagem transformadora mais holística da administração pública digital” (p.1), onde se destacam um conjunto de “mudanças organizacionais”, mas também de âmbito “cultural” e “relacional” (p.12). Entre os resultados da transformação digital encontram-se novas formas de prestação de serviços, que produzem impactos nos níveis de satisfação dos clientes ou utentes.

A crescente transformação digital das organizações não se reduz às consequências nas organizações, públicas ou privadas, conduzindo também a impactos significativos de cariz mais amplo, embora difíceis de medir, no emprego, na produtividade e no produto interno bruto e *per capita* das economias, o que por sua vez se reflete no crescimento económico dos países (Mentsiev et al., 2020).

É importante salientar que, na literatura, é comum encontrar uma utilização indistinta dos termos “digitização”, “digitalização” e “transformação digital” (Mergel et al., 2019), sendo frequentemente empregues para referir qualquer um dos significados referidos no presente estudo. Nesta perspetiva, mais genérica, a digitalização pode ser entendida como a utilização da tecnologia como um meio para simplificar, automatizar e melhorar processos e operações, com o objetivo de impulsionar o desempenho organizacional.

A digitalização e a transformação digital têm vindo a difundir-se ao longo dos anos nas organizações do setor privado e também no setor público, embora neste último seja comum utilizar-se o termo específico “eGovernment”⁵ para nos referirmos a este tipo de evolução no setor do Estado.

Embora a Internet e algumas das potencialidades a si associadas já estivessem disponíveis durante a segunda metade do século XX, o conceito de *eGovernment* e respetivo campo teórico começaram a despertar o interesse académico nas últimas décadas do século, de forma mais acentuada, à medida

⁵ Proveniente do termo inglês 'eletronic government'. Em português utiliza-se o termo 'governo eletrónico' ou 'governo digital'.

que a utilização da Internet e, em especial, da *world-wide-web*, foi aumentando junto dos governos e despertando o interesse dos cidadãos (Yildiz, 2007). Este seria o início de uma nova era, a denominada Digital-Era Governance, um dos paradigmas de gestão pública da era pós NPM⁶. A literatura sobre o tema é, portanto, relativamente recente, o que poderá justificar que a sua definição não seja única nem consensual, começando desde logo pela própria palavra, cuja escrita pode assumir diversas formas, como “eGovernment”, “e-Government”, “eGovernance”, “e-Governance”, “governo eletrónico”, “e-Gov”, “eGov”, entre outras (Hu et al., 2009).

Segundo as Nações Unidas e a Sociedade Americana de Administração Pública, o *eGovernment* é definido como “a utilização da Internet e da *world-wide-web* para fornecer informações e serviços governamentais aos cidadãos” (United Nations & ASPA, 2002, p. 1).

Na perspetiva do Banco Mundial, “entre as muitas promessas da revolução digital está o seu potencial para reforçar a democracia e tornar os governos mais reativos às necessidades dos seus cidadãos” (World Bank, 2002, p. 1). Para esta organização, o *eGovernment* utiliza as TIC com o objetivo de transformar a AP, tornando-a mais acessível e dotando-a de maior eficácia e transparência.

Embora reconhecendo a utilização diversa do termo, desde cedo que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) definiu o *eGovernment* como “a utilização das tecnologias da informação e de comunicação, e em particular da Internet, como ferramenta para melhorar a governação” (OECD, 2003, p. 23), defendendo benefícios como a melhoria dos serviços devido à maior homogeneidade da sua prestação, a eficiência da AP graças à melhoria dos seus sistemas operacionais, a maior eficácia de resultados políticos dado o incentivo à utilização dos programas públicos e à partilha de informação, sendo visto como uma contribuição para os objetivos das políticas públicas e como um meio fundamental para a concretização da modernização e reforma da AP. Indo mais além, esta organização internacional encarou o *eGovernment* como forma de aumentar a transparência da AP, promover a confiança dos cidadãos no governo e a sua participação no processo político (OECD, 2003).

No seio da UE o *eGovernment* começa por ser visto como uma ferramenta da modernização do Estado, tanto numa perspetiva interna, apoiando os processos administrativos e melhorando a eficiência interna, como numa perspetiva externa, melhorando a qualidade dos serviços públicos (European Commission, 2016). Mais recentemente, o *eGovernment* é reconhecido como a utilização de ferramentas e sistemas digitais pelas administrações públicas para proporcionar melhores serviços aos cidadãos e às empresas, melhorar a eficiência interna e fomentar a participação democrática na vida política da parte dos cidadãos (European Commission, 2023).

⁶ Consultar secção 1.2.

Uma análise da literatura sobre o tema revela que o *eGovernment* integra, indubitavelmente, a digitalização de processos e a utilização da internet na AP. Segundo a investigação académica trata-se da “prestação de serviços públicos e de informação ao público através da utilização de meios eletrónicos” (Fang, 2002, p. 5) ou das aplicações das TIC nas operações da administração pública com o objetivo de conseguir um desempenho mais eficiente das funções do Estado (Yildiz, 2007).

Alguns autores procederam a uma análise exploratória do significado do termo *eGovernment* na literatura, tendo concluído sobre outra possível definição:

O domínio do *eGovernment* trata das principais iniciativas de gestão e prestação de informações e serviços públicos tomadas por todos os níveis da administração pública (...) a favor dos cidadãos e das empresas que implicam a utilização de várias formas de Internet, sítio Web, integração de sistemas e interoperabilidade para melhorar os serviços (informação, comunicação, elaboração de políticas) de qualidade e segurança como uma nova estratégia ou abordagem fundamental (...). (Hu et al., 2009, p. 9)

De acordo com Titah & Barki (2006), o *eGovernment* pode ser visto em várias dimensões, segundo os *stakeholders* envolvidos e a utilização que lhe é dada: do governo para o cidadão (*Government-to-Citizen* ou, abreviadamente, G2C), do governo para as empresas (*Government-to-Business*, ou G2B), do governo para os funcionários (*Government-to-Employee*, ou G2E), do governo para o governo (*government-to-government*, ou G2G) e eficiência e eficácia internas dos sistemas de *eGovernment* (*internal efficiency and effectiveness*, ou IEE).

A definição de *eGovernment* tem vindo a evoluir ao longo dos anos, acompanhando o impacto crescente da utilização das TIC emergentes nos governos em todo o mundo. A inovação nesta área tem vindo a transformar indubitavelmente o governo tradicional em governo digital, com transformações de tal modo significativas, que vão além da digitalização dos processos e colocam a AP num outro patamar da modernização administrativa, não só nos processos internos, mas também na relação com os cidadãos e as empresas, contribuindo para uma AP mais flexível, responsiva, ágil e inclusiva no contacto e na resposta às necessidades dos cidadãos. A integração de tecnologias inovadoras como a Inteligência Artificial (IA) e o *Machine Learning* (ML), o *Blockchain*, a Internet das Coisas (IoT), a Computação em Nuvem (Cloud), o 5G (nova geração de redes móveis), entre outras, abrange atualmente os vários setores da economia, estendendo-se do privado ao público e à sociedade em geral. O seu impacto na vida das pessoas, das empresas e dos governos é inegável, “contribuindo para a abertura dos governos, dando origem a novas formas de envolvimento dos cidadãos e de relações que transcendem as esferas pública, privada e social” (OECD, 2016, p.16).

De acordo com a análise da literatura, qualquer que seja a definição do termo, consideramos poder assumir que o *eGovernment* é consensualmente considerado como a utilização das TIC, especialmente a internet e as tecnologias emergentes, como um meio para atingir maior eficiência nos processos internos da AP e na sua relação com os cidadãos, através da prestação de serviços públicos mais

rápidos, mais fáceis de utilizar, mais inclusivos e menos onerosos, promovendo um patamar superior na relação do Estado com os *stakeholders*, sobretudo ao nível da interação e envolvimento.

Conforme observado, o significado do *eGovernment* tem vindo a expandir-se, abrangendo não apenas a melhoria dos processos internos da Administração Pública e a prestação de serviços públicos, mas também evoluindo para o conceito mais amplo de *eGovernance* (governança eletrónica ou digital), onde emergem mudanças significativas na interação entre os cidadãos e o governo e entre este e os cidadãos (Mufeed et al., 2013). O *eGovernance* contempla um conjunto de relações e redes de interação entre diversos intervenientes, abrindo caminho para a *e-democracy*, isto é, admitindo a participação dos cidadãos e das organizações não governamentais nas atividades políticas, nomeadamente o voto eletrónico e as formas de participação política *online*, assim como outras atividades do governo, e garantindo a equidade e justiça e a transparência das decisões tomadas pelos organismos públicos (Bovaird, 2005; Fang, 2002; Rose, 2005). O termo refere-se à forma como as TIC e, em particular, a internet e as tecnologias emergentes, facilitam a relação e as redes entre o Estado e os *stakeholders*, aportando alterações ao nível organizacional, cultural, político, e transformando substancialmente a forma de governação do Estado (Dias & Gomes, 2021; Gupta et al., 2016).

Apesar da expansão do significado e âmbito do *eGovernment*, e da sua atualização concetual para o *eGovernance*, o termo continua ainda assim a ser utilizado na literatura e, de igual modo, ao longo deste trabalho, contemplando naturalmente o seu conceito lato.

Por outro lado, a atualização do termo *eGovernment* para *eGovernance* reflete a crescente utilização do termo "Governança" em substituição de "Administração Pública", representando uma alternativa à forma tradicional de governar e elaborar as políticas públicas. Enquanto "Administração Pública" se refere tradicionalmente à gestão burocrática e formal das atividades governamentais, com o centro no Estado, muitas vezes com foco em estruturas hierárquicas e procedimentos normativos, o conceito de "governança" possui uma abrangência mais ampla de interações e de processos, refletindo o aumento da complexidade das atividades do governo e das suas relações. Rhodes (1996) refere-se à governança como um conceito divergente do governo tradicional, uma vez que envolve redes de atores e de coordenação múltiplos, que agem com base na confiança mútua e tornam-se autónomas, acabando por complementar as estruturas de governação tradicionais.

A governança envolve assim não apenas o governo, mas também a colaboração entre diversos atores, como o setor privado, sociedade civil e organizações internacionais e não governamentais. Esta mudança de terminologia reflete a necessidade de uma abordagem diferente, centrada numa gestão mais flexível, de acordo com os novos modelos de gestão, adaptada a um cenário onde os desafios exigem formas de colaboração mais sofisticadas. A governança considera as redes de cooperação e influência entre diferentes níveis e esferas de poder, e a inclusão de múltiplos atores nas tomadas de decisão em políticas públicas, o que torna este conceito mais atualizado e adequado para descrever o

funcionamento dos governos atuais perante a complexidade crescente das suas funções face a desafios como a globalização, a digitalização e o ambiente (Pierre & Peters, 2000).

Alguns autores abordam a evolução e adaptação do termo “governança” ao contexto contemporâneo. Ansell & Gash (2008) exploram a governança colaborativa e a sua importância para a criação e implementação de políticas, identificando um conjunto de variáveis críticas como o historial de conflito dos atores envolvidos, os incentivos à sua participação, os desequilíbrios de poder e recursos, a liderança e o quadro institucional. Para estes autores, também o processo colaborativo, como pressuposto deste modo de governação, deve contar com um diálogo próximo entre as partes interessadas e o desenvolvimento da confiança, do compromisso e da compreensão mútua. Hartley & Torfing (2022) abordam a relação entre inovação e governança, destacando como processos inovadores podem ser fundamentais para resolver desafios e problemas complexos e melhorar a governança pública. Argumenta-se que a inovação, entendida como a introdução de novas ideias, práticas ou tecnologias que criam valor público, possui o potencial de transformar os serviços públicos, melhorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas e contribuir para o aumento da legitimidade das instituições governamentais.

Khan (2018), por sua vez, argumenta sobre os desafios que a globalização trouxe à governança pública. A integração e interdependência das diferentes economias e da sociedade em geral foram crescendo devido às inovações tecnológicas, ao aumento do fluxo de comércio ao nível mundial e ao aumento da interação entre os países em prol dos interesses comuns, o que provocou um esbatimento das fronteiras culturais entre os países. Estes fenómenos, em conjunto com o processo colaborativo entre diversos atores na criação e implementação das políticas (públicos, privados, internacionais e não governamentais) conduziram a uma integração e interdependência crescentes da economia e da sociedade, ao nível mundial. Assim, os governos passam a enfrentar não só a abertura da sociedade e da economia, mas também o consequente aumento do escrutínio e da exigência dos cidadãos para com a AP. Segundo o autor, estas mudanças devem conduzir a uma orientação para os princípios da boa governança, pautados pela abertura, transparência, prevenção e combate à corrupção, com foco na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Estes princípios encorajam todo um conjunto de boas práticas da governação pública moderna, onde também a liderança política precisa de adaptar-se a uma nova era em que, para além do governo, diversos atores participam na governação das sociedades democráticas liberais. Uma liderança política interativa, num contexto de cultura política participativa, onde os cidadãos intervêm ativamente na vida política, constitui uma forma de promover a eficácia da governança pública nas sociedades democráticas (Sorensen, 2020).

A literatura contemporânea sobre governança pública destaca assim a discussão sobre as novas abordagens que surgem face aos desafios impostos pela sociedade e pela economia modernas, enfa-

tizando as diversas estratégias para enfrentar tais desafios, frequentemente situadas em contextos colaborativos, interativos e sobretudo caracterizados pela interdependência e coordenação entre múltiplos atores do sistema de governação.

Após a clarificação de conceitos, importa analisar como a literatura académica tem discutido o *eGovernment* e a sua evolução ao longo das quase últimas duas décadas.

2.2 Debates sobre o *eGovernment*

A revisão da literatura sobre o *eGovernment* baseou-se numa estratégia de pesquisa de artigos realizada a partir de uma das principais bases de dados científicas, a *Scopus*, com os artigos disponíveis em determinada data e com base nas palavras-chave definidas como critério principal da pesquisa. Complementarmente, foram também utilizadas o *Google Scholar* e a *ResearchGate*.

Para o tema do *eGovernment* as palavras-chave utilizadas foram as seguintes:

- (1) “*egovernment*”, entre os anos 2008 e 2023, que resultou em 664 artigos.
- (2) “*digital*” e “*government*”, entre os anos 2008 e 2023, que resultou em 4868 artigos.

Para o tema da adoção do *eGovernment* as chaves de pesquisa utilizadas foram as seguintes:

- (1) “*egovernment*” e “*adoption*”, entre os anos 2008 e 2023, que resultou em 28 artigos.
- (2) “*digital government*” e “*adoption*”, entre os anos 2008 e 2023, que resultou em 159 artigos.

De seguida realizou-se ainda uma seleção com base no critério de eliminação dos artigos relativos a casos setoriais específicos da Administração Pública, tendo resultado em aproximadamente 200 artigos, dos quais cerca de 120 foram considerados centrais para o presente estudo.

Apesar da extensão do número de artigos analisados, optou-se por incluir na lista de referências bibliográficas apenas os efetivamente mobilizados na análise. A revisão da literatura realizada permitiu obter uma perspetiva da evolução da investigação sobre o *eGovernment* ao longo dos últimos 15 anos.

Neste período a discussão académica sobre o *eGovernment* passou por uma evolução significativa, refletindo o rápido avanço da tecnologia, a digitalização dos serviços públicos e a crescente procura por eficiência e transparência na AP. As principais áreas de investigação do *eGovernment* durante este período incluem tópicos que vão desde o foco inicial na infraestrutura tecnológica e na transformação eletrónica dos serviços públicos, passando pela sua adoção, pelo foco no cidadão, pelo impacto na eficiência e na transparência, segurança e privacidade dos dados, pela exclusão digital e, mais recentemente, a utilização das tecnologias emergentes, a sustentabilidade e as cidades inteligentes.

Um dos estudos mais recentes sobre o campo de investigação do *eGovernment* rastreou esta evolução ao longo do período de 2000 a 2023, identificando tendências de investigação, temas emergentes e ligações entre diferentes áreas do conhecimento envolvidas nos diversos trabalhos analisados desenvolvidos durante este período (Song et al., 2024). O estudo identifica fases distintas, de acordo com o Quadro 2.1. a seguir apresentado.

Quadro 2.1 - Intensidade das publicações, palavras-chave e principais temas do *eGovernment*

Período	Intensidade das publicações	Tipo de investigação	Palavras-chave		Principais temas
2000-2003	Reduzida	Exploratória	1º 2º 3º 4º 5º	Governo eletrónico Tecnologia Tecnologias de informação Informação Governo digital	Automação de tarefas TIC
2004-2014	Elevada	Empírica	1º 2º 3º 4º 5º	Governo eletrónico Tecnologia Tecnologias de informação Informação Adoção	Satisfação do cidadão Criação de valor público Aceitação do <i>eGovernment</i> Corrupção e transparência
2015-2018	Muito elevada	Empírica	1º 2º 3º 4º 5º	Governo eletrónico Adoção Informação Tecnologia Gestão	Dados abertos Governança Web 2.0 Aceitação do <i>eGovernment</i> <i>Smart cities</i>
2019-2023	Muito elevada	Empírica	1º 2º 3º 4º 5º	Governo eletrónico Adoção Tecnologia Gestão Informação	Dados abertos Governança Web 2.0 Aceitação do <i>eGovernment</i> <i>Smart cities</i> <i>Smart government</i>

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Song et al. (2024)

Com um reduzido número de publicações, o primeiro período (2000-2003) representa a fase inicial da investigação sobre o *eGovernment*, onde predominam os estudos exploratórios e a incidência nas questões técnicas da implementação. A principal preocupação é a utilização das TIC e dos sistemas de informação na automação das tarefas e dos processos de negócio e funções da AP. No período seguinte (2004-2014), temas como a satisfação do cidadão, a criação de valor público, a corrupção e o *open government* assumem o foco da investigação. O crescimento do número de publicações e a extensão a outros temas apoia-se nesta altura nos resultados obtidos na fase inicial anterior, apontando para uma fase de maior maturidade do *eGovernment*. A seguir, entre 2015 e 2018, embora os tópicos do período anterior continuem a ser estudados, o foco principal transfere-se para o impacto das novas tecnologias nos dados abertos, na governança e na segunda geração do desenvolvimento da web (web 2.0), assim como para a aceitação do *eGovernment* pelos cidadãos – um tema em ascensão neste período. Na última fase indicada (2019-2023) verifica-se uma continuidade da investigação sobre os tópicos do período anterior, no entanto o impacto das tecnologias emergentes na AP central (*smart government*) e na AP local (*smart cities*) assume-se como uma das áreas de interesse privilegiadas.

De acordo com as tendências de investigação mais recentes nos últimos períodos identificados, nomeadamente considerando as principais palavras-chave utilizadas e temas discutidos, a discussão académica sobre o tema da adesão dos cidadãos ao *eGovernment* tem sido objeto de diversos estudos.

Cedo se percebeu a importância de compreender o que pode estar na origem da reduzida utilização dos serviços públicos digitais, dado que inibe os tão esperados benefícios, quer para o cidadão quer para o Estado, como a redução de custos, o aumento da eficiência dos serviços e a sua transparência. A investigação deste tema foi, assim, aumentando ao longo dos períodos indicados, com especial relevância para os dois últimos, conforme podemos verificar no Quadro 2.1.

A própria evolução das teorias da gestão pública contribuiu para o aumento da investigação sobre o tema da aceitação do *eGovernment*, dado que provocou, entre outras, a mudança do seu foco dos processos internos para o serviço ao cidadão e para a gestão interorganizacional, surgindo no início do século XXI, entre outras tendências, um foco sobre a criação de valor que ocorre fora da organização pública (Osborne, 2010; Osborne et al., 2013; Panagiotopoulos et al., 2019). Nesta altura, novos paradigmas de gestão como o NPS ou o NPG trouxeram novas abordagens⁷, procurando superar as insuficiências do NPM e da burocracia weberiana (R. Denhardt & Denhardt, 2007; Osborne, 2010).

A importância da adoção do *eGovernment* é identificada por alguns autores como sendo o maior desafio que a AP digital enfrenta (Faulkner et al., 2017; Pérez-Morote et al., 2020), sendo que a sua análise e discussão na literatura dá-se sob as duas perspetivas diferentes, isto é, do lado da procura e do lado da oferta.

O lado da procura do *eGovernment* aborda uma perspetiva ligada aos cidadãos, e, portanto, a sua utilização destes serviços e a satisfação das suas expectativas (Alawneh et al., 2013; Karunasena & Deng, 2010). Diversos aspetos relacionados com a experiência de utilização dos cidadãos foram estudados com base na teoria do valor público como quadro concetual, cuja origem provém do final do século XX. Esta teoria destaca a natureza diferenciada da gestão pública, defendendo a criação de valor como foco dos gestores públicos, dado que a prestação de um serviço público de qualidade, ao originar criação de valor, proporciona a recolha de benefícios da sua utilização da parte do cidadão (Moore, 1995). Defende-se assim a criação de valor para os cidadãos como objetivo principal do serviço público, pelo que diversos autores apoiam os seus estudos nesta teoria para explicar o nível de adoção dos serviços públicos digitais, explorando se o valor público criado é satisfatório para os cidadãos (Karunasena & Deng, 2010; Kumar et al., 2017; Panagiotopoulos et al., 2019).

Também as teorias como a *Technology Acceptance Model* (TAM) ou a *Unified Theory of Acceptance and Use of Technology* (UTAUT), entre outras da área da tecnologia, têm suportado alguns estudos sobre a procura do *eGovernment*. Estas teorias abordam a utilização dos serviços públicos digitais do ponto de vista tecnológico e fomentam a análise de aspetos relacionados com os cidadãos, como a utilidade percebida, a facilidade ou esforço de uso, o conhecimento da existência do serviço, a expectativa de desempenho e satisfação com a qualidade, entre outros fatores como as barreiras de

⁷ Ver Capítulo 1.

acesso, a privacidade e segurança, a mobilidade, a acessibilidade, e até a influência social (Faulkner et al., 2017; Gupta et al., 2016).

Outros autores traduzem as necessidades e motivações humanas para o contexto de *eGovernment* e procuram compreender como podem gerar satisfação ao utilizador, assentando o seu estudo em teorias do âmbito da psicologia e da motivação humana, como a *Self-Determination Theory* (SDT). Nesta abordagem acrescentam uma outra dimensão: a satisfação subjetiva que o cidadão sente ao usar o serviço.

Fatores como a confiança dos cidadãos no governo ou o fosso digital, nomeadamente no que respeita à idade ou nível de escolaridade dos cidadãos, são igualmente incluídos na investigação sobre o que influencia a utilização do *eGovernment* (Gauld et al., 2010; Gupta et al., 2016; Pérez-Morote et al., 2020). A confiança no governo e nas instituições públicas tem sido encarada como fator de sucesso na adoção dos serviços públicos digitais (Distel et al., 2022; Priyashantha & Dilhani, 2022), o que nos remete para a importância e capacidade do governo de proporcionar elevados níveis de confiança como fator impulsionador da colaboração, participação e coprodução de políticas públicas.

Pérez-Morote et al. (2020) estudaram a utilização do *eGovernment* nos países da UE entre 2010 e 2018. No período em análise, o crescimento do desempenho do *eGovernment* foi superior ao da sua utilização. No final do período, segundo dados do Eurostat, apenas 57% dos indivíduos utilizavam a Internet para interagir com o governo. Os autores concluíram que a utilização destes serviços é influenciada por avaliações dos serviços digitais do lado da oferta, pela confiança dos cidadãos nos governos e pelo fosso digital associado ao rendimento e à educação. Como forma de equilibrar os níveis de oferta e procura, defendem que o elevado investimento público nestes projetos deverá ser acompanhado de políticas de *eGovernment* adequadas, centradas nos cidadãos, nas suas necessidades, e de estratégias de comunicação e promoção que lhes deem a conhecer estes serviços. Apenas conseguindo este equilíbrio será possível obter o retorno dos investimentos na digitalização dos serviços públicos e usufruir dos benefícios esperados.

Outros fatores, associados às características da AP, à forma como as políticas públicas de digitalização do Estado são desenhadas e implementadas, assim como ao seu modelo de governação, têm sido abordados com menor frequência na literatura. Neste contexto, o NPS e o NPG, enquanto paradigmas de governação pública, contrastam, conforme abordado no ponto 1.2 – Os modelos de Gestão Pública, com as abordagens tradicionais e contemporâneas, centrando-se no serviço de qualidade ao cidadão, na procura do interesse público, na valorização da cidadania e pessoas, do serviço público, da responsabilização das organizações públicas e nas redes de políticas públicas e interorganizacionais (R. Denhardt & Denhardt, 2007; Osborne, 2010).

O enfoque dado à cidadania democrática e o compromisso para com o serviço público leva-nos a refletir sobre algumas características da AP e a sua capacidade, enquanto possíveis elementos influen-

ciadores da adesão dos cidadãos ao *eGovernment*. No que respeita ao NPG, em particular, procura-se, segundo Osborne (2010), “(...) uma compreensão mais sofisticada da implementação das políticas públicas e da prestação de serviços públicos” (p. 5), numa perspetiva mais enquadrada com o complexo contexto económico e social, pluralista, do século XXI.

A capacidade do Estado revela-se através da capacidade dos seus recursos humanos, técnicos e financeiros, que ditam a agilidade e resiliência para lidar com situações complexas, algo apenas possível através da continuidade dos investimentos nesses mesmos recursos e da sua capacidade para governar e implementar as políticas públicas com os recursos disponíveis.

Esta capacidade é reconhecida pelo NPG como fundamental para o sucesso das políticas públicas (Osborne, 2010), pelo que também no *eGovernment* é crucial que a AP disponha dos meios necessários para gerir e inovar nos serviços digitais. Conforme vimos na Subsecção 1.2.2, sobre os novos paradigmas da Gestão Pública, ao transformar a visão tradicional do Estado como executor das políticas públicas numa visão de governação em rede, onde se articulam diversos atores, públicos, privados e da sociedade civil, o NPG valoriza inequivocamente a coprodução de valor público. A partir dessa perspetiva, a capacidade do Estado enquanto ator determinante no processo assume particular relevância, não se confinando à dimensão dos recursos disponíveis, mas igualmente à aptidão de coordenação, governança colaborativa e de adaptação a contextos económicos e sociais complexos.

Refira-se ainda que, segundo Mazzucato & Kattel (2020), a importância da capacidade do Estado na gestão dos complexos desafios da atualidade foi especialmente evidenciada durante a crise pandémica da COVID-19, embora anteriormente os governos já enfrentassem desafios críticos como as alterações climáticas, as crises demográficas e o bem-estar das populações. A pandemia recentemente vivenciada mostrou-nos claramente as áreas em que as capacidades do setor público são críticas para a recuperação da economia e sociedade nos períodos pós-crise: “capacidade de adaptação e aprendizagem, capacidade para alinhar serviços públicos e necessidades dos cidadãos, capacidade para governar sistemas resilientes e capacidade para governar dados e plataformas digitais” (Mazzucato & Kattel, 2020, p. 257).

Por outro lado, a confiança é vista como fundamental para a relação entre o Estado, os cidadãos e outros *stakeholders*. Colaboração em rede, participação e coprodução em políticas públicas são construídas com base no capital relacional e apenas são possíveis de concretizar com elevados níveis de confiança entre as partes envolvidas (Osborne, 2010; Osborne et al., 2013). No contexto do *eGovernment*, a confiança influencia a adoção dos serviços digitais, dado que cidadãos que confiam no Estado são mais propensos a aceitar e utilizar as plataformas digitais de serviços públicos, pelo que o nível de confiança dos cidadãos no governo contribui fortemente para o sucesso, ou insucesso, das iniciativas de *eGovernment* (Lai & Marques, 2023).

De igual modo, e de acordo com o abordado na discussão teórica em torno dos novos paradigmas da Gestão Pública (ver Subsecção 1.2.2), o conceito de coprodução assume-se como um pilar fundamental para a participação e envolvimento dos cidadãos na prestação dos serviços públicos (Osborne, 2010), contribuindo, no contexto do *eGovernment*, para tornar os serviços mais adaptados às reais necessidades dos cidadãos. Nesta perspetiva invoca-se a necessidade de desenhar serviços públicos centrados no utilizador, que não só satisfaçam tecnicamente as necessidades dos cidadãos, como também estimulem as suas dimensões psicológicas, contribuindo para uma satisfação mais abrangente na utilização dos serviços públicos digitais (Ho et al., 2024).

Assim, considerando que a literatura sobre o *eGovernment* tem privilegiado sobretudo o lado da procura, importa questionar se cada uma das três variáveis mencionadas - confiança dos cidadãos na AP, coprodução e capacidade do Estado - influenciam a política do *eGovernment* e a sua utilização pelos cidadãos em Portugal. Deste modo, o presente estudo procura contribuir para o preenchimento da lacuna na investigação, explorando o impacto destas variáveis a partir de uma perspetiva que, embora inclua o lado da procura do *eGovernment*, se centra também no lado da oferta, contribuindo assim para uma compreensão mais abrangente dos fatores que influenciam a implementação e o sucesso do *eGovernment* no contexto nacional.

Este capítulo deixou visível que a digitalização do Estado e o desenvolvimento do *eGovernment* constituem processos complexos, que ultrapassam uma concepção meramente tecnológica e se inscrevem nos debates mais amplos da governação pública da atualidade. A análise conceptual e teórica permitiu compreender que o sucesso do *eGovernment* depende da articulação entre diversos fatores, mais do que da simples disponibilização de soluções digitais. Este enquadramento torna-se particularmente pertinente para o caso português, onde a evolução das políticas de digitalização, em linha com orientações europeias, diverge dos níveis de utilização dos serviços públicos digitais que permanecem desiguais e inferiores ao esperado.

A identificação destes desafios justifica a necessidade de uma abordagem metodológica mista, apresentada no próximo capítulo, capaz de operacionalizar os conceitos analisados e de sustentar empiricamente a investigação.

3 Metodologia e desenho da investigação

O presente capítulo descreve a metodologia adotada no estudo, explicitando para o efeito a abordagem metodológica, o modelo de análise e os métodos de recolha de dados utilizados. Tendo como foco a análise da política do *eGovernment* e da adesão dos cidadãos em Portugal, o estudo procura compreender um fenómeno complexo, que resulta da interação entre diversos fatores, institucionais, organizacionais e políticos, por um lado, e individuais, sociais e relacionais, por outro.

Assim, esta natureza multidimensional do objeto de estudo justifica a adoção de uma estratégia metodológica que combine diferentes métodos e fontes de dados, permitindo captar tanto as dinâmicas estruturais das políticas públicas de digitalização, como os padrões de utilização do *eGovernment* e as perceções e práticas dos atores envolvidos.

3.1 Período de análise e abordagem metodológica

O enquadramento teórico e a revisão da literatura estabelecem a base conceptual da presente investigação, constituindo etapas indispensáveis para a delimitação do problema e para a definição da questão de investigação. Ambas permitem delimitar e fundamentar o objeto de estudo, para além de apoiarem a formulação da questão central de investigação que orienta a metodologia adotada, servindo de referência para a definição dos objetivos e das hipóteses a testar ao longo do desenvolvimento do estudo (Creswell & Creswell, 2018; Flick, 2015).

O presente estudo abrange um período significativo de transformação tecnológica e administrativa em Portugal, entre o final da década de 1990 e o ano de 2024, durante o qual se criaram, desenvolveram e consolidaram diversas plataformas de serviços públicos digitais ao serviço da AP.

A escolha deste intervalo temporal permite-nos compreender a evolução histórica das políticas públicas de digitalização dos serviços do Estado, desde os primeiros esforços de informatização, no âmbito da sociedade da informação, até à implementação de soluções mais maduras e integradas no ambiente digital público, assim como compreender os fatores facilitadores e as barreiras da adesão a estes serviços ao longo de mais de duas décadas de desenvolvimento do *eGovernment* em Portugal.

No presente estudo foi utilizada uma abordagem metodológica mista, de natureza sobretudo qualitativa, suportada pela análise de documentos estratégicos da política do *eGovernment* em Portugal e por entrevistas com atores chave, envolvidos no processo de transformação digital dos serviços públicos. A natureza qualitativa do estudo foi complementada por uma análise quantitativa, de um conjunto de indicadores estatísticos que caracterizam as variáveis de pesquisa. Esta abordagem considerou-se

adequada ao objetivo de compreender a evolução do *eGovernment* em Portugal, mas também os fatores explicativos da adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais e baseou-se na necessidade de articular diferentes níveis de análise, em que, por um lado, a evolução das políticas públicas de digitalização é obtida através de dados documentais e estatísticos, por outro, as percepções e interpretações dos atores envolvidos são captadas através de instrumentos qualitativos de recolha de informação.

Esta combinação metodológica permite atenuar as limitações associadas à utilização de um método de pesquisa único, procurando reforçar a solidez analítica do estudo através da triangulação de dados, reforçando a validade dos resultados obtidos (Olsen, 2004), pretendendo assim contribuir para uma compreensão mais abrangente do tema objeto do estudo, ao combinar deste modo os dados empíricos quantitativos com a interpretação crítica de atores de reconhecida relevância no processo de conceção e implementação dos serviços públicos digitais em Portugal.

Por outro lado, a opção por uma abordagem metodológica mista adquire particular relevância e adequação ao estudo da adesão ao *eGovernment*, na medida em que permite articular a análise de dados quantitativos, fundamentais para captar a evolução da disponibilização dos serviços públicos digitais, níveis de utilização e comparações temporais e internacionais, com uma abordagem qualitativa, indispensável para compreender as percepções, interpretações e racionalidades associadas às escolhas dos cidadãos e dos decisores públicos. Deste modo, a metodologia adotada procura garantir uma análise mais abrangente e consistente do fenómeno em estudo, que se pretende alinhada com os objetivos da investigação e com a literatura sobre o tema.

3.2 Modelo de análise

O modelo de análise adotado neste estudo procura explicar a adesão ao *eGovernment* enquanto fenómeno multidimensional. Assim, o modelo assenta na articulação entre determinantes do lado do Estado (oferta de *eGovernment*) e determinantes do lado dos cidadãos (procura de *eGovernment*), partindo do pressuposto de que a adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais resulta da interação entre um conjunto de fatores institucionais, organizacionais e tecnológicos, por um lado, e fatores individuais, sociais e relacionais, por outro.

Do lado do Estado, o modelo de análise considera um conjunto de dimensões interrelacionadas, nomeadamente: (i) as políticas públicas de digitalização, enquanto enquadramento estratégico, (ii) a capacidade administrativa e financeira do Estado para desenhar, implementar e sustentar serviços públicos digitais, (iii) a disponibilização e integração dos serviços digitais, e (iv) a coprodução entre o Estado e os cidadãos.

Do lado dos cidadãos, são analisadas dimensões como: (i) o envelhecimento da população, (ii) a escolaridade e as competências digitais, (iii) o acesso à Internet e infraestruturas digitais, (iv) as perce-

ções de utilidade e de facilidade de uso dos serviços públicos digitais, (v) a confiança no Estado e nas instituições públicas, e vi) a utilização do *eGovernment*.

Estas dimensões são operacionalizadas através das variáveis apresentadas no Quadro 3.1 e representadas graficamente na Figura 3.1, que sintetiza graficamente o modelo de análise, evidenciando as relações analíticas estabelecidas entre as variáveis e o nível de adesão ao *eGovernment*.

O modelo analítico que se propõe é centrado na identificação dos principais fatores que se considera influenciarem a política e a utilização do *eGovernment* em Portugal, à luz do quadro teórico do *New Public Governance* (NPG), abordado no Capítulo 1⁸. Neste contexto, a variável dependente corresponde à política do *eGovernment*, entendida ao nível da formulação da política e da adesão que provoca nos cidadãos.

O modelo é composto por três variáveis independentes, selecionadas a partir da revisão da literatura e identificada a necessidade de colmatar lacunas ao nível da investigação sobre o lado da oferta do *eGovernment*. Deste modo, selecionaram-se (i) a confiança dos cidadãos no Estado e na Administração Pública, (ii) a capacidade do Estado (recursos humanos e financeiros), e (iii) a coprodução no Estado e na Administração Pública.

Partindo do princípio de que cada uma das variáveis independentes selecionadas influenciam positivamente a política do *eGovernment*, construíram-se três hipóteses de pesquisa (H1, H2 e H3):

H1: Um maior nível de confiança dos cidadãos no Estado e na Administração Pública potencia o desenvolvimento e a adoção do *eGovernment*.

H2: Uma maior coprodução e participação dos cidadãos contribui positivamente para o desenvolvimento e a adoção do *eGovernment*.

H3: Uma maior capacidade do Estado favorece o desenvolvimento e a adoção do *eGovernment*.

Para além das variáveis principais, dada a sua reconhecida influência sobre a adoção do *eGovernment*, selecionou-se ainda um conjunto de variáveis sociodemográficas, tais como o envelhecimento da população, a escolaridade e as qualificações dos cidadãos e o acesso à Internet. Estas consideram-se variáveis de controlo que, pela sua natureza, apoiam a análise quantitativa. Segundo Creswell & Creswell (2018), as variáveis de controlo revelam-se importantes no trabalho de pesquisa, uma vez que o seu efeito cruza-se com as variáveis independentes e, em combinação com estas, influenciam as variáveis dependentes. O Quadro 3.1 mostra a operacionalização das variáveis do estudo: as variáveis independentes (VI), a variável dependente (VD) e as variáveis de controlo, através das quais se pretende testar as hipóteses identificadas.

⁸ De acordo com a Subsecção 1.2.2 – Os novos paradigmas da Gestão Pública.

Quadro 3.1 – Operacionalização das variáveis do estudo

Variáveis principais	Itens de pesquisa	Fontes
VI 1 - Confiança dos cidadãos	Confiança no governo	Eurobarómetro, OCDE, ESS, Entrevistas
VI 2 - Coprodução na AP	Participação cívica	OCDE, Instituto V-Dem, Entrevistas
VI 3 - Capacidade do Estado	Recursos humanos/financeiros do Estado	DGAEP INE Entrevistas
VD – Política do <i>eGovernment</i>	Planos de digitalização do Estado Disponibilidade de serviços públicos <i>online</i> Utilizadores do <i>eGovernment</i>	Governo da República Portuguesa, Comissão Europeia, Eurostat
Variáveis de controlo	Itens de pesquisa	Fontes
Envelhecimento da população	População acima dos 65 anos Rácio de dependência etária	Eurostat
Qualificações da população	Níveis de escolaridade Competências digitais básicas	Eurostat
Acesso à Internet	Indivíduos que utilizam a Internet Famílias com ligação à Internet Cobertura de Internet de alta velocidade	INE

Fonte: Elaboração própria.

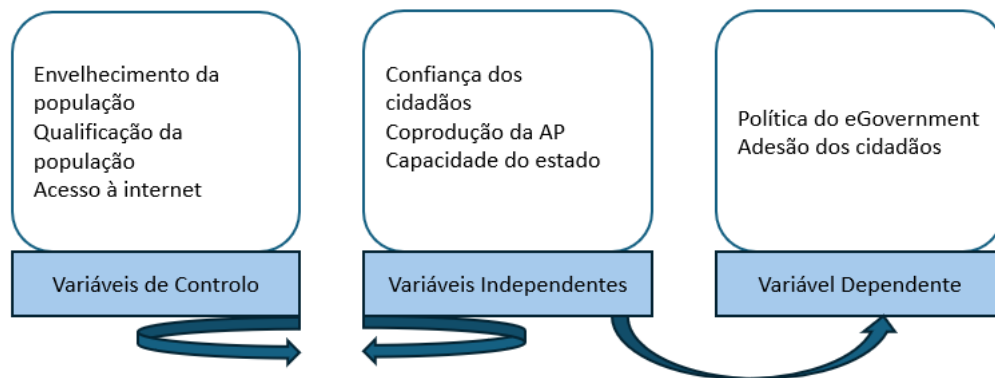


Figura 3.1 – Modelo de análise da adesão dos cidadãos ao eGovernment

Fonte: Elaboração própria.

Tendo em vista os objetivos da investigação, este modelo de análise pretende contribuir para uma compreensão a um nível macro, abrangente, com particular incidência nos determinantes do *eGovernment* do lado da oferta, incluindo no desenho da investigação fatores influenciadores da política menos abordados na literatura, especialmente no que respeita aos identificados na perspetiva da oferta dos serviços públicos digitais.

3.3 Recolha de dados

De acordo com a natureza mista da investigação, procedeu-se à recolha de dados através de técnicas complementares, com base nos métodos quantitativo, através da recolha e análise de um conjunto de indicadores estatísticos, e qualitativo, através de análise documental e da realização de entrevistas.

3.3.1 Indicadores estatísticos

O método quantitativo foi utilizado na análise de um conjunto de indicadores estatísticos recolhidos a partir de várias fontes, incluindo a Comissão Europeia, o Eurostat, o Eurobarómetro, a OCDE, o *European Social Survey (ESS)*, o Instituto Nacional de Estatística (INE) e a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), entre outras.

A seleção dos indicadores estatísticos baseou-se em três critérios principais: a relevância analítica para o estudo do *eGovernment* e da adesão dos cidadãos, a comparabilidade temporal e internacional e a fiabilidade e reconhecimento institucional das entidades produtoras dos dados.

Os indicadores selecionados incluíram a disponibilidade de serviços públicos *online*, os utilizadores do *eGovernment*, a confiança dos cidadãos no governo, a coprodução na AP, e vários outros indicadores relacionados com a capacidade do Estado ao nível de recursos humanos e financeira. A estes juntaram-se indicadores relativos às características sociodemográficas da população portuguesa, nomeadamente o envelhecimento populacional, a escolaridade e as competências digitais da população, e o acesso à Internet, enquanto variáveis de controlo.

Enquanto os dois primeiros (a disponibilidade de serviços públicos *online* e os utilizadores do *eGovernment*) permitiram obter um retrato objetivo da problemática da investigação, os restantes foram utilizados com o fim de testar as suas hipóteses.

3.3.2 Análise documental

A análise documental constituiu uma das técnicas de recolha de dados qualitativos aplicadas no presente estudo. Para descrever a variável dependente da investigação e compreendermos a política do *eGovernment* em Portugal foi realizada uma análise de conteúdo a documentos estratégicos, legislativos e programáticos relevantes para a política de digitalização da AP no país, que incluíram planos nacionais, estratégias europeias e relatórios institucionais. Foram excluídos documentos técnicos e operacionais ou com impacto limitado no setor público, privilegiando-se documentos com relevância estratégica e transversal.

Sendo indissociável a influência da UE nas políticas públicas nacionais de cada Estado Membro, e com o intuito de enquadrar a política nacional na política europeia, esta análise começou por ser realizada no âmbito da UE, estreitando posteriormente para o caso português.

A análise em causa incluiu estratégias europeias e nacionais de *eGovernment*, planos de ação para a transição digital, e igualmente a legislação relevante, dado tratar-se da base dos principais momentos da digitalização do Estado e dos serviços públicos. Dado o elevado número de documentos produzidos ao longo do período de análise, no âmbito da política de digitalização em geral, e do Estado em particular, tanto pela UE, como pelos vários governos portugueses, optou-se por analisar os que se consideraram mais relevantes, do ponto de vista estratégico.

Assim, foram analisadas as publicações emitidas pela Comissão Europeia desde 1999, ano em que foi lançada aquela que pode ser considerada o ponto de partida para o desenvolvimento da sociedade da informação na Europa – *eEurope: Uma Sociedade da Informação para Todos* – até 2021, data em que foram publicadas as orientações para a digitalização a vigorar até 2030 – A Via Europeia para a Década Digital. Foram igualmente analisados os documentos estratégicos da política de digitalização do Estado português, após o Livro Verde para a Sociedade da Informação, que marcou o início de uma estratégia nacional neste domínio. Deste modo, procedeu-se à análise dos planos estratégicos desenvolvidos a partir de 2003, ano em que foi apresentado o primeiro plano de digitalização do século XXI – o Plano de Ação para a Sociedade da Informação – assinalando-se a primeira ramificação da estratégia direcionada para o *eGovernment*, através da publicação do Plano de Ação para o Governo Eletrónico. A análise documental prosseguiu pelos documentos apresentados pelos diversos governos nos anos seguintes, até ao documento da Estratégia para a Transformação Digital da AP 2021-2026.

3.3.3 Entrevistas

Entre julho e setembro de 2024 realizaram-se entrevistas a um conjunto de atores chave do processo de transformação digital do Estado em Portugal, com o objetivo de captar as suas perceções sobre os fatores, do lado da oferta do *eGovernment*, que influenciam a sua política e, por conseguinte, a adesão dos cidadãos a esta.

As entrevistas realizadas foram de natureza semiestruturada, permitindo assegurar, por um lado, a comparabilidade entre entrevistas, por outro lado, a flexibilidade na exploração de tópicos emergentes, e outros, abordados por iniciativa dos entrevistados.

O universo da investigação incluiu decisores políticos, dirigentes e técnicos com intervenção direta ou indireta na digitalização e *eGovernment* em Portugal. A seleção dos profissionais a entrevistar seguiu um critério intencional, privilegiando perfis com conhecimento especializado e experiência relevante na área, conforme apresentado no Quadro 3.2., baseando-se inicialmente numa busca criteriosa

na rede profissional LinkedIn, constituída por vários filtros de pesquisa. O perfil que se procurou foi o de dirigentes de topo, intermédios e quadros superiores envolvidos (das mais diversas formas: coordenação, desenvolvimento, implementação, gestão de projeto, entre outras) em projetos de plataformas digitais de serviços públicos dirigidos aos cidadãos. Outros contactos foram realizados diretamente, via email, nos casos em que existia um conhecimento pessoal prévio obtido através da participação da autora em conferências e seminários no âmbito do tema da digitalização.

Por fim, importa referir que foi utilizado o método da “bola de neve”, dado o acesso restrito à população pretendida e a dificuldade que se sentiu na obtenção de respostas positivas à participação no estudo (Parker et al., 2020). Deste modo, apesar de o processo de seleção de participantes ter começado por um pequeno grupo inicial de convidados, após a sua participação, estes foram solicitados a indicar outras pessoas que preenchessem os critérios de inclusão definidos para o estudo. Assim, conseguiu-se alargar a amostra, permitindo aceder progressivamente a novos participantes através das redes de contactos dos anteriores, garantindo simultaneamente a preservação do perfil definido para o estudo, o que contribuiu para assegurar a qualidade da amostra. No total, foram realizados 53 contactos, tendo-se obtido resposta positiva de 20 pessoas para a participação no presente estudo.

Não deixa de ser importante, igualmente, referir que durante todo o processo de captação de participantes houve a preocupação de garantir uma amostra que assegurasse uma diversidade das funções dos entrevistados, nomeadamente garantir que estas não se limitassem às funções técnicas, ligadas às tecnologias de informação, algo que tende a acontecer em temas relacionados com digitalização. Deste modo, os entrevistados, embora envolvidos direta ou indiretamente em projetos de implementação de *eGovernment*, provêm de áreas tão diversas como as tecnologias de informação, nomeadamente sistemas, arquitetura, desenvolvimento técnico e coordenação, mas também da comunicação, do atendimento e gestão de canais digitais, assim como da própria gestão intermédia e de topo, desde que envolvidas nos referidos projetos. Procurou-se assim assegurar uma complementaridade de visões que contribuísse para o enriquecimento dos conteúdos a extrair das entrevistas.

Os 20 participantes nas entrevistas pertenciam aos quadros do Estado, exercendo funções enquanto funcionários públicos. O elevado grau de envolvimento e a vasta experiência dos entrevistados neste tipo de projetos reforçaram a confiança relativamente à qualidade dos participantes no estudo e conferiram-lhe robustez, constituindo um indicador favorável quanto à credibilidade e pertinência dos conteúdos obtidos. Assim, todos os participantes estavam, ou tinham estado, recentemente envolvidos (nos últimos 6 meses) em projetos de digitalização de serviços públicos no país. Dos 20 entrevistados, 16 participaram de forma direta em iniciativas de digitalização, enquanto 4 estiveram envolvidos de forma indireta. No que respeita à experiência profissional neste domínio, 17 entrevistados apresentavam naquela data mais de dez anos de experiência em projetos de digitalização de serviços públicos, enquanto os restantes 3 tinham entre cinco e dez anos de experiência.

Importa referir que todos os participantes no estudo demonstraram total disponibilidade para a realização da entrevista, tendo solicitado, contudo, o anonimato, tanto individual como institucional. De salientar igualmente que a maioria dos entrevistados expressou, por sua iniciativa, a satisfação por poder contribuir para o presente estudo, partilhando as suas reflexões e opiniões sobre o tema e manifestando-se favoráveis a uma maior articulação entre a academia e a formulação das políticas públicas. Estes comentários espontâneos dos participantes, provenientes de profissionais da própria AP, vêm reforçar a ideia de que os governos devem procurar mais apoio no conhecimento científico para o processo de formulação e desenho das políticas, conforme sustentam estudos recentes que defendem a colaboração estreita entre cientistas e decisores políticos, dado que favorece uma utilização mais eficaz da evidência científica na formulação de políticas públicas, permitindo aos governos formular políticas mais informadas e eficazes (Crowley & Scott, 2022; Hadorn et al., 2022).

As entrevistas visaram captar as perceções e experiências de técnicos da AP sobre os desafios e progressos do *eGovernment*, sobre os obstáculos, resistências e fatores facilitadores da adesão digital, incluindo as perceções sobre confiança institucional e digital, coprodução, capacidade interna do Estado e desafios da digitalização.

As entrevistas foram efetuadas recorrendo a um guião semiestruturado desenvolvido a partir da revisão da literatura e dos objetivos da investigação, com o intuito de estabelecer um fio condutor da mesma, embora com flexibilidade suficiente para permitir ajustar a formulação das perguntas e o enquadramento temático à medida que decorria a entrevista (Albarello et al., 1997). O Anexo A contém o respetivo guião, com a lista das questões colocadas, com o fim de captar as perceções e experiências mencionadas, organizadas em torno de eixos temáticos alinhados com o modelo de análise.

Por conveniência dos participantes, todas as entrevistas foram realizadas por via remota, através da plataforma de videoconferência Zoom, e gravadas, para posterior análise e tratamento dos conteúdos, com autorização dos entrevistados.

Toda a informação, assim como os dados pessoais dos participantes, foram recolhidos e tratados exclusivamente para efeitos do presente estudo, e de acordo com o consentimento informado disponibilizado e devidamente assinado por cada participante. Com o intuito de assegurar a anonimização dos dados pessoais e das entidades públicas associadas, foi atribuído um código identificador a cada participante, optando-se por referir apenas a função exercida no respetivo organismo. O Quadro 3.2 apresenta a lista codificada dos 20 participantes, bem como as respetivas funções exercidas por cada um e a data de realização das entrevistas.

Quadro 3.2 – Lista de entrevistados

Nº entrevistado	Código	Função	Data da entrevista
Entrevistado nº 1	E1	Subdiretor Geral de Sistemas de Informação	05/07/24
Entrevistado nº 2	E2	Coordenador da equipa de atendimento digital e conteúdos	05/07/24
Entrevistado nº 3	E3	Vogal de Conselho Diretivo	10/07/24
Entrevistado nº 4	E4	Coordenador de Unidade de Arquitetura de TI e Gestão de Canais	17/07/24
Entrevistado nº 5	E5	Vogal de Conselho Diretivo	19/07/24
Entrevistado nº 6	E6	Diretor de Serviços de Comunicação	22/07/24
Entrevistado nº 7	E7	Ex Secretário de Estado	30/07/24
Entrevistado nº 8	E8	Diretor de Comunicação e Gestão de Cliente	30/07/24
Entrevistado nº 9	E9	Diretor de Serviços de Inovação	31/07/24
Entrevistado nº 10	E10	Ex Coordenador de Sistemas de Informação	31/07/24
Entrevistado nº 11	E11	Vice-Presidente de Instituto Público	01/08/24
Entrevistado nº 12	E12	Diretor de Departamento de Gestão de Serviços e Relações Externas	21/08/24
Entrevistado nº 13	E13	Ex Técnico especialista em Gabinete de Secretaria de Estado	21/08/24
Entrevistado nº 14	E14	Vogal de Conselho Diretivo	22/08/24
Entrevistado nº 15	E15	Diretor de Sistemas de Informação	22/08/24
Entrevistado nº 16	E16	Diretor de Sistemas de Informação	27/08/24
Entrevistado nº 17	E17	Ex Vogal de Conselho Diretivo	28/08/24
Entrevistado nº 18	E18	Coordenador Adjunto de Estrutura de Missão	30/08/24
Entrevistado nº 19	E19	Ex Assessor de Secretaria de Estado	04/09/24
Entrevistado nº 20	E20	Assessor de Secretaria de Estado	06/09/24

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, o tratamento do conteúdo das entrevistas foi efetuado com recurso a uma ferramenta de *software* profissional, o MAXQDA Analytics Pro (Versão 2024), para análise qualitativa e de métodos mistos. Este *software* foi utilizado tendo por base um processo de codificação que permitiu a organização sistemática das transcrições das entrevistas. Efetuou-se uma codificação que permitiu a identificação dos principais temas abordados pelos entrevistados, assim como de padrões, utilizando frequência de palavras e ligações entre códigos (ver Anexos A, B e C). A ferramenta de visualização deste *software*, o Word Cloud, permitiu, por sua vez, explorar as relações entre os temas, agregar e rever os dados recolhidos, assim como interpretar os resultados. Esta metodologia permitiu assegurar uma análise estruturada, eficiente e robusta face ao elevado volume de dados recolhidos.

O desenho da metodologia apresentado neste capítulo define, deste modo, o enquadramento analítico e empírico que suporta o desenvolvimento do estudo, procurando assegurar a coerência entre os objetivos de investigação, o modelo de análise e os métodos de recolha e tratamento dos dados.

Assim, com base neste enquadramento, o capítulo seguinte procede à análise das políticas de digitalização, em geral, e do *eGovernment*, em particular, iniciando com o contexto europeu e evoluindo posteriormente para a análise do caso português, permitindo a análise empírica dos fatores institucionais e políticos que enquadram a adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais.

O Capítulo 4 apresenta assim uma análise abrangente das políticas de digitalização do Estado, com especial enfoque na relevância do *eGovernment* como instrumento fundamental para a transformação da AP na Europa e, particularmente, em Portugal, conforme as estratégias dos governos pós *Troika*.

4 As políticas de digitalização e o *eGovernment*

O presente capítulo analisa as políticas de digitalização e de *eGovernment*, no contexto europeu, e em Portugal, procurando compreender a sua evolução, as principais orientações políticas e os seus objetivos estratégicos, concretizados através de diversos instrumentos desenvolvidos nas últimas décadas.

Partindo de uma perspetiva internacional, o capítulo aborda, em primeiro lugar, o papel da UE na definição e difusão destas políticas, bem como a forma como as suas orientações têm sido transpostas para os Estados-Membros e influenciado as suas políticas públicas. De seguida procede-se a uma análise em concreto das políticas do *eGovernment* adotadas em Portugal e da sua evolução, a partir das recomendações europeias, procurando compreender a sua influência na digitalização do Estado em Portugal. Neste enquadramento, são identificados os principais documentos estratégicos e objetivos associados à transformação digital, assim como os marcos históricos e principais projetos do *eGovernment*, oferecendo uma base analítica que pretende facilitar a compreensão das dinâmicas de digitalização no setor público português.

De seguida o capítulo prossegue com a análise das variáveis definidas no modelo analítico apresentado no Capítulo 3, designadamente a adesão dos cidadãos aos serviços públicos em Portugal, assim como as respetivas variáveis explicativas: a confiança dos cidadãos no Estado e na AP, a coprodução e a capacidade do Estado.

4.1 As políticas europeias de digitalização: enquadramento geral

A globalização e o aumento da interdependência dos Estados que se acentuaram, em particular, nas últimas décadas do século XX, influenciaram de forma marcante a difusão, a transferência e a convergência das políticas públicas em todo o mundo.

Há muito que organizações internacionais como a OCDE, a ONU, o Banco Mundial, a UE, entre outras, estudam e emitem orientações sobre os principais temas relevantes para o desenvolvimento económico e social das nações.

No caso da UE, a influência deste bloco económico nas políticas públicas dos seus Estados-Membros tem sido evidente. Apesar da inexistência de um governo formal na UE, as suas instituições têm vindo a desempenhar um papel ativo na orientação das mais variadas políticas, exercendo, na prática, um significativo poder de influência sobre o agendamento, formulação e implementação das políticas públicas europeias. As políticas de digitalização não constituem exceção.

A expansão da utilização das novas tecnologias tem apresentado uma evolução notável na maioria dos países em todo o mundo e também na Europa, em particular ao longo das últimas décadas. O emergir da internet e da *world wide web* provocou impactos significativos na circulação de informação e nos processos ao nível da rapidez, acessibilidade, armazenamento e distribuição, dentro e fora das organizações, tanto no setor privado como no público, mudando para sempre a forma como se estabelecem as transações e reduzindo significativamente os seus custos.

O Quadro 4.1 elenca os principais documentos estratégicos elaborados pela UE que estabelecem os fundamentos para o desenvolvimento da transformação digital. Neste contexto, têm vindo a ser definidas, particularmente nas últimas duas décadas, metas concretas para a implementação destas políticas, de que são exemplo as metas digitais para 2030 introduzidas no contexto da recém estabelecida Década Digital, desenhada no documento estratégico intitulado “Orientações para a Digitalização até 2030” (Comissão Europeia, 2021).

Quadro 4.1 - Principais documentos estratégicos da UE sobre a política de digitalização

Ano	Documento estratégico	Objetivos chave	Objetivos eGovernment
1999	<i>eEurope</i> – Uma sociedade da informação para todos	Acesso generalizado à internet Literacia digital, inclusão digital e confiança	Informação <i>online</i> para os cidadãos melhor e simplificada.
2010	Uma Agenda Digital para a Europa	Melhoria do acesso à internet Promoção de um mercado único digital Promoção da inovação e da economia digital Desenvolvimento das competências digitais	Prestação de serviços públicos digitais: - centrados nos utilizadores - personalizados - multiplataforma - totalmente interoperáveis - transfronteiriços Liderar pelo exemplo: lançar Plano de Ação <i>eCommission</i> 2011-2015.
2015	Estratégia para o mercado único digital da Europa	Acesso <i>on-line</i> dos consumidores a produtos e serviços em toda a Europa. Promoção do crescimento e desenvolvimento das redes e serviços digitais. Estímulo do crescimento da economia digital.	Lançamento de um plano de ação para a AP <i>on-line</i> 2016-2020.
2020	Estratégia Digital Europeia	A tecnologia ao serviço das pessoas. Desenvolver, comercializar e utilizar a tecnologia numa economia justa e competitiva. Transformação digital com respeito pelos valores democráticos e direitos fundamentais, numa economia verde e sustentável.	Proteção e controlo dos dados pessoais dos cidadãos. Identificação digital dos cidadãos. Registos de saúde digitais dos cidadãos.
2021	Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital	Competências digitais para todos os cidadãos. Aumento dos profissionais do setor digital e das suas qualificações. Infraestruturas digitais seguras, eficazes e sustentáveis. Transformação digital das empresas. Acessibilidade e facilidade de utilização dos serviços públicos	Serviços públicos essenciais 100% online. Registos médicos 100% online. Identidade digital utilizada por 80% dos cidadãos.

Fonte: elaboração própria, baseada em Commission of the European Communities (1999); European Commission (2010b, 2015, 2020, 2021b).

A aposta da UE na digitalização tem vindo a ocorrer em diversos pilares, como nas infraestruturas e competências digitais, na transformação digital das empresas e na digitalização dos serviços públicos. Neste último, em particular, o foco tem sido sobretudo na expansão e melhoria dos serviços públicos digitais, que encontram no governo eletrónico um veículo privilegiado para o contacto entre governo e cidadãos.

Procurando tirar partido deste salto tecnológico, a UE apresentou no Conselho Europeu de Lisboa, em março de 2000, a comunicação *eEurope* – Uma Sociedade da Informação para Todos, com o objetivo do desenvolvimento de uma sociedade da informação global. Embora anteriormente a esta iniciativa a UE já tivesse adotado um conjunto de orientações e legislação dispersa, esta comunicação marcou o início de um conjunto de planos de ação nesta área, lançados nos anos seguintes. Com este documento a Comissão Europeia pretendia democratizar o acesso dos cidadãos à internet, tal como de empresas e escolas, assim como criar uma literacia digital na Europa, assegurando a inclusão, a coesão social e a confiança dos cidadãos (Commission of the European Communities, 1999).

Nas conclusões desta reunião extraordinária em Lisboa, o Conselho Europeu (2000) definiu um novo objetivo estratégico para a década seguinte: “tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social”. A concretização deste objetivo pressupõe uma estratégia global baseada na construção de uma economia e sociedade assentes no conhecimento, para as quais o Conselho reconhece a necessidade do desenvolvimento de melhores políticas no âmbito da sociedade da informação e da investigação e desenvolvimento (I&D) (Conselho Europeu, 2000).

No domínio do *eGovernment* a Comissão Europeia pretendia nesta altura promover a disponibilização de mais e melhor informação *online* aos cidadãos, salientando a importância da generalização do acesso à internet como forma de viabilizar a participação dos cidadãos na Sociedade da Informação, de permitir o usufruto dos seus benefícios e de assegurar a transparência das atividades e dos processos de tomada de decisão da UE. A simplificação do acesso à informação do governo através da construção de mais e melhores sites, mais acessíveis aos cidadãos e às empresas, que disponibilizem mais e melhor informação do setor público e permitam interagir com os serviços do Estado, surgem assim como as principais preocupações da Comissão Europeia. Para o efeito, no âmbito do *eGovernment*, foram definidas metas a cumprir pelos Estados-Membros até ao final do ano 2000 (Commission of the European Communities, 1999). Entre os objetivos definidos, destaca-se a necessidade de garantir um acesso facilitado a, pelo menos, quatro tipos essenciais de dados públicos, nomeadamente informações de carácter legal e administrativo, cultural, ambiental e relativas às condições de tráfego. Foi igualmente estipulada a expansão do uso da internet como meio para permitir a consulta e o fornecimento de feedback sobre as principais iniciativas políticas, assim como o acesso dos cidadãos a, pelo

menos, duas vias de comunicação eletrónica para interações básicas com os serviços públicos, permitindo-lhes não apenas receber informações, mas também enviá-las de forma eficiente e segura.

O programa *eEurope*, que assinalou o início da política europeia voltada para a promoção da Sociedade da Informação, foi posteriormente sucedido pelas iniciativas *eEurope 2002* e *eEurope 2005*, dando continuidade aos esforços de digitalização e modernização administrativa na UE (Bilhim & Neves, 2007).

A aposta na sociedade da informação e do conhecimento foi fortalecida na década seguinte com a Agenda Digital para a Europa, uma das iniciativas da Estratégia Europa 2020, lançada em 2010, para apoiar a saída da crise e preparar a economia para os desafios da década seguinte.

Este documento aponta os problemas e as oportunidades da exploração das TIC e define os objetivos a concretizar até 2020 para que a UE possa explorar todo o potencial das tecnologias digitais e estimular a inovação, o desenvolvimento económico e o bem-estar social.

A fragmentação dos mercados digitais, a falta de interoperabilidade de sistemas, o fraco investimento em redes de internet e a falta de literacia e de competências digitais são alguns dos obstáculos identificados que serviram de base à definição das grandes áreas de ação da Agenda Digital para a Europa (ver Quadro 4.1).

Segundo a Comissão Europeia, era urgente um esforço coordenado e abrangente para ultrapassar os problemas responsáveis pelo atraso da Europa em relação a outros países, no domínio das TIC:

(...) a Europa está a ficar para trás em relação aos seus parceiros industriais. Atualmente, o número de downloads de música nos EUA é quatro vezes superior ao da UE, devido à falta de ofertas legais e à fragmentação dos mercados; 30% dos europeus ainda nunca utilizaram a Internet; a Europa tem apenas 1% de penetração de redes de alta velocidade baseadas em fibra ótica, enquanto o Japão tem 12% e a Coreia do Sul 15%; e a despesa da UE em investigação e desenvolvimento no domínio das TIC representa apenas 40% dos níveis dos EUA (European Commission, 2010b, p. 5).

Para ultrapassar os obstáculos identificados, a Agenda Digital para a Europa define sete grandes áreas fundamentais de intervenção para a década seguinte, cada uma das quais com ações chave em prazos definidos, a tomar pela Comissão Europeia (European Commission, 2010b).

A primeira área de intervenção visa o mercado único digital: criar um mercado único que proporcione os benefícios da era digital. O desenvolvimento de um mercado único digital na Europa é visto como a solução para a evidente fragmentação, um mercado onde seja possível o comércio eletrónico livre com transações simples e facilitadas, nomeadamente no que respeita à faturação (*e-invoicing*) e ao sistema de pagamentos (conclusão do Espaço Único de Pagamentos em Euros – SEPA). Esta área prevê várias ações, considerando os vários tipos e formas de conteúdos *online*, ao nível do quadro legal e regulamentar, e conta com as contribuições do relatório de Mario Monti, solicitado pelo então Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, sobre a estratégia a adotar para o relançamento do

mercado único após a crise financeira de 2008 (Monti, 2010), documento relativamente ao qual a Comissão Europeia veio a dar seguimento em 2015.

A segunda área diz respeito à interoperabilidade e normas: reconhecendo a importância da interoperabilidade entre produtos e serviços de TI para a construção de uma verdadeira sociedade e economia digitais, a Comissão pretende concretizar a revisão da política europeia de normalização e promover uma melhor utilização das normas, reforçando a sua coordenação.

A confiança e a segurança dos cidadãos assumem-se como outra das áreas a intervir: a Comissão Europeia reconhece a importância de garantir que os cidadãos se sintam seguros e protegidos no ambiente *online*, promovendo a confiança nas novas tecnologias e incentivando a sua adoção. Para isso, compromete-se a implementar diversas iniciativas regulatórias e legislativas destinadas a combater o cibercrime e os conteúdos ilegais.

A quarta área de intervenção diz respeito ao acesso à Internet: para que a economia do futuro seja uma economia do conhecimento baseada em redes, com a Internet no seu centro, é necessário um acesso à Internet rápido, ampla e facilmente disponível, e a preços acessíveis. A Comissão considera fundamental garantir a cobertura universal da banda larga, a abertura e neutralidade da internet e o direito de os utilizadores acederem e distribuírem informações *online*, assegurando a transparência da gestão do tráfego. Será adotado um quadro comum de ações a nível da UE e dos Estados-Membros para cumprir os objetivos da estratégia Europa 2020⁹, que já previa diversas ações em matéria de banda larga.

A quinta área respeita à investigação e inovação: identificado o problema da falta de investimento em TIC nas áreas de investigação e desenvolvimento face aos principais países parceiros da UE, o que constitui uma ameaça à indústria e serviços europeus, e assistindo-se a uma dispersão deste tipo de investimento e dos meios de financiamento, fragmentação de mercado e fraca adesão às novas tecnologias, sobretudo no setor público, a Comissão compromete-se a estimular o investimento privado em TIC. Aponta para a utilização de parcerias público-privadas e dos fundos estruturais para a investigação e inovação, mantendo um ritmo de aumento anual de 20% do orçamento nestas áreas. Define também duas metas a cumprir pelos Estados-Membros: duplicar a despesa pública em investigação e desenvolvimento de TIC para estimular o correspondente investimento privado, até 2020; apostar em projetos piloto de teste e desenvolvimento de soluções interoperáveis nas áreas de interesse público.

A melhoria da literacia digital, das competências e da inclusão constitui a sexta área de intervenção: a Comissão identifica uma significativa carência de competências digitais, sobretudo entre os ci-

⁹ A Comissão Europeia propôs, em 2010, num contexto de recessão económica e de agravamento das condições sociais, a Estratégia Europa 2020, com orientações que promovem saídas para a crise, com vista à recuperação económica. O documento apresenta três prioridades que se complementam e reforçam reciprocamente: (1) crescimento inteligente, (2) crescimento sustentável e (3) crescimento inclusivo, sobre os quais define e quantifica os grandes objetivos a atingir até 2020 (European Commission, 2010a).

dadãos idosos, desempregados e socialmente desfavorecidos, que se traduz num défice de adesão às novas tecnologias, em particular à Internet, não só em contexto profissional, mas também de aprendizagem e confiança no digital. Esta carência, aliada à falta de acessibilidade e usabilidade, sobretudo para os cidadãos com incapacidades, constituem fatores que contribuem para a existência de um fosso digital. Superar esta fragilidade exige um investimento na literacia e competências digitais necessárias para aumentar e potenciar a inovação e o crescimento. Adicionalmente, é fundamental assegurar que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços básicos de telecomunicações e à Internet de banda larga. A Comissão propõe a literacia e as competências digitais como uma prioridade para o regulamento do Fundo Social Europeu no período 2014-2020, e desenvolver o reconhecimento de uma estrutura de competências dos profissionais e utilizadores de TIC para fomentar o desenvolvimento de competências e a mobilidade dos profissionais desta área na Europa. Adicionalmente compromete-se a promover uma maior participação das mulheres no domínio das TIC.

A última área de intervenção centra-se nos benefícios das TIC para a sociedade europeia: a implementação das TIC tornou-se um fator essencial para ultrapassar desafios da economia e da sociedade, como o apoio à população em envelhecimento, o combate às mudanças climáticas, os desafios energéticos, a mobilidade, a qualidade da saúde e a inclusão de pessoas com deficiência. Destaca-se a importância das TIC no cumprimento da meta de redução da emissão de gases poluentes e melhoria da eficiência energética, ambos em 20%, até 2020, propondo-se para tal a implementação de várias medidas. No envelhecimento e saúde considera-se que as TIC podem melhorar a qualidade dos cuidados de saúde e reduzir os seus custos, proporcionando uma vida digna e autónoma. A disponibilização *online* aos cidadãos dos seus registos médicos e a partilha de um mínimo de dados comuns destes registos entre os Estados-Membros até 2015 e 2012, respetivamente, e de serviços alargados de telemedicina até 2020, assumem-se como as medidas mais relevantes nesta área. De igual modo, as TIC devem também potenciar a promoção da diversidade cultural e de conteúdos criativos, sendo o financiamento de uma biblioteca digital europeia e a digitização do cinema as principais prioridades da Comissão neste âmbito.

Quanto ao *eGovernment*, este surge na Agenda Digital para a Europa como um meio eficaz “para melhorar os serviços prestados a todos os cidadãos e empresas e para uma administração pública participativa, aberta e transparente” (European Commission, 2010b, p. 31).

Segundo a Comissão, nesta altura a disponibilização de serviços públicos *online* na UE era elevada, contudo a adesão dos cidadãos registava níveis baixos: em 2009 apenas 38% dos cidadãos utilizavam a Internet para acederem aos serviços do Estado, enquanto 72% das empresas já o faziam. Alerta-se para a necessidade da melhoria dos serviços em causa no que respeita à qualidade e acessibilidade, o que aumentará também a própria utilização geral da Internet pelos cidadãos. Os serviços deverão ser centrados no utilizador (*user-centric*), personalizados, multiplataforma, totalmente interoperáveis e

transfronteiras, até 2015. Pretendendo liderar pelo exemplo, prevê-se a disponibilização, ainda em 2010, de um plano de ação da Comissão Europeia para 2011-2015, a incluir a digitalização total da contratação pública. Também a mobilidade e a eficiência dos transportes são alvo de atenção na Agenda Digital para a Europa, nomeadamente os sistemas de transportes inteligentes, assentes no desenvolvimento e adoção de soluções para o congestionamento das infraestruturas de trânsito e para a integração dos fluxos de passageiros e de mercadorias.

Posteriormente, e tal como preconizado na Agenda Digital para a Europa, a Comissão Europeia apresentou em 2015 a Estratégia para o Mercado Único Digital como uma parte integrante do projeto da UE para uma Europa verdadeiramente digital (European Commission, 2015).

Este documento instituiu as bases que permitiriam usufruir dos benefícios da nova era digital. A estratégia procura transformar a UE numa economia digital integrada, onde as empresas e os cidadãos possam, livremente e sem obstáculos, vender produtos e serviços e realizar compras *online* em toda a região. Para concretizar o Mercado Único Digital, a estratégia prevê um conjunto de iniciativas assentes em três eixos fundamentais. O primeiro, relacionado com a melhoria do acesso a bens e serviços digitais para consumidores e empresas, prevê medidas destinadas à eliminação de barreiras transfronteiriças, revisão das regras sobre direitos de autor e atualização da regulamentação relativa à proteção do consumidor. O segundo visa assegurar condições de concorrência justas e equitativas para redes e serviços digitais inovadores, prevendo a harmonização das normas aplicáveis ao setor digital, o reforço das medidas de proteção e segurança dos dados dos cidadãos e a expansão da disponibilidade de banda larga rápida. Por fim, o terceiro eixo procura otimizar o potencial de crescimento da economia digital, incentivando a utilização de dados e soluções de computação em nuvem, promovendo a competitividade através do desenvolvimento de padrões e da interoperabilidade entre serviços digitais, e investindo no desenvolvimento de competências digitais, de modo a garantir uma sociedade inclusiva, na qual os cidadãos da UE se encontrem plenamente capacitados para a era digital.

O terceiro e último eixo inclui uma relevante referência aos avanços que o *eGovernment* precisa ainda alcançar, nomeadamente no que respeita à contribuição que o “princípio da declaração única” poderá oferecer ao Mercado Único Digital. A Comissão prevê o lançamento de um projeto-piloto para este princípio destinado às empresas e aos cidadãos, tendo também em vista o seu alargamento além-fronteiras, o que contribuirá para a eficiência de um mercado digital integrado.

Devido à rápida evolução do mundo digital, a estratégia para este Mercado Único viria a ser alvo de uma revisão intercalar em 2017, relativa à sua aplicação. As conclusões da revisão elegeram três domínios fundamentais para os quais se considerou necessário tomar mais medidas: economia dos dados, cibersegurança e plataformas *online* (European Commission, 2017a).

Em 2020 foi apresentada a visão estratégica para a promoção da transformação digital: “Construir o Futuro Digital da Europa”. Conhecida como a Estratégia Digital Europeia, este documento apresenta

três grandes objetivos para os cinco anos seguintes: colocar a tecnologia ao serviço das pessoas, promover uma economia justa e competitiva e uma sociedade aberta, democrática e sustentável (European Commission, 2020).

Tendo em conta os desafios identificados na revisão do Mercado Único Digital e com o objetivo de consolidar o respetivo quadro regulatório, a Comissão Europeia procurou centrar a sua atenção num conjunto de ações estratégicas, acompanhadas de instrumentos específicos que assegurassem a plena implementação das suas prioridades.

Nesse contexto, e no âmbito dos três grandes objetivos estabelecidos, o documento apresenta diversas iniciativas que visam reforçar a eficácia das medidas adotadas e garantir a concretização desses objetivos. Entre essas iniciativas, destaca-se o Livro Branco sobre a Inteligência Artificial, que visa a criação de um quadro legislativo capaz de assegurar a confiança nesta tecnologia emergente. Paralelamente, prevê-se a aceleração dos investimentos em conectividade, abrangendo a revisão da Diretiva sobre Redução de Custos de Banda Larga e a atualização do Plano de Ação para as redes 5G e 6G. No domínio da segurança digital, propõe-se a criação de uma estratégia europeia de cibersegurança, incluindo a criação de uma Unidade de Cibersegurança conjunta e a revisão da Diretiva de Segurança de Redes e Sistemas de Informação. Além disso, contempla-se a implementação de um Plano de Ação para a Educação Digital, o reforço da estratégia de interoperabilidade no setor público e a formulação de uma Estratégia Europeia de Dados que assegure um quadro legislativo adequado para a governança dos dados. No setor industrial, define-se um Pacote de Estratégia Industrial que visa tornar a indústria europeia mais sustentável, circular e digital. Também se propõe a criação de um quadro legal para o setor financeiro digital e a apresentação de uma Agenda do Consumidor, com o objetivo de capacitar os cidadãos a desempenhar um papel ativo na transformação digital da economia e da sociedade. Adicionalmente, prevê-se uma revisão das regras que regulam o funcionamento das plataformas online, no âmbito do pacote do Ato de Serviços Digitais, bem como uma revisão do regulamento da Identidade Digital Europeia (eIDAS), assegurando um quadro normativo mais eficaz e adaptado às exigências do ambiente digital.

Em conformidade com a Estratégia Digital Europeia e impulsionada pelas transformações catalisadas pela pandemia de COVID-19, a Comissão Europeia apresentou, em março de 2021, a Comunicação intitulada “Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital”, a qual desenha o plano estratégico da UE para fomentar a transformação digital dos seus Estados-Membros até ao ano de 2030. Tornar a Europa um líder global na transformação digital, garantindo que a tecnologia beneficie as pessoas e impulsione a competitividade económica, e alinhar a digitalização com as metas de sustentabilidade e inclusão social, são os principais objetivos da Década Digital ambicionada pela Comissão Europeia (European Commission, 2021a).

A estratégia centra-se no reforço das capacidades e competências digitais europeias em torno de quatro pontos centrais representados na Figura 4.1

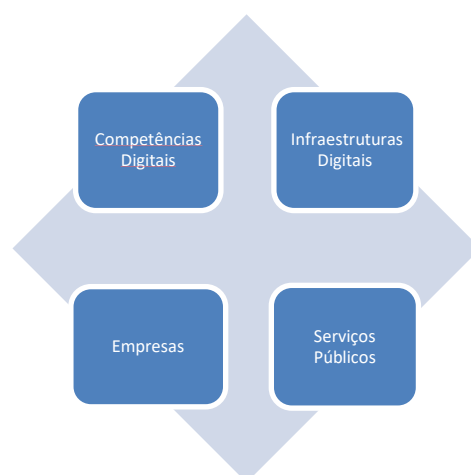


Figura 4.1 - As quatro vertentes do Programa para a Década Digital 2030

Fonte: elaboração própria, baseada em Comissão Europeia (2021).

Os quatro pontos centrais desdobram-se em metas específicas que integram um guião para a Década Digital proposto ainda em 2021 (European Commission, 2021b) e adotado formalmente, no Programa Político para a Década Digital 2030, em novembro de 2022 (Conselho Europeu & Parlamento Europeu, 2022). O programa estabelece um mecanismo de cooperação anual entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros assente num sistema de monitorização e acompanhamento baseado no *Digital Economy and Society Index* (DESI) para avaliar e medir os progressos em cada uma das metas fixadas para 2030, num relatório de avaliação dos progressos (Relatório sobre a Década Digital), nos roteiros estratégicos de cada Estado-Membro, atualizados de dois em dois anos, e no Consórcio Europeu para uma Infraestrutura Digital, um mecanismo de apoio à execução, numa base plurianual (European Commission, n.d.-e).

No domínio das competências digitais estabelece-se o objetivo de capacitar pelo menos 80% da população europeia com habilidades digitais básicas, bem como alcançar a marca de 20 milhões de especialistas em TIC, promovendo uma maior representatividade feminina no setor. Relativamente às infraestruturas digitais, pretende-se garantir a cobertura de rede de alta velocidade para a totalidade da população, duplicar a produção de semicondutores e investir no desenvolvimento do primeiro computador quântico. No que concerne às empresas, ambiciona-se que 75% das organizações europeias adotem soluções de computação em nuvem, *Big Data* e Inteligência Artificial, assegurando ainda que mais de 90% atinjam pelo menos um nível básico de intensidade digital, além de duplicar o número de *startups* unicórnios. Por fim, no setor dos serviços públicos, estabelece-se a meta de disponibilizar

integralmente online os serviços essenciais, garantir que 100% dos cidadãos tenham acesso aos seus registos médicos e assegurar que 80% possuam identidade digital.

Estabelece-se igualmente que os objetivos comuns definidos para os Estados-Membros sejam objeto de acompanhamento, e as metas associadas monitorizadas, com o intuito de avaliar os progressos alcançados. Sempre que necessário, serão implementadas medidas adicionais ou ações de reforço, estando previstos compromissos conjuntos entre os Estados-Membros ou projetos plurianuais para apoiar o cumprimento das metas.

Na prática, os Estados-Membros terão a responsabilidade de elaborar e implementar roteiros nacionais que definam planos de ação para o cumprimento das metas estabelecidas. Paralelamente, a Comissão Europeia deverá apresentar relatórios gerais que avaliem os progressos registados e incluam recomendações destinadas a assegurar o alinhamento contínuo com os objetivos definidos. Desta análise resultará a publicação anual do relatório sobre o estado da Década Digital. Tanto os Estados-Membros como a própria UE deverão cooperar para mitigar eventuais défices de desempenho e garantir avanços significativos no cumprimento das metas e, por fim, os Estados-Membros deverão proceder aos ajustes necessários nos seus roteiros nacionais, de modo a incorporar as ações recomendadas pela Comissão, assegurando a coerência e eficácia da estratégia global.

O enquadramento apresentado permite compreender as orientações estratégicas e os princípios que têm guiado as políticas europeias de digitalização ao longo das últimas décadas, a partir das quais foram mobilizados instrumentos para promover a transformação digital do setor público. Contudo, importa igualmente analisar de que forma estas orientações se concretizam através das políticas de *eGovernment* desenvolvidas nos Estados-Membros. A secção seguinte respeita, assim, à análise das políticas de *eGovernment* na Europa, procurando oferecer uma visão da incorporação das orientações europeias da digitalização neste domínio, em particular.

4.2 As políticas de *eGovernment* na Europa

Se as ambiciosas políticas de digitalização delineadas pela UE desempenharam um papel crucial no avanço da digitalização dos Estados-Membros, é igualmente evidente que a digitalização do setor público sempre figurou como uma preocupação.

O foco no *eGovernment*, em concreto, aumentou de forma progressiva e foi sofrendo algumas alterações, desde o primeiro documento estratégico especificamente criado para este domínio. O Quadro 4.2 apresenta os planos de ação delineados para o *eGovernment*, assim como os principais objetivos.

Quadro 4.2 - Planos de Ação da UE para o *eGovernment*

Ano	Documento	Objetivos chave
2006	Plano de Ação “Administração <i>online</i> i2010” - Acelerar a Administração <i>online</i> na Europa para benefício de todos	Inclusão e acesso universal dos cidadãos. Eficiência e eficácia da AP e dos serviços públicos. Disponibilização <i>online</i> dos serviços públicos chave. Disponibilização de <i>key enablers</i> . Participação eletrónica e envolvimento dos cidadãos na vida democrática.
2010	Plano de Ação europeu para o <i>eGovernment</i> 2011-2015 – Beneficiar das TIC para promover uma Administração Pública inteligente, sustentável e inovadora	Melhorar a inclusão e acessibilidade dos serviços públicos. Melhorar a eficiência e transparência da AP e dos serviços públicos. Fomentar a inovação digital.
2016	Plano de Ação da UE para o <i>eGovernment</i> 2016-2020 - Accelerating the digital transformation of government	Fomentar a utilização das tecnologias emergentes. Assegurar serviços públicos digitais inovadores, transparentes, centrados no utilizador, inclusivos e seguros.

Fonte: Elaboração própria, baseada em European Commission (2006b, 2010c, 2016b).

Ainda alinhado com as preocupações expressas no documento *eEurope: Uma Sociedade da Informação para Todos* (1999), a Comissão Europeia apresentou em 2006 o primeiro dos vários documentos que a partir de então foram especificamente concebidos para promover, de forma direcionada, o desenvolvimento do *eGovernment*.

O documento “i2010 *eGovernment* Action Plan: Accelerating *eGovernment* in Europe for the Benefit of All” apresenta a estratégia da UE neste âmbito para o período até 2010. Os seus objetivos estratégicos integram a inclusão e acesso universal, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços públicos digitais; a eficiência e eficácia, simplificando e melhorando os processos administrativos através da digitalização, reduzindo custos e aumentando a qualidade dos serviços; a disponibilização online dos serviços públicos chave, de alto impacto para os cidadãos; a disponibilização de

key enablers que permitam aos cidadãos aceder aos serviços públicos digitais de forma autenticada, cómoda, segura e interoperável; o reforço da participação dos cidadãos e da tomada de decisões democráticas (European Commission, 2006a).

Estes objetivos são detalhados e enumeradas ações concretas para atingi-los até 2010, tendo em vista impulsionar a transformação digital das administrações públicas como um passo fundamental para modernizar a economia europeia e fortalecer a cidadania digital. Em cooperação com os Estados-Membros, a Comissão assume a responsabilidade de monitorizar e acompanhar estrategicamente a implementação do Plano de Ação.

Em plena crise económica, após a implementação do “i2010 eGovernment Action Plan”, e em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Agenda Digital para a Europa em maio de 2010, foi lançado, no final desse ano, o segundo documento estratégico centrado no *eGovernment*: o Plano de Ação Europeu para o *eGovernment* 2011-2015. Este plano foi concebido em alinhamento com a prossecução de dois objetivos fundamentais da Agenda Digital até 2015, nomeadamente a disponibilização online dos principais serviços transfronteiriços e a adesão de, pelo menos, 50% dos cidadãos à utilização dos serviços públicos digitais (European Commission, 2010c).

Este documento define uma estratégia para incentivar a adoção de serviços públicos digitais nos Estados-Membros da UE, com o objetivo de melhorar a eficiência das administrações públicas, contribuindo assim para a superação da crise económica na Europa. A transparência, a inclusão e a acessibilidade dos serviços públicos, aliados à inovação e à inclusão digital constituem objetivos, face aos quais o plano define eixos fundamentais. O primeiro consiste no empoderamento de cidadãos e empresas, providenciando o seu envolvimento nas políticas públicas e assegurando o acesso a serviços digitais personalizados, centrados no utilizador, transparentes, seguros e interoperáveis. Simultaneamente, procura-se aumentar a eficiência administrativa da AP, através da otimização de processos, da sustentabilidade, da promoção da partilha de recursos e soluções entre Estados-Membros, bem como da redução de custos e burocracia. Outro eixo central incide no fortalecimento da interoperabilidade, no incentivo à utilização de dados abertos e na implementação de *key enablers*, garantindo a adoção de padrões e infraestruturas comuns que permitam a integração eficaz entre sistemas e países. Pretende-se igualmente estimular o mercado interno, simplificando o acesso das empresas aos serviços digitais, promovendo a mobilidade pessoal e assegurando a implementação de serviços transfronteiriços em toda a UE. Por fim, destaca-se a importância da promoção da inovação e do crescimento económico, utilizando o *eGovernment* como um instrumento estratégico para impulsionar os mercados digitais e modernizar o setor público.

O plano é estruturado em ações concretas que envolvem cooperação transnacional, incentivo à adoção de serviços digitais e monitorização de resultados. Por sua vez, princípios como “digital por defeito”, “uma única vez”, “inclusão e acessibilidade”, “abertura e transparência”, “transfronteiriço

por defeito”, “interoperabilidade por defeito” e “fiabilidade e segurança”, devem estar subjacentes a quaisquer iniciativas a tomar no âmbito deste Plano de Ação (European Commission, 2010c).

Para garantir e reforçar os objetivos dos documentos anteriores, a Comissão apresentou, em 2016, o “EU eGovernment Action Plan 2016-2020”, que reflete a estratégia da UE para promover o uso de tecnologias digitais nas administrações públicas (European Commission, 2016b). Esta assenta numa estratégia de continuidade: com o foco na criação de serviços públicos digitais inovadores, inclusivos e seguros, o seu principal objetivo é modernizar os serviços públicos, centrá-los no utilizador, aumentar a eficiência e tornar os governos mais acessíveis e transparentes para os cidadãos e empresas.

As prioridades estratégicas apontam para o empoderamento dos cidadãos e das empresas, tal como já indicado no anterior Plano de Ação, e igualmente para a transformação digital dos serviços públicos através da utilização das tecnologias emergentes como a IA, *Big Data* e Computação em Nuvem. O desenvolvimento de serviços públicos digitais transfronteiriços, que possam ser usados em todos os países da UE, continua a figurar como uma das principais preocupações da Comissão. De igual modo, também os princípios norteadores das aplicações digitais continuam a ser os que já constavam do Plano anterior, reforçando claramente a preocupação das autoridades europeias em assegurar uma uniformização dos alicerces de desenvolvimento dos serviços públicos digitais.

Apesar de não ter sido lançado um novo plano específico de ação para o *eGovernment* após o último Plano de Ação para 2016-2020, a Comissão Europeia deu continuidade à transformação digital do setor público através de iniciativas mais amplas e estratégicas. Os “Serviços Públicos” constituem um dos pilares do Programa para a Década Digital apresentado em 2021, com o objetivo de disponibilizar integralmente *online* os serviços essenciais para cidadãos e empresas e garantir, por um lado, que 100% dos cidadãos tenham acesso aos seus registos médicos eletrónicos e, por outro, que 80% dos cidadãos utilizem a identidade digital (Conselho Europeu & Parlamento Europeu, 2022).

A UE monitoriza regularmente a implementação das estratégias nacionais que integram as prioridades da política europeia de digitalização aqui analisadas, tendo definidas iniciativas que visam não só monitorizar, mas igualmente medir e acompanhar os progressos dos países membros. O *eGovernment Benchmark* é uma iniciativa anual da Comissão Europeia que monitoriza a digitalização dos serviços públicos na Europa e compara o desempenho dos vários países, analisando a forma como os governos utilizam ferramentas digitais para prestar serviços públicos de forma eficiente, acessível e centrada no cidadão, avaliando, de forma padronizada, o progresso e a maturidade dos serviços públicos digitais oferecidos pelos 27 Estados-Membros da UE, bem como por países associados, como a

Islândia, Noruega, Suíça, e outros. O Quadro 4.3 identifica os relatórios de *eGovernment Benchmark* mais recentes produzidos pela UE¹⁰.

Quadro 4.3 - Benchmark da UE sobre o eGovernment

Ano	Relatório de <i>benchmark</i>	Foco principal
2016	eGovernment Benchmark 2016 - A turning point for eGovernment development in Europe?	Consolidação do <i>eGovernment</i> e início da transição para serviços centrados no utilizador
2017	eGovernment Benchmark 2017 - Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe	Avaliação do design centrado no utilizador
2018	eGovernment Benchmark 2018 - Securing eGovernment for all	Inclusão, acessibilidade e segurança
2019	eGovernment Benchmark 2019 - Empowering Europeans through trusted digital public services	Confiança e empoderamento dos cidadãos
2020	eGovernment Benchmark 2020 - eGovernment that works for the people	Foco no cidadão e usabilidade dos serviços
2021	eGovernment Benchmark 2021 - Entering a New Digital Government Era	Transição para governo digital integrado
2022	eGovernment Benchmark 2022 - Synchronising Digital Governments	Interoperabilidade e coordenação entre Estados
2023	eGovernment Benchmark 2023 - Connecting Digital Governments	Integração transfronteiriça e cooperação digital
2024	eGovernment Benchmark 2024 – Advancing public digital service delivery	Maturidade e melhoria contínua dos serviços digitais

Fonte: Elaboração própria, baseada em European Commission (2016a, 2017b, 2018, 2019, 2020a, 2021c, 2022, 2023, 2024).

O relatório utiliza quatro dimensões chave para avaliar os serviços públicos digitais: o foco no utilizador, medindo a usabilidade dos serviços digitais e avaliando se estão desenhados para atender às necessidades dos cidadãos, a transparência, analisando a clareza e acessibilidade de informações sobre serviços públicos, procedimentos, dados pessoais e desempenho governamental, os serviços transfronteiriços, analisando a capacidade de os cidadãos e empresas de outros países da UE acederem e utilizarem serviços públicos digitais sem obstáculos, e as tecnologias-chave, avaliando a adoção de tecnologias como a identificação eletrónica (*eID*), a assinatura digital e outras ferramentas que simplificam e modernizam os serviços públicos (European Commission, 2016a).

¹⁰ Na UE, o *benchmark* nesta área existe em anos anteriores a 2016, embora produzido em formatos heterogéneos. A partir de 2016 assumiu um formato padronizado, razão pela qual se apresentam neste quadro os relatórios *eGovernment Benchmark* desde 2016. A nova abordagem adotou uma estrutura baseada em "eventos de vida" e utilizou métodos como o *mystery shopping* para avaliar a experiência do utilizador nos serviços públicos digitais, baseando-se numa *framework* especificamente definida pela Comissão Europeia para estes relatórios (European Commission, 2017c).

O *eGovernment Benchmark* é um elemento central para medir o progresso na implementação do *eGovernment* na Europa, fornecendo dados comparativos que ajudam a promover melhorias contínuas, para além de contribuir para o alinhamento das estratégias nacionais com as prioridades da UE no âmbito da transformação digital.

De 2014 a 2022, o DESI agregou os indicadores sobre o desempenho digital da Europa utilizados na avaliação do progresso dos Estados-Membros nos seus relatórios (European Commission, 2022a). A partir de 2023, em consonância com o Programa da Década Digital, estes indicadores passaram a integrar o relatório sobre o estado da Década Digital, atualmente utilizado para acompanhar a evolução no alcance das metas digitais definidas (European Commission, 2023b).

Conforme mostra o Quadro 4.4, o DESI é estruturado em quatro dimensões principais, as quais se subdividem em subdimensões específicas. Cada uma destas subdimensões, por sua vez, é composta por um conjunto de indicadores individuais que permitem uma análise detalhada do desempenho digital nos diferentes domínios avaliados. Na sua versão inicial, as dimensões incluem Capital Humano, Conectividade, Integração da Tecnologia Digital e Serviços Públicos Digitais. A partir de 2023, a sua estrutura foi reformulada, passando a englobar as seguintes categorias: Competências Digitais, Infraestrutura Digital, Digitalização das Empresas e Digitalização dos Serviços Públicos.

Quadro 4.4 - Composição do índice DESI, 2014 – 2022/ após 2023

Período	DESI - Dimensões	DESI – Subdimensões	DESI - Indicadores
2014 -2022	Capital Humano	Competências utilizadores Internet Competências avançadas e desenvolvimento	Competências digitais, no mínimo, básicas Competências digitais superiores às básicas Competências básicas, no mínimo, de criação de conteúdos digitais Especialistas em TIC Especialistas femininos em TIC Empresas que providenciam formação em TIC Licenciados em TIC
	Conetividade	Adoção de banda larga fixa Cobertura de banda larga fixa Banda larga móvel Índice de preços de banda larga	Adoção global de banda larga fixa Pelo menos 100 Mbps de banda larga fixa Pelo menos 1 Gbps de banda larga Cobertura de banda larga rápida Cobertura da rede fixa de capacidade muito elevada Cobertura de fibra ótica Espectro 5G Cobertura global de 5G Adoção de banda larga móvel Índice de preços de banda larga
	Integração da Tecnologia Digital	Intensidade digital Tecnologias digitais para empresas Comércio eletrónico (<i>e-Commerce</i>)	PME's com, pelo menos, um nível básico de intensidade digital Partilha eletrónica de informações Comunicação social <i>Big data</i> /Inteligência artificial/Análise de dados TIC para a sustentabilidade ambiental Faturação eletrónica PME's que vendem <i>online</i> Volume negócios do <i>e-Commerce</i> PME's com vendas transfronteiriças <i>online</i>
	Serviços Públicos Digitais	Governo eletrónico (<i>e-Government</i>)	Utilizadores do <i>e-Government</i> Formulários pré-preenchidos Serviços públicos digitais para cidadãos Serviços públicos digitais para empresas Dados abertos
2023 – ...	Competências Digitais	n.a.	Utilização da Internet Competências digitais, no mínimo, básicas Competências digitais superiores às básicas Empresas que providenciam formação em TIC Especialistas em TIC Licenciados em TIC

	Infraestrutura Digital	n.a.	Adoção global da Internet Porcentagem de assinaturas de banda larga fixa $\geq$ 100 Mbps Pelo menos 100 Mbps de banda larga fixa Porcentagem de assinaturas de banda larga fixa $\geq$ 1 Gbps Pelo menos 1 Gbps de banda larga fixa Cobertura da rede fixa de capacidade muito elevada Cobertura de fibra ótica Adoção de banda larga móvel Cobertura global de 5G Espectro 5G Cobertura 5G na banda 3,4-3,8 GHz Porcentagem da população com cartões SIM 5G Nós de borda
	Digitalização das Empresas	n.a.	PME's com, pelo menos, um nível básico de intensidade digital Partilha eletrónica de informações Comunicação social <i>Big data</i> /Inteligência artificial/Análise de dados Computação em nuvem Faturação eletrónica Inteligência artificial, ou análise de dados ou computação em nuvem Unicórnios Volume negócios do <i>e-Commerce</i> PME's que vendem <i>online</i> PME's com vendas transfronteiriças <i>online</i>
	Digitalização dos Serviços Públicos	n.a.	Utilizadores do <i>e-Government</i> Serviços públicos digitais para cidadãos Serviços públicos digitais para empresas Formulários pré-preenchidos Transparência na prestação, conceção de serviços e dados pessoais Apoio ao utilizador Facilidade de utilização das aplicações móveis Acesso aos registos de saúde eletrónicos

Fonte: elaboração própria, baseada em dados da Comissão Europeia (European Commission, n.d.-c, n.d.-a), disponível, respetivamente, em:

<https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi-2022/indicators>

<https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/indicators>

Legenda: n.a. – não aplicável.

No contexto do *eGovernment*, um dos indicadores do DESI que refletem o progresso dos países europeus, em conformidade com as diretrizes da política europeia neste domínio, é o indicador dos “serviços públicos digitais”. No caso dos cidadãos, esta é entendida como a prestação de serviços públicos *online* essenciais aos cidadãos, medida como a percentagem de passos administrativos que podem ser concluídos totalmente *online* para os principais acontecimentos da vida. São considerados sete acontecimentos da vida dos cidadãos: família, carreira, estudos, saúde, transportes, mudança de casa, e início de um processo de reclamação de pequeno montante (European Commission, n.d.-b). A Figura 4.2 mostra a evolução deste indicador, para cidadãos e para empresas, entre 2018 e 2024¹¹.

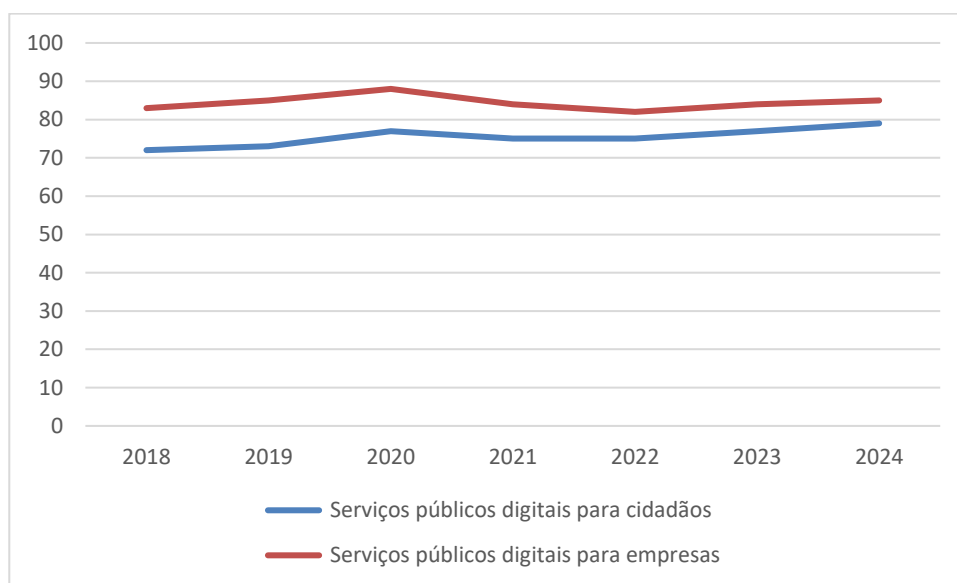


Figura 4.2 - Serviços públicos digitais na UE, 2018-2024

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da Comissão Europeia (2017-2023), *Digital Economy and Society Index (DESI) indicators*. Disponível em <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/>.

Conforme ilustrado no gráfico apresentado na Figura 4.2, a disponibilização de serviços públicos digitais destinados aos cidadãos tem consistentemente ficado aquém da disponibilização de serviços digitais voltados para empresas ao longo do período analisado. Entre 2018 e 2024 (dados de 2017 a 2023), a pontuação média dos países-membros registou um aumento modesto de apenas 7 pontos, passando de 72 para 79, numa escala de 0 a 100.

Estes dados evidenciam que existe ainda um significativo potencial de melhoria neste domínio, reforçando a necessidade de ampliação e otimização dos serviços digitais da UE destinados aos seus cidadãos, com vista a uma aproximação dos níveis de serviços disponibilizados para as empresas.

¹¹ Os dados sobre este indicador do DESI encontram-se disponíveis a partir de 2018 (com referência ao ano anterior), no site da Comissão Europeia, disponível em <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/>.

4.3 A evolução do *eGovernment* em Portugal

Após o período da revolução democrática, Portugal iniciou um caminho de reforma da AP inicialmente orientado para a implementação do NPM, que evoluiu de forma progressiva para a aplicação de vários modelos de gestão e filosofias organizacionais, conforme abordado na Secção 1.3 – A Administração Pública em Portugal.

Enquanto os anos 80 foram marcados por mudanças no sentido da flexibilização da gestão pública, simplificação das regras de funcionamento das organizações e orientação para atingir resultados, os anos 90 primaram pelo reforço da implementação do NPM em detrimento do modelo de organização burocrático. As organizações privadas passaram a servir de exemplo para os padrões de gestão que se pretendia introduzir na AP e as iniciativas de desburocratização, fundamentadas na lógica de empresarialização e na reestruturação da Administração Central, orientadas pelos princípios do NPM, foram igualmente fortalecidas pelo processo de privatização de diversas empresas públicas (Madureira, 2015, 2020).

Neste contexto, estabeleceu-se uma filosofia predominante de valorização da proximidade e da transparência na interação entre o Estado e os cidadãos. A necessidade de colocar os cidadãos e as empresas no centro da sua atividade, bem como de simplificar e aumentar a eficiência dos processos internos do próprio Estado, impunha a implementação de mudanças e reformas profundas na sua forma de operar. Estas transformações, impulsionadas pelo desenvolvimento das tecnologias digitais, têm repercussões profundas nos processos de funcionamento da AP e nas formas de relacionamento entre o Estado, os cidadãos e as empresas, assumindo, por isso, um papel central no desenvolvimento do *eGovernment* enquanto elemento fundamental da modernização administrativa.

Os serviços públicos começaram assim, na década de 90 do século XX, a dar os primeiros passos no processo de digitalização. As TIC foram, cada vez mais, desde então, um contributo fundamental para as medidas de simplificação administrativa, que passaram a pautar-se pelo digital numa lógica de desburocratização e aumento da eficiência, rapidez e transparência do serviço público. Instalaram-se “novos mecanismos e práticas de administração e governo a nível nacional, regional e municipal, tanto global como setorialmente, suportados por plataformas digitais, e tecnologias de informação e comunicação associadas”(Fernandes, 2015, p. 9), onde se insere o *eGovernment*, cujo conceito se clarificou na Secção 2.1 – Digitalização, *eGovernment* e *eGovernance*.

Um ponto de partida marcante neste processo foi a criação do INFOCID em 1991, o Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão, que esteve na origem do *eGovernment* em Portugal. Segundo a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 18/91, que criou o INFOCID, este sistema era coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros e contava com a colabora-

ção do Instituto de Informática e do Secretariado para a Modernização Administrativa, este último criado com a missão de promover a inovação e a reforma na Administração Pública¹².

O INFOCID tinha como objetivo promover a aproximação entre a Administração Pública e os cidadãos, facilitando o acesso à informação e aos serviços públicos. De acordo com a RCM nº 18/91, este sistema disponibilizava informações públicas através da utilização do videotexto, onde já se previam ligações a sistemas de atendimento ao cidadão. As informações foram inicialmente disponibilizadas em quiosques multimédia, designados de “postos difusores”, onde os cidadãos podiam aceder, tendo sido lançado, em 1995, o site do INFOCID (Fernandes, 2015) e, alguns anos mais tarde, em 2004, o Portal do Cidadão (SAPOTek, 2004). Entre este período foi criado, pela RCM nº 156/2000, no âmbito do INFOCID, o Serviço Público Direto, que permitia a requisição de certidões do registo civil, do registo predial e do registo comercial. O seu intuito era o de disponibilizar por via eletrónica um conjunto diversificado de serviços públicos, em especial aqueles com maior procura por parte dos cidadãos e também das empresas.

Em 1997 foi lançado o Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal, aquele que se considera o primeiro documento estratégico formal, especificamente dedicado à definição de uma visão e linha orientadora para o desenvolvimento da Sociedade da Informação no país. Este documento, lançado pelo governo português, surgiu impulsionado pela globalização e pelo desenvolvimento das TIC, quando muitos países europeus começaram a adotar estratégias para adaptar as suas economias e administrações públicas à Sociedade da Informação. Os seus objetivos passavam por sensibilizar os diferentes setores da sociedade (administração pública, setor privado, cidadãos) para os desafios e oportunidades das TIC, promover uma reflexão alargada e participada sobre as implicações da transição digital e lançar as bases para a o desenho de políticas públicas no domínio da digitalização, incluindo a modernização administrativa e o *eGovernment* (Ministério da Ciência e da Tecnologia - Missão para a Sociedade da Informação, 1997). A importância estratégica do Livro Verde para a Sociedade da Informação para a economia e sociedade portuguesas evidencia-se logo na sua introdução, onde se afirma:

Perante as potencialidades do sector da informação para a criação de emprego sustentável, para a transformação das organizações no sentido de um aumento da sua produtividade, para a melhoria da qualidade de vida das populações e ainda para a coesão económica e social, é evidente a necessidade de não se perder tempo na adaptação da sociedade portuguesa às novas oportunidades emergentes. (Ministério da Ciência e da Tecnologia, 1997, p.10)

¹² As atribuições do Secretariado para a Modernização Administrativa foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 203/86, abrangendo, entre outras funções, a análise e proposta de sistemas e métodos para a desburocratização dos serviços da AP, a racionalização e simplificação dos procedimentos administrativos, bem como o estudo e recomendação de medidas para a desconcentração de serviços e competências.

A publicação do Livro Verde insere-se no contexto europeu da segunda metade da década de 1990, período em que vários Estados-Membros da UE deram início à elaboração de documentos estratégicos semelhantes, antecipando a futura estratégia *eEurope* (abordada na Secção 4.1 – As políticas de digitalização e o *eGovernment* na Europa). Esta convergência de iniciativas refletia uma crescente preocupação em alinhar as políticas nacionais com uma visão europeia comum para a Sociedade da Informação, tendência que tornar-se-ia ainda mais evidente no início do novo milénio, momento em que se verificou uma influência mais pronunciada das orientações europeias nas estratégias nacionais de digitalização. Essa influência manifestou-se, numa fase inicial, através dos objetivos definidos para o desenvolvimento de uma Sociedade da Informação na Europa, contemplados na comunicação apresentada no Conselho Europeu de Lisboa, em março de 2000 – *eEurope: An Information Society for All* –, no âmbito da presidência portuguesa da UE, e consolidar-se-ia ao longo das décadas seguintes através de diversos documentos estratégicos da política de digitalização da UE, conforme detalhado na referida Secção 4.1..

Alguns anos mais tarde, em 2004, a criação do Portal do Cidadão alinou-se com as diretrizes estabelecidas nesse plano para o desenvolvimento de uma sociedade da informação, cujo objetivo primordial consistia na disponibilização de informação *online* mais abrangente e acessível aos cidadãos, através de *sites* mais simples e eficazes.

Quando foi lançado, o Portal do Cidadão disponibilizava mais de 700 serviços distribuídos em serviços de informação e serviços transacionáveis, onde aproximadamente 50% correspondiam a serviços de informação, e os restantes 50% a serviços transacionáveis. Destes, alguns eram processos iniciados *online*, mas concluídos presencialmente junto das entidades competentes, enquanto outros podiam ser integralmente realizados através do portal. Entre os serviços disponibilizados destacavam-se a alteração de morada, com atualização simultânea junto de vários organismos mediante um único formulário, o pedido de certidões, o registo de empresas e a pré-inscrição em centros de emprego (SAPOTek, 2004). Neste contexto, a transição do INFOCID para um portal agregador de serviços públicos representou um avanço estratégico, em conformidade com as orientações europeias para o desenvolvimento do *eGovernment* nos Estados-Membros.

O Portal do Cidadão viria a ser atualizado em 2015, resultando na ampliação da oferta de serviços disponíveis para cidadãos e empresas. Para além do aumento do número de serviços disponíveis, a atualização incluiu melhorias significativas nas funcionalidades da plataforma, como a navegação, a disponibilização da informação com base em eventos de vida, funcionalidades de pesquisa mais intuitivas e, em especial, o aumento do número de serviços transacionáveis, possibilitando a realização de um maior número de processos administrativos de forma totalmente digital, sem necessidade de deslocação às entidades competentes (Caçador, 2019).

Em 2019, o ePortugal substituiu o Portal do Cidadão como novo portal agregador de serviços públicos. O ePortugal foi lançado com uma nova identidade visual, um design renovado e uma oferta ampliada de serviços, introduzindo ainda um assistente inteligente para facilitar a navegação e auxiliar os cidadãos na identificação dos serviços de que necessitam. Esta reformulação visava, ainda, estimular a adoção dos serviços públicos digitais, face aos baixos níveis de utilização registados à época (Caçador, 2019).

Em 2024, o GOV.PT, Portal de Serviços Públicos da República Portuguesa, substituiu o ePortugal e assumiu-se como o portal único de acesso aos serviços públicos digitais em Portugal. A plataforma centraliza mais de 5.000 páginas de serviços públicos, facilitando o acesso a informações e serviços essenciais de forma simplificada. Disponibiliza ainda uma aplicação móvel oficial que permite aos utilizadores aceder a vários serviços de identidade digital, autenticação e assinatura digital, através de um *smartphone* ou *tablet*, tornando o acesso aos serviços públicos ainda mais conveniente (AMA Agência para a Modernização Administrativa, n.d.-b).

Construído de forma inovadora, o GOV.PT foi desenvolvido com o objetivo de oferecer uma experiência digital otimizada e mais intuitiva para cidadãos e empresas. A sua conceção baseou-se num processo de auscultação abrangente, que incluiu a realização de entrevistas a indivíduos representativos de diferentes faixas etárias, níveis de literacia, regiões geográficas e necessidades especiais, garantindo assim a adequação da plataforma às diversas realidades da população. A implementação de um assistente virtual por meio de um *chatbot* exemplifica a preocupação em responder eficazmente às necessidades de suporte dos utilizadores da plataforma, assegurando um processo de navegação e assistência disponível em 12 idiomas (AMA Agência para a Modernização Administrativa, n.d.). Esta iniciativa visa, ainda, acompanhar o aumento da utilização dos serviços públicos portugueses por cidadãos imigrantes, promovendo acessibilidade e inclusão digital, de acordo com a política digital da UE.

O GOV.PT foi ainda concebido com base no *Ágora Design System* e no Mosaico – Modelo Comum de Portugal, duas importantes ferramentas de apoio ao desenvolvimento de plataformas digitais públicas que promovem a uniformização e as boas práticas na sua construção.

O Mosaico constitui o modelo comum português para o desenvolvimento de serviços públicos digitais, definindo um conjunto de princípios orientadores que devem ser seguidos por todas as equipas responsáveis pela sua conceção e evolução, entre os quais destacam-se a compreensão dos utilizadores e das suas necessidades, a criação de serviços simples de usar, a garantia de que os serviços sejam utilizáveis por todos, a implementação de mecanismos de segurança e proteção da privacidade, a adoção do princípio de solicitação única de informações aos utilizadores, bem como a utilização de standards abertos e plataformas comuns, entre outros (República Portuguesa, n.d.-b). Estes princípios encontram-se alinhados com as diretrizes estabelecidas nas políticas de digitalização da UE, tal como

enunciado nos documentos estratégicos apresentados na Secção 4.1 - As políticas de digitalização e o *eGovernment* na Europa.

Como complemento ao Mosaico, o *Ágora Design System* disponibiliza um conjunto de padrões e componentes de *design* e desenvolvimento, orientados para a criação de serviços públicos digitais coerentes e eficientes. Desenvolvido com o propósito de apoiar a evolução do GOV.PT, o *Ágora* visa, igualmente, suportar um modelo de serviços federados dentro da plataforma, garantindo uma experiência uniforme, intuitiva e acessível, centrada nas necessidades de cidadãos e empresas (República Portuguesa, n.d.-a).

A digitalização do Estado e, em particular, o desenvolvimento do *eGovernment*, têm vindo a ser amplamente reconhecidos como áreas relevantes para o desenvolvimento do país, promovendo um entendimento político assinalável ao longo das sucessivas governações, sendo que o investimento contínuo na modernização da AP tem sido uma prioridade transversal nos diferentes programas dos vários governos, refletindo a necessidade de adaptação às exigências crescentes de cidadãos e empresas, cada vez mais capacitados e familiarizados com as TIC (Governo da República Portuguesa, n.d.-a). Neste contexto, observa-se uma sucessão e continuidade de várias iniciativas de carácter transversal, independentemente das mudanças no cenário governativo, evidenciando a importância atribuída à modernização administrativa. É o caso do Programa SIMPLEX, criado em 2006 pelo XVII Governo Constitucional, que foi sucessivamente relançado pelos vários governos desde então e que ainda perdura durante a vigência do XXIV Governo, o governo em funções à data de elaboração do presente trabalho.

O SIMPLEX assumiu-se como um programa de simplificação administrativa transversal a todos os serviços do Estado, com o objetivo de simplificar a relação dos cidadãos e das empresas com a AP através das novas tecnologias. Algumas medidas emblemáticas, como a declaração eletrónica de IRS ou a criação da empresa *online*, assim como a utilização de formulários eletrónicos em vários processos, marcaram o percurso do programa, impactando positivamente a relação dos cidadãos e das empresas com o Estado (República Portuguesa, n.d.-d). Assumindo um papel fundamental de modernização administrativa do Estado no séc. XXI, o SIMPLEX acabou por impulsionar as primeiras medidas de política relevantes no que respeita à digitalização do Estado em Portugal, no âmbito do *eGovernment*.

A rede de Balcões Multisserviços, os programas Aproximar e Simplificar, foram outras iniciativas transversais que marcaram e deram continuidade ao processo de modernização da AP. A rede de Balcões Multisserviços foi criada para agregar múltiplos serviços públicos num único ponto de atendimento, permitindo que cidadãos e empresas realizassem diversas interações com a AP de forma mais eficiente e conveniente, estando na origem do conceito Espaços Cidadão. O Programa Aproximar, lançado em 2014, tinha como objetivo facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, promovendo uma maior proximidade entre a AP e a população por meio da descentralização e reorganização dos serviços de atendimento público (Governo da República Portuguesa, n.d.-c). Por sua vez, o Programa

Simplificar, lançado no mesmo ano, visava reduzir a burocracia e otimizar os processos administrativos, promovendo a simplificação legislativa e a eliminação de procedimentos desnecessários, em linha com o SIMPLEX (República Portuguesa, n.d.-d).

No âmbito do atendimento presencial ao cidadão, a inauguração da Loja do Cidadão, em 1999, em Lisboa, constituiu um marco incontornável. Este modelo inovador teve por base um intercâmbio de experiências e novas práticas com o Brasil que permitiu um acordo bilateral para implementação do projeto Serviço de Atendimento ao Cidadão - SAC em Lisboa, e do projeto Informações para o Cidadão - INFOCID no Estado da Baía, previsto na RCM nº 176/97. O primeiro viria a dar origem à primeira Loja do Cidadão em Lisboa e reuniu, num único espaço físico, múltiplos serviços da AP, permitindo aos cidadãos tratar de diversas questões administrativas de forma mais eficiente e cómoda. A criação de uma rede de Lojas do Cidadão visou simplificar o relacionamento entre os cidadãos e o Estado, reduzindo a burocracia e centralizando serviços essenciais num único local.

O sucesso desta iniciativa levou à expansão do modelo para outras cidades, consolidando-se como uma referência emblemática na modernização do atendimento público. As Lojas do Cidadão passaram a oferecer um atendimento integrado e personalizado, abrangendo serviços como a emissão de documentos, registos civis, segurança social e finanças, promovendo uma maior eficiência na prestação de serviços públicos. Este modelo continuou a evoluir, com a abertura dos Espaços Cidadão, pontos de atendimento descentralizados das Lojas do Cidadão situados em Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia, e outros locais, acompanhando a transformação digital da AP, complementando-se com soluções online como o atual GOV.PT e os Balcões Multisserviços. Atualmente, encontram-se em funcionamento mais de 900 Espaços Cidadão, com cerca de 900 serviços públicos disponíveis (AMA Agência para a Modernização Administrativa, n.d.-a).

No âmbito do processo de transformação digital da AP portuguesa, diversas entidades públicas têm desempenhado um papel ativo na coordenação e implementação das políticas de digitalização. Entre estas, destacou-se inicialmente o Secretariado para a Modernização Administrativa (uma das entidades responsáveis pela implementação do INFOCID), criado em 1985 com o propósito de impulsionar a modernização da Administração Pública. As suas atribuições foram formalmente estabelecidas no ano seguinte e, de acordo com o Decreto-Lei (DL) nº 203/86, incluíam a análise e proposta de sistemas e métodos para a desburocratização dos serviços públicos, a racionalização e simplificação dos procedimentos administrativos, bem como o estudo e recomendação de medidas para a desconcentração de serviços e competências, entre outras. As funções atribuídas a esta estrutura de missão refletiam a preocupação em criar condições para a realização urgente de um conjunto de ações fundamentais rumo à modernização do Estado, a uma AP mais eficiente, acessível e orientada para o cidadão, no contexto da adesão do país à Comunidade Económica Europeia (CEE).

Em 1997 surgiu a Rede Interministerial de Modernização Administrativa (RIMA), constituída pelos núcleos de modernização administrativa de cada ministério. De acordo com o DL nº 4/97, a sua missão consistia em coordenar as ações de modernização administrativa, melhorar a relação dos serviços com o público e promover a eficácia da gestão pública. A RIMA viu o seu papel reforçado em 2014, nomeadamente com o de observatório permanente da modernização administrativa e com o de coordenação da avaliação de impacto regulatório de atos normativos, através do DL nº 72/2014, contando ainda com a assessoria técnica da Agência para a Modernização Administrativa.

O Instituto de Gestão para as Lojas do Cidadão (IGLC) foi criado em 1999 como equipa de missão que, segundo o DL nº 302/99, tinha como atribuições a implementação e gestão das Lojas do Cidadão, visando a prestação célere e personalizada de um conjunto de serviços públicos num único local (AMA, 2024). Estas atribuições incluíram também a gestão do INFOCID que foi transferida, após a extinção do IGLC em 2007, conjuntamente com as restantes funções de gestão destas plataformas, para a AMA – Agência para a Modernização Administrativa, que modernizou e integrou muitas dessas iniciativas no Portal do Cidadão, posteriormente, no portal ePortugal.gov.pt e, mais recentemente, no GOV.PT.

A Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) constituiu outra das entidades que contribuíram para a modernização da AP em Portugal. Criada inicialmente em 1996 como uma estrutura temporária, com o objetivo de promover a sociedade da informação e o desenvolvimento tecnológico em Portugal, em 2004, a UMIC recebeu as competências do Serviço Público Direto e do INFOCID e, posteriormente, foi transformada em Instituto Público, passando a designar-se UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P., de acordo com o DL nº 16/2005.

Em 2007, no contexto da reestruturação do PRACE, e conforme mencionado, o IGLC foi extinto, tendo as suas competências sido integradas na Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA). O DL nº 116/2007, que aprova a orgânica da AMA, esclarece que esta resultou da fusão do IGLC com outras entidades, recebendo as suas atribuições e passando a ser a entidade responsável, desde então, pela promoção e desenvolvimento da modernização dos serviços públicos em Portugal.

A missão da AMA¹³ consiste em promover e liderar os programas de modernização administrativa, identificando, desenvolvendo e avaliando todo o tipo de ações de modernização e de simplificação administrativa e regulatória, assim como coordenar o sistema de distribuição de serviços públicos, promovendo, gerindo e avaliando-o, no enquadramento das políticas do governo (AMA, 2024).

A missão da AMA na transformação e modernização da AP portuguesa confere-lhe o papel de principal entidade pública promotora do *eGovernment* no país, visível nos seus três objetivos estratégicos, suportados em três pilares. Conforme resumido no Quadro 4.5, o primeiro objetivo da AMA é a

¹³ No âmbito da reestruturação da AMA, a Agência para a Reforma Tecnológica do Estado, I.P. (ARTE) passou a assumir, em 2025, as funções que pertenciam à AMA, sendo a nova agência responsável pela transformação tecnológica e digitalização da Administração Pública em Portugal, de acordo com o DL nº 96/2025.

renovação da oferta de serviços públicos, tornando-os mais simples, acessíveis, integrados e proativos, com o centro no cidadão e nas empresas. O segundo consiste no aprofundamento da transformação digital da AP, assumindo a digitalização como o meio privilegiado para alcançar maior eficiência, simplificar e inovar nos processos administrativos. O terceiro objetivo é o de aumentar a abertura da AP, pretendendo-se reforçar a transparência e a participação cívica e promover uma cultura de abertura e confiança entre o Estado e os cidadãos. O serviço público omnicanal, a transformação digital e a simplificação administrativa constituem os pilares que suportam os objetivos estratégicos da AMA.

Quadro 4.5 - Objetivos e pilares estratégicos da AMA

	Objetivos estratégicos		
1	Renovar a oferta de serviços públicos		
2	Aprofundar a transformação digital da AP		
3	Aumentar a abertura da AP		
Pilares estratégicos			
Serviço público omnicanal	Transformação digital	Simplificação administrativa	

Fonte: AMA (2024).

A AMA atua de forma abrangente e diversificada, impactando distintos setores da sociedade, passando pelos cidadãos e empresas, governo, AP e organizações internacionais.

Entre as suas principais atribuições, destaca-se o apoio ao Governo na definição das políticas estratégicas para a modernização e simplificação administrativa, regulatória e da administração eletrónica, emitindo também pareceres sobre investimentos públicos e a afetação de fundos comunitários nessas áreas. A AMA coordena uma rede interministerial de agentes de modernização administrativa e promove estudos, análises estatísticas e investigação sobre simplificação administrativa e TIC. No plano internacional, assegura a representação externa e coopera com entidades internacionais, especialmente no âmbito da UE e dos países de língua oficial portuguesa. A nível operacional, propõe e dirige equipas de projeto interministeriais e interdepartamentais para a implementação e avaliação de medidas de simplificação e modernização administrativa, incluindo a avaliação de encargos administrativos da legislação, atuando ainda na definição de políticas transversais para as TIC, coordenando a sua implementação e racionalização de custos. A AMA age igualmente sobre o potencial das TIC para modernizar a AP, incentivando a articulação entre os níveis central, regional e local, bem como a participação dos cidadãos nos processos eleitorais e de decisão pública, tal como na inovação dos serviços públicos, promovendo a sua distribuição por canais complementares (presenciais, voz e digitais) e na gestão integrada de redes de lojas de atendimento ao cidadão e às empresas (AMA, 2024).

No contexto de um esforço contínuo de modernização do Estado alicerçado na adoção de novas tecnologias, mas condicionado pelos desafios económicos resultantes da crise financeira de 2008 e do subsequente resgate financeiro conduzido pela *Troika*, foi constituído em 2011, pela RCM nº 46/2011, o Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação (GPTIC), com o objetivo de desenhar e implementar uma estratégia global de racionalização das TIC na AP. No âmbito das competências atribuídas, cabia-lhe a elaboração de um plano estratégico global para a racionalização e redução de custos nas TIC, assegurando a implementação direta das medidas que lhe fossem atribuídas e acompanhando a execução das restantes ações previstas no plano. Assim, uma das suas principais iniciativas foi a elaboração do Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Custos com as TIC na Administração Pública, aprovado em 2012 pela RCM nº 12/2012.

Posteriormente, em 2016, foi criado pela RCM nº 33/2016 o Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública (CTIC), que sucedeu ao GPTIC nas suas funções. O CTIC passou a ser responsável por promover o estudo das TIC na AP, estudar e elaborar a estratégia e o plano de ação para as TIC, implementar as medidas contidas na estratégia TIC da sua responsabilidade direta, acompanhar e monitorizar a implementação das restantes medidas, e propor as metas e objetivos anuais para a execução das respetivas iniciativas. A duração do mandato do CTIC, inicialmente previsto até ao final de 2019, viria a ser prorrogado até final de 2023, pela RCM nº 84/2020, com o objetivo de dar continuidade aos trabalhos em curso no âmbito da transformação digital da AP.

Em julho de 2024, o CTIC foi substituído pelo Conselho para o Digital na AP (CDAP), criado pela RCM nº 94/2024. Esta nova entidade assume as funções anteriormente desempenhadas pelo CTIC, tomando assim a responsabilidade pela coordenação da operacionalização das estratégias e planos de ação para o digital e tecnologias na AP, garantindo a articulação entre áreas governativas e assegurando a eficiência, uniformização e simplificação dos serviços prestados aos cidadãos.

Entre as diversas entidades públicas que desempenham um papel relevante na implementação das políticas de digitalização, podemos contar igualmente com o CEGER, ainda que com uma função predominantemente de suporte operacional. Desde a sua criação, em 1989, e após a reestruturação no âmbito do PREMAC, em 2011, esta entidade mantém a responsabilidade pela gestão da rede informática do Governo, bem como pelo apoio às tecnologias de informação e aos sistemas de informação (Presidência do Conselho de Ministros, n.d.), atuando na administração, manutenção e proteção das infraestruturas tecnológicas que suportam a comunicação governamental.

A ESPAP (Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública) constitui outra das entidades de reconhecida relevância na transformação digital em Portugal, contribuindo para a modernização da Administração Pública através da digitalização dos processos internos e da implementação de plataformas eletrónicas de gestão, promovendo maior eficiência e racionalização dos recursos. Ao centralizar serviços partilhados em áreas como gestão financeira, recursos humanos e compras públicas,

permite a automatização de tarefas, a redução de redundâncias e a melhoria da interoperabilidade entre organismos. Ao gerir sistemas como o SIADAP, assegura um acompanhamento mais rigoroso do desempenho dos serviços e funcionários, otimizando a gestão de recursos humanos. Simultaneamente, a ESPAP promove soluções sustentáveis, ao apostar na utilização racional de infraestruturas e equipamentos tecnológicos. A sua atuação contribui para um funcionamento interno da AP mais ágil, sustentável e alinhado com as exigências da transformação digital (República Portuguesa, n.d.-d).

A Figura 4.3 sintetiza a evolução do *eGovernment* em Portugal, desde o início da década de 90, evidenciando os principais marcos que influenciaram de forma significativa o seu desenvolvimento, nomeadamente ao nível dos agentes promotores, dos portais institucionais criados ao longo do tempo e dos principais documentos estratégicos que orientaram este percurso:

• 1991	Criação do INFOCID
• 1995	Lançamento do site INFOCID
• 1997	Livro Verde para a Sociedade da Informação Criação do Serviço de Atendimento ao Cidadão
• 1999	Abertura da 1ª Loja do Cidadão em Lisboa
• 2002	Criação do Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC)
• 2004	Criação da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) Lançamento do Portal do Cidadão
• 2006	Criação do Programa Simplex
• 2007	Criação da AMA e integração do IGLC na AMA
• 2014	Lançamento dos Programas Simplificar e Aproximar
• 2015	Lançamento do novo Portal do Cidadão
• 2016	Criação do Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública (CTIC)
• 2017	Lançamento da Estratégia TIC 2020
• 2019	Lançamento do ePortugal
• 2021	Lançamento da Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026
• 2024	Lançamento do Gov.pt Lançamento da Estratégia Digital Nacional e Plano de Ação 2025-26

Figura 4.3 - Principais momentos do *eGovernment* em Portugal, 1991-2024

Fonte: Elaboração própria, baseada nas referências mencionadas.

Neste contexto, torna-se pertinente conhecer os principais planos de digitalização implementados em Portugal, em particular na sua componente de digitalização do setor público, uma vez que constituem a base que sustentou grande parte das iniciativas de modernização administrativa e transformação digital do Estado.

As orientações e recomendações emitidas regularmente por organizações internacionais, designadamente a UE, a OCDE e as Nações Unidas, no âmbito da transformação digital, têm assumido um papel estruturante na definição da agenda das políticas públicas portuguesas no domínio do *eGovernment*. A influência da UE, em particular, revela-se claramente nos diversos planos de digitalização, sendo visível na formulação de instrumentos nacionais dos quais a Agenda Portugal Digital, a Estratégia TIC 2020 ou, mais recentemente, a Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026, são apenas alguns exemplos.

Desde o início dos anos 2000, observa-se uma mudança gradual, consistente, de uma digitalização focada na eficiência interna e na simplificação de processos administrativos, para uma abordagem mais centrada no cidadão, na transparência e na valorização dos dados. Esta evolução reflete a adaptação de Portugal aos referenciais estratégicos definidos pela UE no domínio da transformação digital e, em particular, do *eGovernment*. Por outro lado, revela-se coerente com uma lógica de governação mais atual, de acordo com os princípios dos modelos mais recentes de governação pública analisados na Secção 1.2.2 – Os novos paradigmas da Gestão Pública.

Assim, após o impulso lançado pelo Livro Verde para a Sociedade da Informação na década de 1990, os primeiros planos de digitalização do século XXI, como o Plano de Ação para a Sociedade da Informação e o Plano de Ação para o Governo Eletrónico, datam do ano 2003 e foram aprovados pelas RCM nº 107 e 108/2003, respetivamente. Estes planos privilegiaram a modernização administrativa, o combate à burocracia e a introdução de ferramentas eletrónicas de serviços públicos como o Portal do Cidadão, o Cartão do Cidadão e o IRS *online*. Visavam, sobretudo, melhorar a eficiência interna do Estado e proporcionar os primeiros serviços digitais de conveniência. Ambos foram fortemente influenciados pelo plano de ação *eEurope* da UE, que visava tornar os serviços públicos mais simples e eficientes, através da generalização da sociedade da informação¹⁴.

Com o Plano Tecnológico, aprovado pela RCM nº 190/2005, enquadrado no Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego 2005-2008¹⁵, Portugal alinou-se com a Iniciativa i2010 – Sociedade da Informação Europeia para o Crescimento e o Emprego, um plano europeu que promovia a inovação, o investimento em TIC e a inclusão digital (Comissão Europeia, 2005). Neste contexto, surgiram em Portugal projetos estruturantes como o programa Simplex, o Cartão do Cidadão e a Justiça

¹⁴ Ver secção 4.1 – As políticas de digitalização e o *eGovernment* na Europa, onde este plano é abordado.

¹⁵ Documento estratégico do XVII Governo Constitucional.

Online (CITIUS), que visavam simultaneamente a modernização da Administração Pública e o estímulo à competitividade da economia digital.

Com a Agenda Digital 2015 e a Agenda Portugal Digital, aprovadas pelas RCM nº 91/2010 e RCM nº 112/2012, respetivamente, os objetivos tornaram-se mais abrangentes, refletindo uma preocupação crescente com a abertura da administração, a transparência, a interoperabilidade dos sistemas e o alargamento dos canais de acesso aos serviços (telefone, internet, *mobile*). Surgem nesta fase iniciativas como o *dados.gov.pt*, o registo de saúde eletrónico e os serviços de tele saúde, que demonstram um avanço claro em direção a uma AP mais conectada e centrada no utilizador e coerente com o Plano de Ação europeu para o *eGovernment* 2011-2015, da UE, que introduzia princípios como “digital por defeito”, “transparência” e “mobilidade”.

A partir de 2017, com a aprovação da Estratégia TIC 2020 pela RCM nº 108/2017, os objetivos passaram a incluir de forma mais explícita a racionalização das TIC, a eficiência de custos, o reforço da confiança dos cidadãos nos serviços públicos digitais, bem como a promoção da transparência e reutilização de dados públicos. Projetos como o SPNE, o acesso eletrónico à justiça, a massificação da Chave Móvel Digital e o BUPi revelam uma consolidação da digitalização, com impacto transversal em várias áreas da governação. A Estratégia TIC 2020 surge alinhada com o Plano de Ação para a Administração Pública em Linha 2016-2020 da Comissão Europeia, que introduziu novos paradigmas como a interoperabilidade entre países da UE, a reutilização de dados e o princípio *only-once*.

Finalmente, com o Plano de Ação para a Transição Digital e, em particular, a Estratégia para a Transformação Digital da AP para o período 2021-2026 e o Plano de Ação Transversal, estes últimos aprovados pela RCM nº 131/2021, observa-se uma consolidação da visão estratégica das políticas de digitalização do Estado, evidenciada pela mudança de foco das TIC para a ênfase na transformação digital que estas possibilitam (CTIC & AMA, 2021). Estabeleceram-se metas ambiciosas como colocar todos os serviços públicos *online*, desmaterializar totalmente os processos, reforçar a segurança digital e promover a utilização intensiva dos dados. Os objetivos incluem agora uma forte componente de *design* centrado no utilizador, formação de competências digitais no setor público, e inclusão digital, refletindo uma perspetiva integrada e mais humanizada do processo de transformação digital.

A estratégia mais recente passou a incorporar alguns contributos resultantes da avaliação da implementação da medida anterior, como é o caso da necessidade identificada de uma maior aposta nas competências dos recursos humanos na área das TIC, de uma maior valorização dos dados, da interoperabilidade e partilha de recursos entre as entidades públicas, do reforço da estratégia *cloud*, da melhoria da prestação dos serviços públicos digitais, entre outras (CTIC, 2021). Foi também incorporada uma maior focalização na responsividade às expectativas dos cidadãos e empresas, assim como na sua confiança, segurança, sustentabilidade e privacidade dos dados (CTIC & AMA, 2024), de acordo com as orientações da UE.

Assim, a evolução para uma abordagem mais estratégica e integrada terá sido influenciada, em parte, pelo relatório de avaliação da Estratégia TIC 2020, que identificou oportunidades de melhoria e gerou recomendações que viriam a refletir-se nos planos de ação seguintes (CTIC, 2021), mas igualmente pela experiência adquirida durante a pandemia de Covid-19 enquanto evento focalizador para a digitalização, em geral, e para a política de digitalização dos serviços do Estado, em particular. Conforme refere a RCM nº 131/2021, na aprovação da Estratégia para a Transformação Digital da AP 2021-2026 e do respetivo Plano de Ação Transversal, o contexto da pandemia veio evidenciar a necessidade de uma AP mais resiliente, mais digital, mais orientada para a qualidade da prestação de serviços e para a criação de valor para os cidadãos e empresas.

O Plano de Ação para a Transição Digital inseriu-se num quadro europeu mais abrangente, marcado sobretudo pela Estratégia Digital Europeia (2020), centrada na digitalização inclusiva, acessível e com respeito pela privacidade dos dados. Alinhando-se com estes princípios, Portugal definiu metas como a total desmaterialização dos processos públicos e a universalização do acesso digital, através de ferramentas como o portal ePortugal, os assistentes virtuais e os serviços automáticos.

A Estratégia para a Transformação Digital da AP e o Plano de Ação Transversal (2021-2026) procuram espelhar, a nível nacional, os objetivos definidos pela Década Digital Europeia 2030, apostando, nomeadamente, na digitalização plena dos serviços públicos, na capacitação digital dos funcionários, no reforço da soberania digital e na valorização dos dados públicos. A aposta na formação nas áreas digitais, as diversas ações ao nível da segurança digital, nomeadamente a integração de autenticação eIDAS, o desenvolvimento de arquiteturas de referência e a promoção do princípio *only-once*, são exemplos da continuidade rumo a uma trajetória coerente com os referenciais estratégicos europeus.

Observa-se assim uma clara evolução dos objetivos estratégicos de transformação digital da AP, que transitam de uma lógica inicial centrada na eficiência operacional e na modernização tecnológica para uma abordagem progressivamente orientada para a proximidade com o cidadão e para uma governação digital colaborativa e inclusiva, assente na inovação tecnológica (como Inteligência Artificial, *Big Data* e 5G). Neste enquadramento, as atuais políticas públicas de digitalização do Estado revelam uma reorientação estratégica que privilegia o *design* centrado no utilizador, a capacitação digital da sociedade e da AP e a promoção da inclusão digital, refletindo uma abordagem abrangente e mais humanizada da transformação digital, de acordo com os princípios de uma governação orientada para o cidadão e para a sua inclusão, assim como para a democratização do acesso aos serviços públicos digitais no país.

O Quadro 4.6 apresenta os principais planos de digitalização em Portugal e as respetivas iniciativas associadas ao setor público, oferecendo uma perspetiva dos principais planos de digitalização da AP em Portugal e permitindo observar, não só a evolução dos respetivos objetivos estratégicos ao longo do tempo, mas também os projetos emblemáticos concretizados.

Quadro 4.6 - Principais Planos de Digitalização em Portugal e respetivas iniciativas no setor público¹⁶

Ano/Período	Plano/Iniciativa	Objetivos no setor público	Projetos relevantes
2003	Plano de Ação para a Sociedade da Informação/ Plano de Ação para o Governo Eletrónico	Aumentar a conveniência e satisfação dos cidadãos. Promover a eficiência com menores custos. Aumentar a transparência do aparelho do Estado. Promover a participação democrática por parte dos cidadãos.	• Portal do Cidadão • Definição das normas de interoperabilidade • Racionalização de custos de comunicação • Compras eletrónicas • Criação do portal da Administração e do funcionário público • Sistema de informação nacional e único da segurança social • Documento único do registo automóvel, e os sistemas integrados dos registos de identificação civil, comercial, predial e notarial
2005-2009	Plano Tecnológico	Incentivar a utilização das TIC. Investir no desenvolvimento científico e tecnológico. Qualificar os recursos humanos. Reduzir a burocracia administrativa e fiscal. Modernizar a AP.	• Lançamento do Programa Simplex • Empresa na hora • Casa Pronta • Certidão permanente • IRS online • Cartão do Cidadão • Justiça Online – CITIUS • e-Fatura • Generalização da Internet nas escolas
2010	Agenda Digital 2015 ¹⁷	Generalizar a banda larga de nova geração. Disponibilizar os serviços públicos mais relevantes em multicanal. Aumentar a abertura e transparência na AP.	• Alargamento da oferta de serviços públicos no canal telefónico e móvel • Experiência piloto de um número único de contacto - o Telefone do Cidadão • Licenciamento zero • Criação do dados.gov.pt

¹⁶ Após o último plano apresentado, foi publicada, no final de 2024, a Estratégia Digital Nacional (RCM nº 207/2024, de 30 de dezembro, que aprova a Estratégia e o Plano de Ação 2025-26).

¹⁷ Inserida no âmbito do Plano Tecnológico, de acordo com a RCM nº91/2010, de 19 de novembro.

			• Criação do orçamento participativo em formato eletrónico • Iniciativa “As minhas contas e o meu calendário” • Expansão do Portal das Escolas • Matrículas/certificados escolares <i>online</i> • Sistemas virtuais de aprendizagem • Registo de saúde eletrónico • Acesso <i>online</i> aos serviços de saúde • Serviços de tele saúde • Desmaterialização dos processos clínicos e administrativos • Desmaterialização das prescrições médicas • Via verde para a informação de emergência médica • Passe de transportes públicos universal • Plataforma Mobi.E
2012	Agenda Portugal Digital	Expandir a banda larga e interoperabilidade entre serviços públicos. Tornar os serviços públicos mais digitais, eficientes e transparentes. Reduzir a burocracia e custos administrativos. Promover a literacia digital dos cidadãos.	• Promover uma maior utilização dos serviços públicos <i>online</i> • Compras públicas eletrónicas • Fatura eletrónica • Transmissão eletrónica dados das faturas à AT • Renovação do Portal do Cidadão • Reforço dos Balcões Multisserviços na rede de Lojas do Cidadão • Acessibilidade Web dos sites públicos • Rede Comum do Conhecimento • Plano de Ação Administração Aberta (sites para dados abertos/código aberto, participação pública) • Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Despesas nas TIC (PGETIC) • Balcão do empreendedor • Desmaterialização processos/expansão do Portal da Segurança Social e Segurança Social Direta • E-Ciência • Integração da rede de dados das Escolas

			• Portal da Justiça • Unificação da Plataforma de Registos • Caderneta unificada do prédio • Plano de ação para a justiça - setor tribunais • Consolidação infraestruturas/ uniformização Sistemas de informação na Saúde • Plataforma de Dados de Saúde • Prescrição e requisição eletrónica desmaterializada • Lançamento da chave móvel digital (2014)
2017	Programa INCoDe (renovado em 2021)	Capacitar digitalmente a população: educação, formação e requalificação, inclusão digital, formação avançada e investigação.	• Iniciação à Programação no 1.º Ciclo • Eu Sou Digital • AP Digital • <i>Upskill</i> • Academia de Cibersegurança • Plataforma Academia Portugal Digital • Escola Digital • Estratégia Nacional de Dados • Estratégia Nacional de Inteligência Artificial
2017	Estratégia TIC 2020	Melhorar o desempenho/qualidade dos serviços públicos. Reduzir os custos com TIC. Aumentar o uso de serviços digitais por parte dos cidadãos. Tornar a AP mais eficiente, transparente e confiável.	• Massificação da Chave Móvel Digital (CMD) • Serviço Público de Notificações Eletrónicas (SPNE) • Segurança informática da Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) • Tribunal + (acesso eletrónico aos processos judiciais) • Pedido de Cartão de Cidadão pela Internet • IRS automático • Bolsa de documentos • Livro de reclamações <i>online</i> • Livro amarelo eletrónico • BUPi (Balcão Único do Prédio)
2020	Plano de Ação para a Transição Digital	Colocar todos os serviços públicos online até 2023. Melhorar a experiência do utilizador e garantir acessibilidade.	• Portal <i>ePortugal.gov.pt</i> (sucessor do Portal do Cidadão) • Criação de assistentes virtuais, sistemas de IA para atendimento e notificações automáticas

		Promover a desmaterialização total de processos.	• Novos serviços: renovação automática do Cartão do Cidadão, Nascer Cidadão, pedido pensões <i>online</i>, registo rápido empresas <i>online</i> (entre outros)
2021	Estratégia para a Transformação Digital da AP 2021-2026/ Plano de Ação Transversal para a Transformação Digital da AP 2021-23	Serviços públicos digitais: promover adesão, disponibilizar modelo comum de desenho, inclusão e campanhas de comunicação. Dados: valorizar os dados abertos e a reutilização. Arquiteturas de referência: catálogo de dados e serviços disponíveis e interoperabilidade de documentos. Competências TIC: programas de formação e comunidades de práticas na AP, contratação TIC, equilíbrio de género e Observatório de Inovação. Infraestrutura e serviços TIC: estratégia <i>cloud</i>, código aberto e rede de comunicações da AP. Segurança e confiança: certificação em cibersegurança, identidade digital segura, privacidade e controlo de dados pelos cidadãos.	• Criação de modelo comum de desenho, inclusão e campanhas de comunicação dos serviços digitais • Criação de plano de ação para os dados abertos na AP • Portal da Transparência • Portal único de serviços públicos (Gov.pt) • Reforço da lógica de atendimento multicanal • Catalogação dos dados e serviços disponíveis • Promoção do desenvolvimento de serviços automáticos e do princípio “only-once” • Capacitar os representantes ministeriais para a função de transformação digital • Produção de cursos nas áreas digitais na plataforma NAU • Criação de parcerias com universidades para capacitação e desenvolvimento de projetos na AP • Promoção da partilha de recursos na realização de projetos na AP • Criação de plano de captação de jovens licenciados em articulação com as universidades • Plano de iniciativas de divulgação, captação e retenção de mulheres no desempenho de funções TIC na AP • Disponibilização dos instrumentos da estratégia <i>cloud</i> • Certificação das entidades TIC em cibersegurança • Integração de autenticação eIDAS¹⁸ em todas as soluções da AP • Disponibilização de mecanismo de autorização de acesso a dados públicos por cidadãos – Os meus Dados.

Fonte: Elaboração própria, baseada nas referências bibliográficas mencionadas.

¹⁸ Regulamento da Identidade Digital Europeia para os padrões de serviços de identificação eletrónica, autenticação e confiança.

Um aspeto fundamental da digitalização do setor público em Portugal é o impulso que, ao longo do tempo, tem vindo a ser proporcionado por programas de financiamento da UE, como o Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI), o Portugal 2020, a que se seguiu o Portugal 2030 ou, mais recentemente, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Ao promover investimentos alinhados com as prioridades europeias, estes programas de financiamento têm contribuído para uma AP mais eficiente, transparente e orientada para o cidadão, baseada na utilização das novas tecnologias.

O programa mais recente de financiamento, o PRR, foi concebido no período da pandemia, com o objetivo de implementar um conjunto de reformas e de investimentos destinados a estimular o crescimento económico sustentado após a pandemia, reforçando, em simultâneo, o objetivo de convergência com a Europa. A Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”, criada pela RCM nº 46B/2021, é a entidade responsável pela coordenação técnica e gestão do PRR.

Os objetivos digitais do PRR materializam-se num montante que representa cerca de 22% da dotação total do Plano. Através da Transição Digital, uma das suas dimensões estruturantes, o PRR veio dar continuidade à trajetória de transformação digital em Portugal, tendo financiado muitas das medidas do Plano de Ação para a Transição Digital indicado no Quadro 4.6. Esta dimensão do PRR, em vigor entre 2021 e 2026, tem como principais objetivos no setor público (Componente 19 – Administração Pública mais eficiente) a melhoria da relação dos serviços públicos com cidadãos e empresas, otimizando a gestão e libertando recursos para a promoção do investimento público, e a melhoria do serviço público através da adoção de tecnologias que promovam a eficiência dos processos administrativos e a redução da carga burocrática, promovendo a eficiência, a modernização, a inovação e a capacitação da AP (República Portuguesa, n.d.-c).

Entre as iniciativas relevantes implementadas ao abrigo deste plano destacam-se o lançamento do portal único de serviços públicos em Portugal (GOV.PT), a digitalização de diversos serviços de saúde (incluindo marcações, teleconsultas e receitas eletrónicas), a transformação digital dos registos e notariado, bem como a reformulação dos portais da Autoridade Tributária e da Segurança Social.

Como resultado do investimento realizado nas diversas iniciativas de digitalização, verifica-se que Portugal apresenta atualmente uma elevada disponibilização de serviços públicos digitais, com uma tendência de utilização crescente, nomeadamente da Chave Móvel Digital, um meio de autenticação e assinatura digital certificado pelo Estado em Portugal, cuja iniciativa se enquadra nas diretrizes da UE, de adoção de soluções seguras de identificação eletrónica dos cidadãos europeus.

Com base nos indicadores DESI, Portugal constitui efetivamente um dos Estados-Membros da UE com a AP mais digitalizada. De acordo com a Figura 4.4, no DESI de 2024 (relativo a dados de 2023), o

país obteve uma pontuação de 81,5 em serviços públicos digitais para cidadãos¹⁹, superando a média da UE, de 79,4. O gráfico permite igualmente observar que Malta, Estónia, Suécia, Luxemburgo e Finlândia, são alguns dos países que se destacam como líderes no processo de digitalização dos serviços públicos dirigidos aos cidadãos.

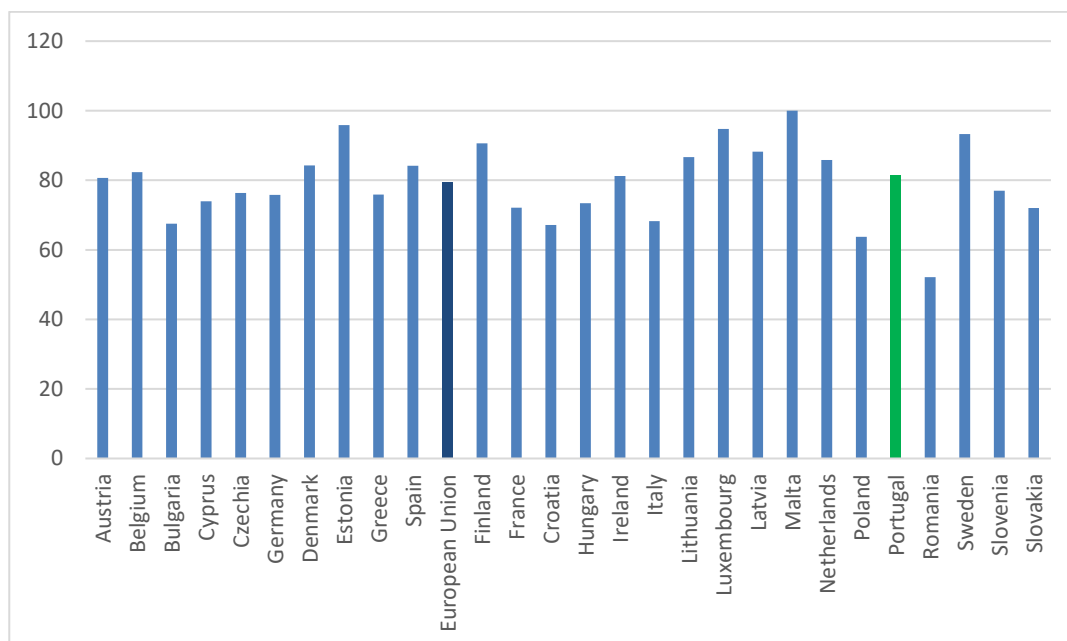


Figura 4.4 - Serviços públicos digitais para cidadãos na UE, 2023
Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da Comissão Europeia, DESI 2024.

A Figura 4.5 ilustra a evolução do mesmo indicador, desde o primeiro ano relativamente ao qual existem dados disponíveis (2017) até ao mais recente (2023), para Portugal e para a UE. Podemos observar que, ao longo deste período, Portugal registou uma pontuação sempre superior à média da UE. Contudo, a partir de 2021 a diferença entre os dois atenuou-se, registando-se uma trajetória de crescimento em ambos os casos. No caso de Portugal, o ano de 2020 destaca-se por ter registado a pontuação mais elevada no período em análise, o que poderá encontrar explicação no encerramento dos serviços públicos presenciais decorrente da pandemia de COVID-19 que provocou, entre outras consequências, a necessidade súbita de acesso aos serviços públicos *online*.

¹⁹ Conforme referido na secção 4.1 - As políticas de digitalização e o *eGovernment* na Europa, este indicador refere-se à prestação de serviços públicos *online* essenciais aos cidadãos, medida como a percentagem de passos administrativos que podem ser concluídos totalmente *online* para os principais acontecimentos da vida.

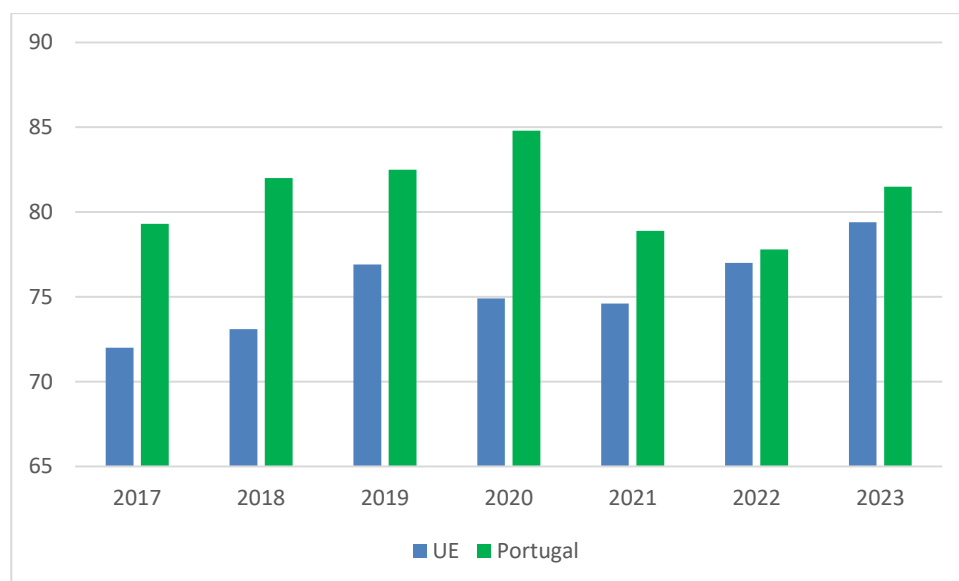


Figura 4.5 - Evolução dos serviços públicos digitais para cidadãos, UE e Portugal, 2017-2023
Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da Comissão Europeia, DESI 2018-2024 (dados 2017-2023).

Relacionando o gráfico da Figura 4.5 com o lançamento da Estratégia TIC 2020 observa-se que, em 2017, Portugal registava 79 pontos no DESI, na dimensão dos serviços públicos digitais dirigidos aos cidadãos. Em 2020, aquando da conclusão da referida estratégia, o valor aumentou para 84,8 pontos, o que sugere o impacto positivo da implementação das respetivas medidas estratégicas²⁰. Da mesma forma, entre 2021 e 2023²¹, nos três primeiros anos da Estratégia para a Transformação Digital da AP, apesar de registada uma ligeira diminuição do primeiro para o segundo ano, observa-se uma evolução global positiva deste indicador, de 78,9 para 81,5 pontos.

Os esforços do país no âmbito da transformação digital da AP encontram-se igualmente refletidos no relatório *eGovernment Benchmark*, publicado anualmente pela Comissão Europeia²². Entre 2016 e 2020, os relatórios destacaram Portugal como um dos países melhor posicionados no indicador “disponibilidade *online*”, acima da média da UE. Este indicador, que avalia “se e como a informação e os serviços em linha são disponibilizados aos cidadãos e às empresas” (European Commission, 2020a, p.23), abrange não apenas a existência de informações e serviços públicos *online*, mas também a possibilidade de os mesmos poderem, ou não, ser totalmente completados por essa via.

De acordo com o relatório de 2021, após a pandemia a UE entrou numa nova fase de desenvolvimento do governo eletrónico, destacando-se Portugal como um dos países em melhor posição, com 98% dos seus serviços públicos disponibilizados *online*, em comparação com a média europeia de 81%. O estudo identificou como principal impulsionador desta evolução a pandemia de Covid-19, que impôs

²⁰ Ver Quadro 4.6 da presente secção.

²¹ Os dados do DESI 2024, referentes ao ano 2023, constituem, à data do presente trabalho, os mais recentes disponíveis para análise. Dados disponíveis em <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/>.

²² Conforme abordado na secção 4.1 – As políticas de digitalização e o *eGovernment* na Europa.

uma necessidade urgente de acelerar os processos de transformação digital nas organizações públicas a partir do ano 2020 (European Commission, 2021c), não apenas em Portugal, mas também nos restantes países. Embora registando-se uma ligeira diminuição nos anos seguintes, entre 2022 e 2024, o *eGovernment Benchmark* continuou a apontar o caso português como um dos que apresentam um melhor posicionamento neste indicador, com percentagens entre os 95% e os 96%, o que, em qualquer um dos anos, representa mais de 10% acima da média da UE (European Commission, 2022b, 2023a, 2024a). Assim, no indicador ‘disponibilidade *online*’ de serviços, que avalia a disponibilidade da informação e a capacidade de realizar a transação completa *online*, o país reflete um elevado nível de maturidade digital, uma vez que estes valores demonstram que praticamente a totalidade dos serviços públicos pode ser plenamente executada por via digital.

Para este percurso de transformação digital da AP em Portugal terá certamente contribuído o alinhamento não apenas com as orientações definidas pela UE, conforme pudemos verificar ao longo da presente Secção, mas também com as recomendações da OCDE, a qual reconhece a digitalização como um fator determinante para o estímulo do crescimento da produtividade, considerado essencial para o desenvolvimento económico do país (OECD, 2021, 2023b). Neste contexto, destaca-se o desempenho no 2023 *OECD Digital Government Index*, no qual Portugal obteve uma pontuação composta de 0,640²³, situando-se acima da média da OCDE, fixada em 0,605 (OECD, 2024a). Este resultado coloca o país na 11ª posição do *ranking* do referido índice, num total de 38 países avaliados.

A análise da evolução do *eGovernment* em Portugal mostra um percurso claramente marcado por uma evolução significativa ao nível da digitalização da AP e da disseminação da oferta de serviços públicos digitais, amplamente influenciada por orientações europeias e por reformas administrativas internas. Contudo, a expansão da oferta não se traduz automaticamente numa utilização generalizada desses serviços por parte dos cidadãos. Torna-se, por isso, necessário analisar a adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais, procurando compreender os seus níveis de utilização e os fatores que estarão na sua origem. Esta questão será desenvolvida na secção seguinte.

²³ Para o cálculo do *OECD Digital Government Index* são avaliadas as dimensões “Digital by design”, “Data-driven public sector”, “Government as a platform”, “Open by default”, “User-driven” e “Proactiveness” (OECD, 2024a).

4.4 A adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais

Uma das dimensões centrais da transformação digital na AP é a disponibilização de serviços *online* que visam aumentar a sua eficiência, transparência e proporcionem utilidade e conveniência aos cidadãos. Contudo, se estes serviços não forem efetivamente utilizados pela população, a sua elevada disponibilização torna-se insuficiente para materializar os benefícios esperados da digitalização.

No contexto da AP portuguesa, a expansão da oferta de serviços públicos digitais nem sempre tem sido acompanhada da correspondente adesão aos mesmos. Embora Portugal tenha obtido, no DESI de 2024 (com base em dados de 2023), uma pontuação de 81,5 no domínio dos serviços públicos digitais para os cidadãos, a utilização efetiva destes serviços tem-se mantido abaixo do nível esperado. Os dados apresentados na Secção anterior contrastam com uma taxa de utilização frequentemente abaixo da média da UE ao longo dos anos, conforme se pode verificar na Figura 4.6:

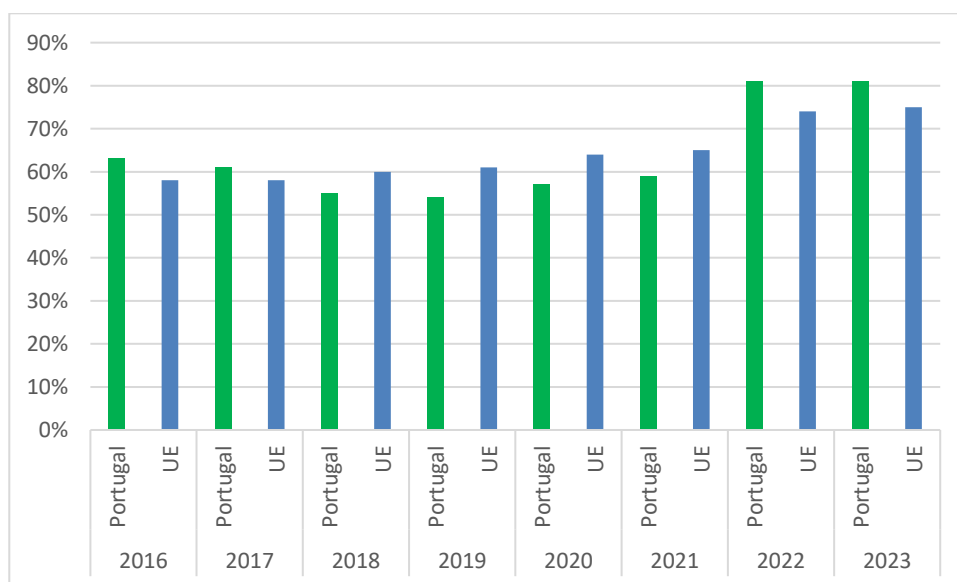


Figura 4.6 - Utilizadores de eGovernment, UE e Portugal, 2016-2023

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados da Comissão Europeia do DESI 2017-2024 (dados 2016-2023).

O desfasamento entre a oferta e a procura tem sido particularmente evidenciado pela análise de dois indicadores do DESI: “serviços públicos digitais para cidadãos” e “utilizadores do *eGovernment*”.

Analisando a evolução dos dois indicadores, verificamos que a uma elevada disponibilização de serviços públicos digitais para cidadãos, patente na Figura 4.5, corresponde uma adoção pelos utilizadores abaixo dos níveis registados na oferta destes serviços, conforme podemos observar na Figura 4.6. O indicador utilizadores do *eGovernment*, do DESI 2022, evidencia que, em 2021, a taxa de utilização pelos cidadãos em Portugal era de apenas 59%, abaixo dos 65% da média da EU, sendo que nos três anos anteriores os valores obtidos situaram-se igualmente abaixo da média europeia.

Esta discrepância é igualmente salientada pelos indicadores “penetração” e “digitalização” utilizados no relatório *eGovernment Benchmark* (até à edição de 2022), os quais permitem uma análise comparativa entre os diferentes países, conforme demonstrado na Figura 4.7 - Digitalização versus Penetração do *eGovernment* na UE27:

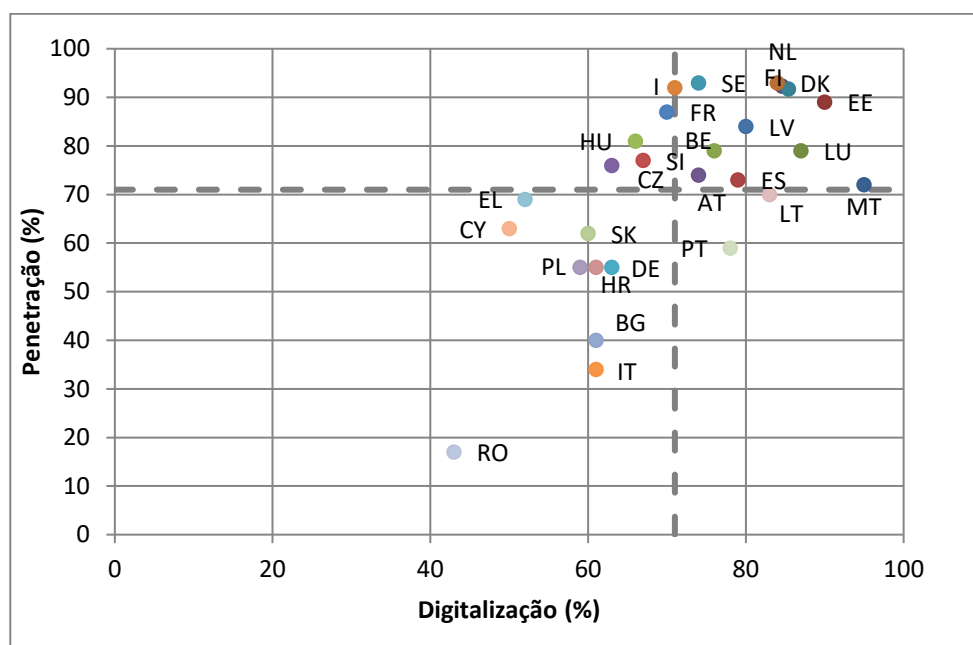


Figura 4.7 - Digitalização versus Penetração do *eGovernment* na UE27, 2022
Fonte: Adaptado de European Commission, 2022.

O indicador Digitalização mede o grau de disponibilização de serviços públicos em formato digital por parte dos governos. Os dados são recolhidos através da metodologia *mystery shopping* e traduzem-se nas pontuações globais de maturidade do *eGovernment*, abrangendo quatro dimensões-chave do governo digital (foco no utilizador, transparência, facilitadores-chave e serviços transfronteiriços), medidas através de vários indicadores e subindicadores que medem vários eventos de vida. Por outro lado, o indicador Penetração refere-se à utilização dos serviços de *eGovernment*, sendo medido através do indicador do DESI “utilizadores do *eGovernment*”, que corresponde à percentagem de indivíduos que enviaram formulários *online* nos últimos 12 meses (European Commission, 2022b).

Os dois indicadores permitem delinear quatro cenários distintos de desenvolvimento do *eGovernment*, em função dos respetivos níveis de maturidade: “*eGovernment* não consolidado”, “*eGovernment* inexplorado”, “*eGovernment* expansível” e “*eGovernment* frutuoso”, que de seguida se descrevem de acordo com o relatório da Comissão Europeia (2022).

O primeiro cenário encontra-se representado na Figura 4.7, que ilustra a Digitalização versus Penetração do *eGovernment* na UE em 2022, no quadrante inferior esquerdo. Este cenário designa-se por “*eGovernment* não consolidado” e caracteriza-se por baixos níveis de digitalização e de penetra-

ção²⁴. Neste contexto, observa-se uma utilização ainda limitada das TIC por parte da AP, bem como uma reduzida adesão por parte dos cidadãos aos serviços públicos digitais. Verificando-se um aproveitamento limitado das potencialidades do governo eletrónico, existe um espaço considerável para crescimento e para a obtenção de benefícios decorrentes da sua futura consolidação. Já o segundo cenário, representado no quadrante superior esquerdo, denominado “*eGovernment* inexplorado”, apresenta uma combinação de níveis baixos de digitalização com níveis elevados de penetração. Este cenário sugere que, apesar de o processo de transformação digital ainda se encontrar em desenvolvimento, já se verifica uma significativa utilização dos serviços públicos digitais por parte dos cidadãos e das empresas. Assim, os países enquadrados neste perfil poderão beneficiar da otimização da gestão dos seus recursos, tendo ainda potencial para beneficiar de uma utilização mais eficiente e abrangente dos serviços de *eGovernment* (European Commission, 2022, p. 83).

O cenário designado como “*eGovernment* expansível” encontra-se representado no quadrante inferior direito e caracteriza-se por níveis elevados de digitalização, combinados com níveis reduzidos de penetração. Neste contexto, a AP demonstra uma capacidade significativa de inovação na oferta de serviços públicos digitais. No entanto, a adesão dos cidadãos permanece limitada, o que sugere que apesar do esforço na oferta inovadora de serviços públicos digitais, subsistem desafios relacionados com a confiança, acessibilidade ou literacia digital e outros fatores, o que nos remete claramente para uma lacuna entre políticas e resultados. No caso destes países, o alargamento da base de utilizadores poderá potenciar os benefícios do governo eletrónico, contribuindo para um maior impacto da transformação digital. Por último, o cenário de “*eGovernment* frutuoso”, representado no quadrante superior direito, reflete níveis elevados tanto de digitalização como de penetração, traduzindo-se numa situação em que os serviços públicos digitais são simultaneamente inovadores e amplamente utilizados pelos cidadãos. Esta conjugação representa um modelo consolidado de governo eletrónico que maximiza os ganhos decorrentes da transição digital da AP (European Commission, 2022, p. 83).

De acordo com os cenários de Digitalização *versus* Penetração representados na Figura 4.7, Portugal encontrava-se assim, em 2022, no quadrante de países com uma taxa de digitalização acima da média da UE, mas com uma taxa de penetração abaixo desta (*eGovernment* expansível). Este cenário significa que o país inova eficazmente os serviços públicos, mas precisa de uma maior adesão dos cidadãos para que daí seja possível retirar mais benefícios.

²⁴ Segundo o *eGovernment Benchmark*, são considerados baixos níveis de digitalização/penetração os que se encontram abaixo da média da UE, enquanto os altos níveis de digitalização/penetração são os que estão acima da média da UE (European Commission, 2022b).

De acordo com os relatórios *eGovernment Benchmark* da Comissão Europeia (2016a, 2017b, 2018, 2019, 2020a, 2021c, 2022), Portugal manteve-se no cenário do *eGovernment* expansível entre 2016 e 2022²⁵, caracterizando-se por níveis de digitalização sistematicamente superiores à média da UE, contrastando com níveis de penetração inferiores. Embora este padrão se tenha mantido ao longo do período analisado, os países que partilharam esta configuração com Portugal variaram, incluindo, em diferentes momentos, a Áustria, Bélgica, Alemanha, Malta, Luxemburgo e Lituânia, contudo, no último ano, representado na Figura 4.7, apenas Portugal e a Lituânia permaneciam inseridos nesse quadrante.

Após 2022, a Comissão Europeia abandonou a representação gráfica por quadrantes, deixando assim de agrupar os países por cenários. A discrepância em causa continuou a ser analisada, mas com uma abordagem menos visual, passando a ser analisada de forma implícita. O foco mudou para a avaliação das quatro dimensões estruturais do governo digital: foco no utilizador, transparência, facilitadores-chave e serviços transfronteiriços.

A partir de 2023 Portugal inverteu a tendência de utilização do *eGovernment* (abaixo da média da UE), passando a apresentar no indicador DESI de 2023 (dados de 2022) uma pontuação acima da referida média europeia, conforme foi possível observar na Figura 4.6 que mostra a evolução deste indicador no período de 2016 a 2023.

Importa assinalar que a evolução positiva poderá explicar-se, tanto por ganhos reais que se deveram a vários fatores, como os efeitos da pandemia, que forçaram a adesão dos cidadãos, a ampliação da oferta de serviços públicos integrada, o aumento do uso da autenticação e assinatura digital e o crescimento das competências digitais (Eggers et al., 2021; Pisu et al., 2021), como também por uma alteração metodológica no cálculo do indicador. Na realidade, ocorreu uma quebra de série para a maioria dos indicadores DESI referentes aos serviços públicos digitais, o que ajuda a explicar parte do seu aumento a partir de 2022 (European Commission, 2022a). O indicador “utilizadores do *eGovernment*” passou a contemplar, não apenas o preenchimento de formulários, mas todas as formas de interação com autoridades públicas *online*, como *downloads* de documentos, agendamentos, consultas de informação, entre outros tipos de interação (European Commission, n.d.-a). Assim, enquanto anteriormente o foco era exclusivamente em transações formais, atualmente o indicador em causa considera todas as formas de interação *online* dos cidadãos com a AP, o que naturalmente aumenta o seu valor e dificulta a sua comparação com os anos anteriores.

Ainda assim, e apesar da recente evolução favorável do indicador de utilização do *eGovernment* em Portugal, permanece a ideia de que nos encontramos perante políticas ambiciosas ao nível da oferta de serviços públicos digitais, contudo com resultados modestos ao nível da procura, o que nos

²⁵ A análise dos níveis de digitalização e penetração no *eGovernment Benchmark* está disponível apenas a partir da edição de 2016, estendendo-se até 2022.

remete indubitavelmente para um desnível entre a oferta e a procura destes serviços e, portanto, para uma lacuna evidente entre políticas implementadas e resultados esperados.

No que respeita ao estudo deste desfasamento, embora a Comissão Europeia desempenhe um papel de destaque na monitorização da discrepância entre a oferta e a procura dos serviços de *eGovernment*, designadamente via DESI e *eGovernment Benchmark*, observa-se a existência de um número reduzido de entidades ou organizações internacionais dedicadas a este tema de forma sistemática. Embora este seja abordado ocasionalmente, a análise específica da discrepância entre o que é disponibilizado pelos Estados e aquilo que é efetivamente utilizado pelos cidadãos permanece, sobretudo, limitada à iniciativa europeia. Apesar de existirem várias iniciativas internacionais, a maior parte das publicações tende a focar-se na disponibilidade, maturidade tecnológica e acessibilidade do *eGovernment*, raramente explorando em profundidade o desfasamento entre os serviços disponibilizados e a sua utilização efetiva.

A título de exemplo, o *eGovernment Survey*, relatório bienal das Nações Unidas sobre o *eGovernment*, avalia sobretudo a disponibilidade dos serviços e a infraestrutura digital, centrando-se em indicadores como o Índice de Desenvolvimento Global de *eGovernment* (EGDI) ou o subíndice de Serviços Online (OSI).

A OCDE assume-se como outra das organizações internacionais que estuda regularmente o governo digital. Ainda que o principal foco incida sobre a oferta de serviços públicos digitais e a identificação de boas práticas, avaliada sobretudo com recurso ao Índice de Governo Digital (DGI), a organização tem igualmente procurado, em alguns dos seus relatórios, abordar as lacunas existentes ao nível da participação e do envolvimento dos utilizadores.

Em 2009, na publicação *Rethinking e-Government Services: User-Centred Approaches*, a OCDE já identificava uma diferença significativa entre a oferta de serviços digitais e a adesão efetiva dos cidadãos. Apesar do investimento assinalável em projetos de *eGovernment*, verificava-se que a disponibilização destes serviços digitais não encontrava necessariamente numa adesão significativa por parte dos utilizadores. Desafios vários relacionados com a mobilização e o envolvimento dos cidadãos, refletia, já nesta altura, um desfasamento entre as soluções tecnológicas implementadas pelos governos e a sua utilização real pelos cidadãos. Esta situação evidenciava a necessidade de implementar e aprofundar estratégias que promovessem uma maior aproximação entre a oferta de serviços públicos digitais e a sua adoção do lado da procura (OECD, 2009). A melhoria da experiência do utilizador com os serviços públicos digitais surge como uma das estratégias para ultrapassar o problema, apontando para a premência de um maior investimento nas componentes de proatividade e orientação para o utilizador, de modo a ir ao encontro das suas necessidades e até mesmo antecipá-las (OECD, 2022c). Contudo, a OCDE, centrando a sua análise do governo digital no DGI, fornece uma visão ampla e ro-

busta sobre os esforços dos respectivos países para um governo digital, mas não aborda diretamente o nível de utilização desses serviços digitais pelos cidadãos.

Também o Banco Mundial tem adotado uma abordagem idêntica à da OCDE nos seus estudos sobre o governo digital, embora utilizando o seu próprio Índice de Maturidade Digital do Governo (*GovTech Maturity Index*). Enfatiza regularmente, nas suas publicações, que um *design* centrado no cidadão aumenta a utilização dos serviços públicos digitais e suporta o crescimento global no acesso. A importância deste aspeto reflete-se numa experiência digital satisfatória, evitando que os cidadãos abandonem os canais digitais a favor dos tradicionais, sublinhando, tal como a OCDE, a importância de um *design* de serviço verdadeiramente centrado no utilizador.

Assim, a maioria das análises internacionais continua a privilegiar mais os serviços disponíveis e menos a utilização efetiva pelos cidadãos, o que sugere a existência de uma lacuna global na literacia sobre a adesão dos cidadãos ao *eGovernment*.

Por fim, este desfasamento entre a disponibilidade e a utilização dos serviços públicos digitais alerta-nos para a importância da implementação de políticas públicas que vão além da digitalização dos serviços, promovendo, em simultâneo, outros aspetos que incentivem uma plena utilização, assegurando que todos os cidadãos possam usufruir e beneficiar integralmente das oportunidades proporcionadas pela transformação digital da AP. Estes fatores serão analisados nas próximas secções do presente capítulo.

4.5 A confiança dos cidadãos no Estado e na Administração Pública

No âmbito do paradigma do New Public Governance (NPG), a colaboração interinstitucional, a governança em rede, a participação e coprodução nas políticas públicas, são reconhecidos como pilares fundamentais da governança contemporânea, conferindo à confiança um papel central na interação e colaboração entre o Estado, os cidadãos e os restantes *stakeholders* (ver Secção 1.2.2).

Níveis adequados de confiança são assim essenciais para que a gestão pública se baseie eficazmente nestes elementos centrais, pelo que o sucesso de implementação das políticas públicas depende também assim, em boa medida, da confiança dos cidadãos no Estado e nas instituições que o compõem. A confiança dos cidadãos no governo e nas instituições públicas influencia diretamente a participação cívica e a adesão a políticas governamentais, enquanto do ponto de vista social, níveis elevados de confiança podem igualmente promover a coesão social, facilitando a cooperação entre o Estado e os cidadãos e melhorando a eficácia da governança. Segundo a OECD (2022a) “a confiança é um indicador importante para medir como as pessoas percebem a qualidade das instituições governamentais e como se relacionam com elas em países democráticos.”

De acordo com o abordado no ponto 2.2 – Debates sobre o *eGovernment*, diversos estudos apontam para a confiança como desempenhando um papel determinante na adoção dos serviços digitais, na medida em que cidadãos mais confiantes no Estado e nas suas instituições tendem a adotar e utilizar mais as plataformas digitais públicas, o que lhe confere um papel fundamental no sucesso da implementação destas iniciativas (Alzahrani et al., 2017; Distel et al., 2022; Lai & Marques, 2023; Priyashantha & Dilhani, 2022). A confiança no *eGovernment* apresenta um carácter multidimensional, envolvendo, simultaneamente, a confiança em tecnologia e Internet, bem como a confiança no governo e nas instituições públicas. Estas dimensões interagem de forma complementar, ambas influenciando de forma significativa o nível de aceitação do *eGovernment* pelos cidadãos (Alzahrani et al., 2017; Lai & Marques, 2023).

A multidimensionalidade da confiança é confirmada e aprofundada por Brunkert et al. (2024), num estudo conduzido pelo projeto TRUEDEM - *Trust in European Democracies*, em oito países representativos das quatro principais regiões histórico-geográficas da UE. Os autores identificam padrões regionais de confiança institucional, destacando-se uma maior propensão dos países escandinavos para confiar no governo, e uma estratificação social, com níveis mais baixos de confiança registados entre as classes sociais menos favorecidas. Distinguem ainda quatro perfis de confiança: baixa confiança, caracterizada por reduzida confiança em todas as instituições, alta confiança, marcada por uma confiança generalizada em todas as instituições, confiança política, que combina níveis elevados de confiança no governo, parlamento, sistema judicial, polícia e UE, mas manifesta ceticismo em relação

aos partidos políticos e à imprensa e, finalmente, confiança na lei e na ordem, definida por elevada confiança na polícia, nas forças armadas e no sistema judicial, acompanhada de fraca confiança nas instituições eleitorais.

Importa assim distinguir entre confiança no governo, entendida como confiança política, e confiança nas instituições públicas, conhecida como confiança institucional. Em contextos de crise, como catástrofes naturais ou emergências de saúde pública, a confiança nas instituições públicas desempenha um papel decisivo na aceitação e cumprimento das medidas adotadas pelas autoridades. A transparência, enquanto princípio fundamental da AP em sociedades democráticas, constitui um dos fatores que contribui significativamente para o reforço dessa confiança institucional, promovendo uma maior colaboração e adesão dos cidadãos. A confiança em líderes e partidos políticos, no governo e no parlamento, por sua vez, tende a ser mais instável e influenciada por fatores conjunturais. O fortalecimento da confiança nas instituições públicas, especialmente na capacidade dos governos para administrarem dados, plataformas digitais e sistemas flexíveis e resistentes, constitui um elemento estratégico para assegurar uma resposta eficaz e coordenada, especialmente em situações de crise, como a pandemia de COVID-19 (Badman et al., 2022; Mazzucato & Kattel, 2020).

Adicionalmente, fatores tecnológicos, tais como a cibersegurança, a proteção da privacidade dos dados e as falhas nos sistemas digitais, fatores organizacionais e de governança, como a falta de transparência, a fragilidade dos mecanismos de governação e a resistência institucional à mudança, prejudicam a adesão dos cidadãos ao *eGovernment*. De igual modo, fatores sociais e culturais, incluindo a desigualdade no acesso às tecnologias e o ceticismo por parte dos cidadãos, bem como fatores de natureza legal, como a não conformidade com a legislação vigente e a ambiguidade legal, representam riscos significativos que podem comprometer a confiança dos cidadãos na adoção e utilização dos serviços digitais (Distel et al., 2022).

Outros autores, como Pérez-Morote et al. (2020) concluem que a confiança dos cidadãos nos governos constitui um dos fatores que influencia o retorno dos investimentos públicos na digitalização dos serviços, que depende do equilíbrio entre a oferta e a procura. Este equilíbrio surge condicionado pela confiança dos cidadãos nos governos, assim como pelo fosso digital associado ao rendimento e à educação, e pelas avaliações da qualidade dos serviços digitais.

Dada a relevância que a confiança dos cidadãos assume na política do *eGovernment* e na sua aceitação, não apenas em relação ao governo, mas também no que respeita às instituições públicas, ao sistema político e às tecnologias envolvidas, torna-se fundamental dispor de dados e indicadores de confiança que nos permitam, ao longo do tempo, identificar tendências e implementar estratégias e políticas públicas que promovam uma maior adesão ao *eGovernment*, sustentada numa relação de confiança mútua entre o Estado e os cidadãos.

A Figura 4.8 mostra a média da confiança dos cidadãos da UE nos seus respetivos governos nacionais, medida pelo Eurobarómetro, entre 2001 e 2024:

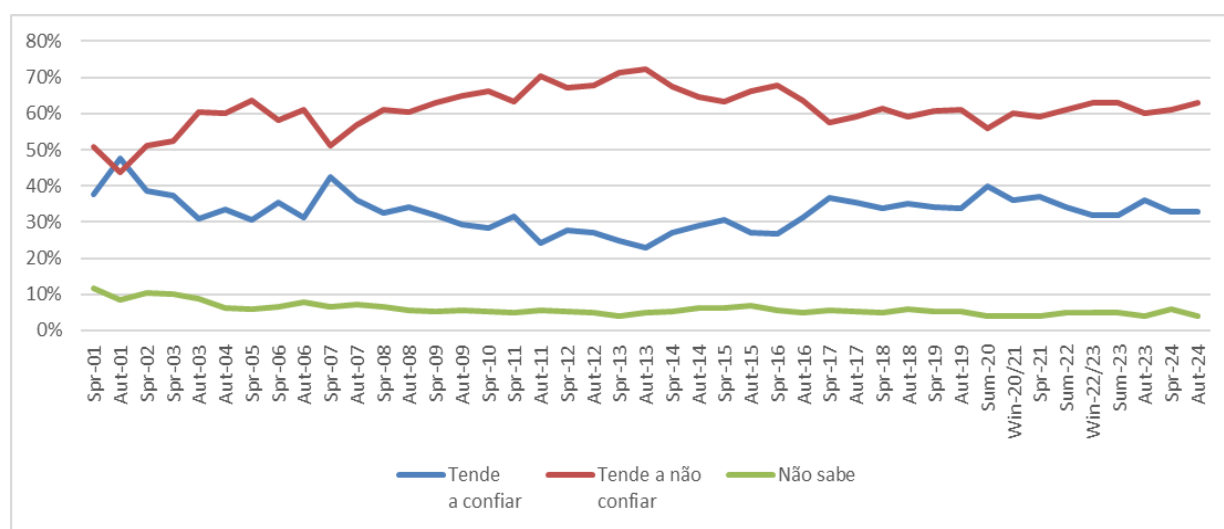


Figura 4.8 - Evolução da confiança nos governos nacionais, UE 2001-2024
Fonte: Eurobarometer (n.d.).

A análise da evolução da confiança dos cidadãos da UE nos seus governos nacionais, baseada em dados recolhidos periodicamente pelo Eurobarómetro, revela tendências consistentes de falta de confiança. Os dados mostram uma perceção negativa em relação aos governos, maioritária e persistente, ao longo de mais de duas décadas (Eurobarometer, n.d.).

No início do período analisado, em 2001, os níveis de confiança eram relativamente equilibrados, com a percentagem de inquiridos que afirmavam “tender a confiar” nos seus governos entre os 38 a 48%, enquanto os que diziam “tender a não confiar” se situavam ligeiramente abaixo. Contudo, a partir de 2002 observa-se uma inversão clara, com a desconfiança a ultrapassar a confiança e a manter-se consistentemente como a opinião dominante dos cidadãos.

Entre 2003 e 2013, a tendência de desconfiança aumenta, atingindo o seu máximo entre 2011 e 2013, período marcado pela crise das dívidas soberanas e pela adoção de medidas de austeridade em vários Estados-membros da UE. Nestes anos, a percentagem de cidadãos que expressavam desconfiança chegou a ultrapassar os 70%, evidenciando um forte descontentamento com a atuação dos governos nacionais perante as graves dificuldades económicas e sociais enfrentadas neste período de crise económica e financeira.

Ao contrário, a confiança nos governos nacionais conheceu uma diminuição acentuada desde o início dos anos 2000, estabilizando-se, a partir de 2007, num intervalo entre os 25% e os 35%. Ainda que se verifiquem oscilações pontuais, com ligeiros aumentos em anos como 2007, 2017 e 2020, estas variações não foram suficientes para inverter a tendência global. Mesmo durante a pandemia de CO-

VID-19, entre 2020 e 2021, altura em que se observou uma ligeira recuperação da confiança, o nível de desconfiança manteve-se superior, sem inverter a tendência até 2024, final do período em análise.

De referir igualmente que a percentagem de inquiridos que afirmam “não saber” se confiam no governo permanece relativamente constante ao longo do período, flutuando entre os 5% e os 10%, o que sugere que a maioria dos cidadãos possui uma opinião definida sobre a atuação dos seus governos. O fenómeno de desconfiança dos cidadãos nas autoridades governamentais parece assim persistente, mas também amplamente enraizado na UE.

Assim, os dados da Figura 4.8 apontam para uma tendência estrutural de desconfiança dos cidadãos da UE em relação aos seus governos nacionais, o que pode ser interpretado considerando vários fatores conjunturais, como a sucessão de crises económicas e políticas, o aumento da perceção de ineficácia governativa, e a própria erosão dos regimes democráticos ocidentais. Apesar de alguns momentos pontuais de recuperação, nomeadamente em contextos de crise em que os governos se vêem obrigados a adotar medidas urgentes e de resposta imediata, a confiança revela-se difícil de recuperar de forma sustentada. Tal desperta-nos para a necessidade de refletir sobre questões relevantes acerca da relação entre cidadãos e instituições políticas na Europa contemporânea e, acima de tudo, no contexto deste trabalho, sobre a sua importância no contexto do *eGovernment*.

Importa agora analisar o caso português, de modo a avaliar em que medida a evolução da confiança dos cidadãos no seu governo nacional se aproxima ou se afasta das tendências europeias, considerando a sua relevância para a relação entre cidadãos, instituições políticas e respetiva adesão ao *eGovernment*. A Figura 4.9 mostra a evolução da confiança dos cidadãos no governo, em Portugal, medida pelo Eurobarómetro, entre 2001 e 2024:

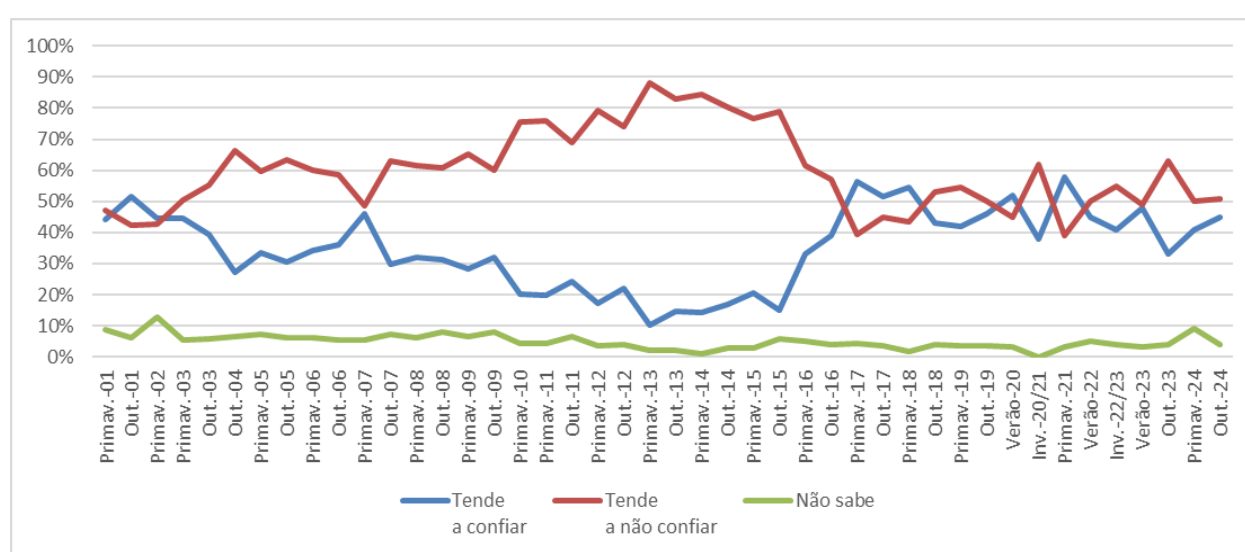


Figura 4.9 - Evolução da confiança no governo, Portugal 2001-2024

Fonte: Eurobarometer (n.d.).

Os dados do Eurobarómetro que podemos observar na Figura 4.9 permitem-nos verificar algumas oscilações entre confiança e desconfiança dos portugueses relativamente ao seu governo, entre 2001 e 2024 (Eurobarometer, n.d.).

No início do período, a confiança e a desconfiança registavam ambos valores semelhantes, em torno dos 40%. Contudo, a partir de 2008, verifica-se um aumento significativo da desconfiança, que atingiu o seu ponto máximo entre 2011 e 2014, anos em que o país atravessou a crise financeira internacional, a crise da dívida soberana e o período de intervenção da Troika. Neste intervalo, a desconfiança atingiu, em todos os períodos, valores acima dos 60%, ultrapassando os 80% em alguns, enquanto a confiança atingiu mínimos históricos, abaixo dos 20%. Um estudo desenvolvido por Torcal (2014) neste período, acerca do declínio da confiança política em Portugal e Espanha, confirma estes resultados, ao concluir que a perceção negativa dos cidadãos relativamente às instituições representativas do sistema político, em particular no que respeita à sua incapacidade de responder às necessidades da população durante a crise económica e financeira e à implementação de medidas de austeridade para a enfrentar, provocou efeitos negativos sobre a confiança dos cidadãos nos respetivos governos, em ambos os países.

A partir de 2015, contudo, observa-se uma inversão da tendência, com a confiança no governo a iniciar uma recuperação gradual, aproximando-se novamente dos 40%, valor em torno do qual estes indicadores se situaram nos primeiros anos do século XXI. A este movimento não terá sido alheio o fim das medidas de austeridade e a recuperação económica do país. Em simultâneo, a desconfiança tende a diminuir, reduzindo novamente a distância para o indicador da confiança.

No período mais recente, entre 2018 e 2024, verifica-se que a confiança e a desconfiança encontram-se em níveis mais próximos, ambas entre os 40% e os 60%, com oscilações possivelmente associadas a fatores conjunturais, como a pandemia de COVID-19, eleições ou situações de origem política. A percentagem de inquiridos que não tem opinião (“Não sabe”) manteve-se residual, sempre abaixo dos 10%, apontando para uma população atenta à performance do governo.

O impacto de contextos económicos e políticos na opinião dos portugueses sobre o governo reflete-se, visivelmente, na evolução destes indicadores nos últimos 23 anos, observando-se, de forma clara, a recuperação da confiança da população portuguesa após anos de crise, embora se verifique igualmente a persistência de algum ceticismo em relação à atuação do governo.

Em comparação com a análise da opinião dos cidadãos da UE, observa-se uma divergência significativa entre a média da confiança dos cidadãos europeus nos seus governos nacionais e a dos cidadãos portugueses relativamente ao seu próprio governo. Enquanto na UE se verifica uma persistência da desconfiança ao longo do período em análise, em Portugal, embora tal padrão também se observe entre 2007 e 2016, emerge a partir daqui uma tendência marcada pela alternância entre momentos de maior confiança e de maior desconfiança.

Ainda assim, prevalecem níveis superiores de desconfiança, nomeadamente a partir de 2023, coincidentes com um período de significativa e rara instabilidade política no país, marcado por várias eleições legislativas antecipadas. Segundo o Banco Mundial, Portugal registou em 2023 uma diminuição no Índice de Estabilidade Política, registando o valor mínimo de 0,71 na classificação percentual que indica a posição do país entre todos os países do mundo, abaixo dos 0,80 de 2022 e do valor médio estabelecido acima de 0,90 (World Bank, n.d.), refletindo uma fase de transição política complexa, com implicações para a governabilidade, confiança institucional e dinâmicas democráticas em Portugal.

No que respeita à OCDE, a recolha de dados próprios sobre a confiança dos cidadãos nos governos iniciou-se com o *OECD Trust Survey*, implementado pela primeira vez em 2021/22 em vários países, incluindo Portugal. Até ao momento existem apenas duas vagas de dados (2021/22 e 2023), cuja análise foi transposta para os respetivos relatórios publicados (OECD, 2022a, 2024c).

O relatório da primeira vaga da *OECD Trust Survey – Building Trust to Reinforce Democracy* - realizou-se em 22 países, entre novembro e dezembro de 2021 e o início de 2022. O inquérito utilizou cinco fatores impulsionadores da confiança para a sua medição: fiabilidade, capacidade de resposta, integridade, transparência e equidade. De notar que a sua realização ocorreu durante um período de crise global de saúde pública, devido à pandemia de COVID-19, e também económica e financeira, à qual acresce um ambiente político de crescente polarização. Neste contexto, os resultados mostram, não obstante as especificidades culturais, sociais, económicas, e institucionais dos países, tendências gerais que importa considerar futuramente nas áreas de intervenção das políticas e práticas dos governos (OECD, 2022a).

Os dados recolhidos revelam uma divisão entre a percentagem de inquiridos que confiam no governo nacional e os que não confiam. Em média, cerca de 41% confiam no seu governo e outros 41% não confiam, com os restantes a expressarem neutralidade ou a não souberem responder. Na Figura 4.10 podemos observar a percentagem de cidadãos que confiam ou não confiam no seu governo, assim como os que assumem neutralidade ou não sabem responder, por país da OCDE participante.

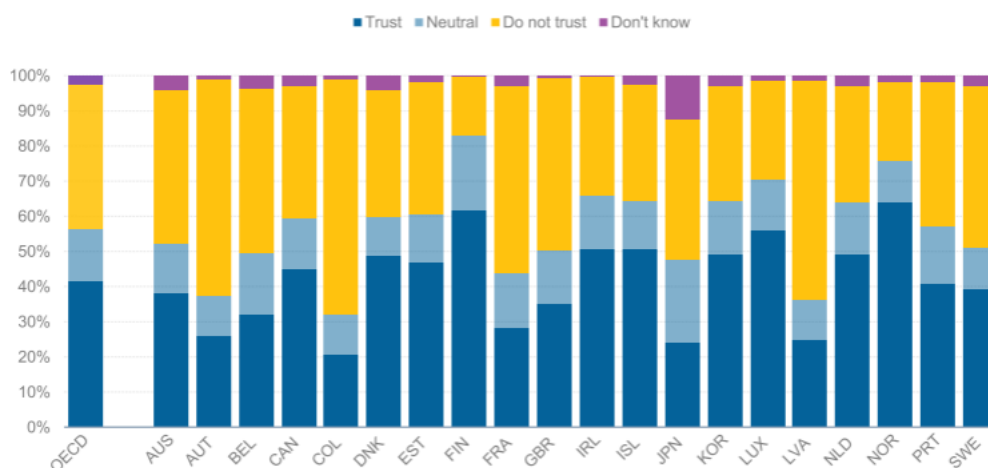


Figura 4.10 - Confiança no governo nacional, 22 países OCDE, 2021/22
Fonte: Adaptado de OECD (2022a).

O inquérito lançado pela OCDE contempla várias dimensões da confiança. Os cidadãos mostraram mais confiança nos serviços públicos, nos tribunais e nas forças policiais e menos confiança nos governos nacionais, parlamentos e partidos políticos, o que sinaliza uma avaliação mais positiva da fiabilidade na prestação dos serviços públicos do que das instituições políticas. Adicionalmente, cerca de um terço dos inquiridos acredita na adoção pelo seu governo de opiniões expressas em consultas públicas, o que denuncia uma perceção de falta de voz e participação. Metade considera existir falta de integridade, por acreditar que os políticos e os funcionários públicos são suscetíveis de suborno por interesses privados em seu benefício. A crescente polarização política e as fragilidades sociais parecem agravar a falta de confiança no governo, uma vez que esta é mais baixa entre quem não votou nos partidos políticos no poder e quem auferе baixos rendimentos ou possui menor escolaridade, respetivamente. O relatório revela ainda que fenómenos como a crescente desinformação e as mudanças climáticas constituem desafios acrescidos para os atuais governos, tornando-se eles próprios impulsionadores de desconfiança relativamente à atuação dos mesmos (OECD, 2022a).

As recomendações do relatório *Building Trust to Reinforce Democracy* apontam assim para a promoção ativa de políticas públicas e práticas que promovam e reforcem a confiança pública, considerando-a como componente fundamental das democracias prósperas e resilientes. A sua implementação deverá realizar-se através de uma abordagem integrada, de melhoria da capacidade de resposta, de garantia de maior integridade e transparência, de reforço da inclusão e participação democrática, de resposta aos desafios globais mais recentes e, não menos importante, de investimento na avaliação e monitorização regulares da confiança dos cidadãos (OECD, 2022a).

Portugal participou na primeira edição do *OECD Trust Survey*, tendo apresentado resultados alinhados com a média da OCDE. Conforme observamos na Figura 4.10, cerca de 41% dos inquiridos afirmaram confiar no governo nacional, valor inferior aos dos países nórdicos, mas semelhante à média

da OCDE no conjunto dos 22 países do estudo. Na Figura 4.11 verificamos, no entanto, que a confiança no governo local se situa acima da média da OCDE e, embora a confiança na função pública registre uma percentagem na ordem dos 46%, portanto maior do que no governo nacional, ainda assim permanece inferior à média dos países da OCDE, situada em cerca de 50%. Esta menor confiança no serviço público pode ser fundamentada, designadamente, pela satisfação algo reduzida com os serviços administrativos e com o acesso a informações sobre os respetivos processos, bem como pelas expectativas limitadas sobre a capacidade de resposta e inovação do setor público, elementos que constituem igualmente resultados adicionais do estudo.

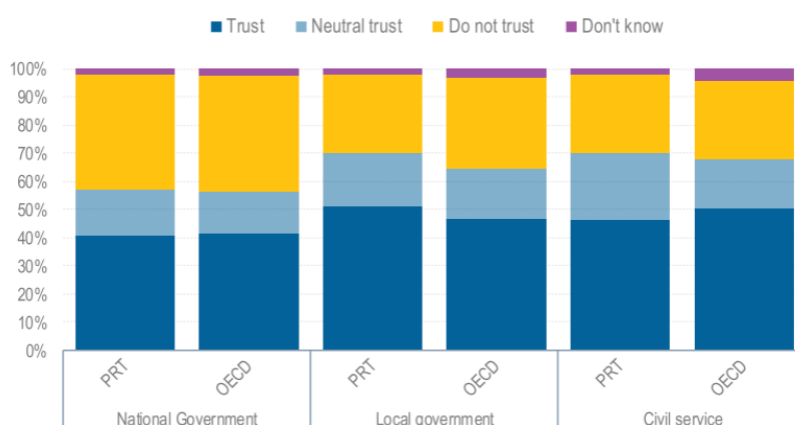


Figura 4.11 - *Confiança no governo nacional, local e função pública, Portugal e média OCDE, 2021*
Fonte: Adaptado de OECD (2023a).

No que respeita às instituições, os níveis de confiança encontram-se igualmente próximos da média da OCDE. Tal como nos restantes participantes, a confiança nos serviços e instituições públicas também é superior à confiança nas instituições políticas, como o governo e os partidos políticos, revelando igualmente desafios e aspetos a melhorar no que respeita à integridade e transparência do sistema político e participação dos cidadãos no processo democrático. Mais concretamente, a Figura 4.12 evidencia que a polícia se afirma como a instituição que inspira maior confiança entre os cidadãos portugueses, enquanto os partidos políticos surgem como os que suscitam menor credibilidade (OECD, 2023a). Este desfasamento reflete a valorização de instituições associadas à segurança e à ordem pública, em contraste com o ceticismo em relação às organizações político-partidárias, conclusão igualmente corroborada pelo recente estudo do projeto TRUEDEM, anteriormente referido no início do ponto 4.4 (Brunkert et al., 2024).

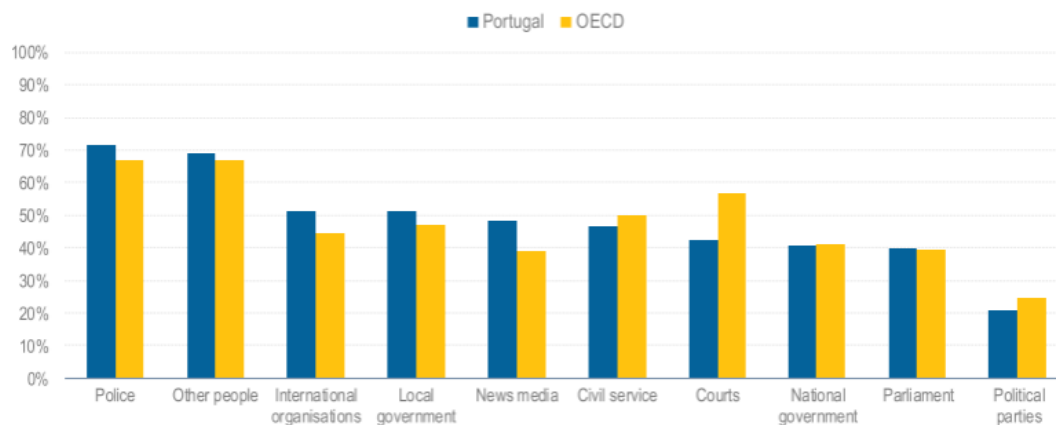


Figura 4.12 - Confiança nas instituições, Portugal e média OCDE, 2021

Fonte: Adaptado de OECD (2023a).

A segunda vaga do *OECD Trust Survey* realizou-se em outubro e novembro de 2023, desta vez num conjunto alargado de 30 países. O relatório *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – Building Trust in a Complex Policy Environment* revela conclusões pouco animadoras acerca da evolução da confiança dos cidadãos nos governos (OECD, 2024c).

Perante a divisão entre a percentagem de inquiridos que confiavam no governo nacional e os que não confiavam em 2021 (41% expressavam confiança e outros 41% expressavam desconfiança), patente no primeiro *OECD Trust Survey*, no segundo registou-se uma ligeira inversão, com a desconfiança a superar a confiança, com 39% a expressarem confiança elevada e 44% dos cidadãos inquiridos a revelarem baixa confiança no governo nacional. A Figura 4.13 evidencia os novos valores:

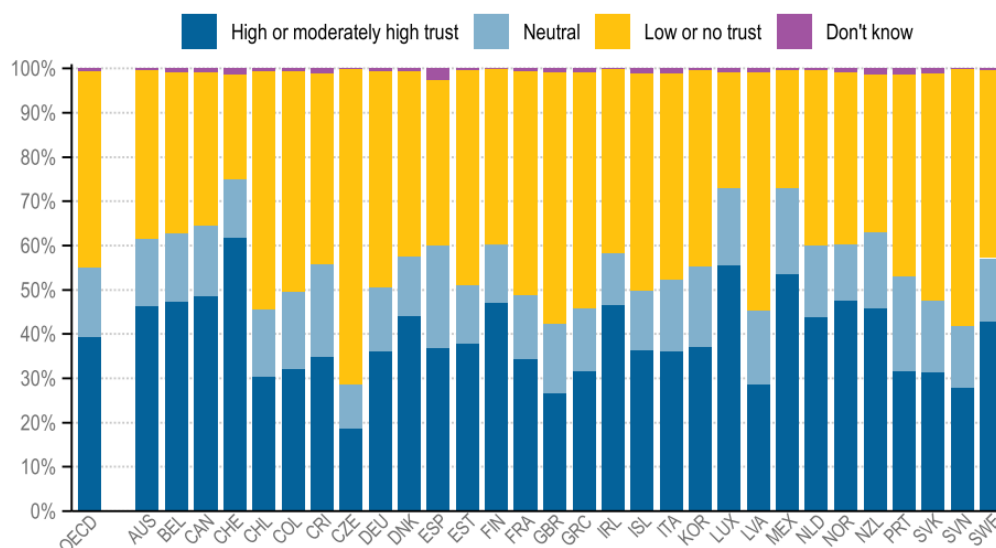


Figura 4.13 - Confiança no governo nacional, 30 países OCDE, 2023

Fonte: Adaptado de OECD (2024b).

Tal como em 2021, a confiança na polícia, no sistema judicial, no serviço público e no governo local é maior do que no governo nacional, enquanto o parlamento nacional e os partidos políticos continuam a suscitar níveis mais baixos de confiança. A confiança baixou, no entanto, em todas as instituições. As condições socioeconómicas e as características demográficas continuam a assumir um papel relevante, sendo que as pessoas com menor escolaridade, financeiramente ou socialmente vulneráveis continuam a revelar níveis mais baixos de confiança.

Em contraste com a confiança nas instituições políticas, os cidadãos continuam a depositar maior confiança na interação com os serviços públicos, nomeadamente na saúde, na educação e nos serviços administrativos, assim como relativamente à utilização dos seus dados pessoais, o que demonstra consolidação da confiança dos cidadãos nas instituições e serviços públicos. Contudo, a perceção sobre a falta de voz e participação agravou-se relativamente a 2021, com menos de um terço dos inquiridos a acreditar que o seu governo considera as opiniões expressas pelos cidadãos.

Por fim, este segundo relatório alerta para o agravamento do fenómeno da desinformação e sua ligação com o crescimento da polarização política em diversos países, questões diretamente relacionadas com os níveis de confiança dos cidadãos.

Concluindo, os resultados da segunda vaga do *OECD Trust Survey* apontam para um declínio generalizado da confiança nas instituições políticas, contrastando com a maior resiliência da confiança nos serviços públicos. Neste cenário de ambiente político complexo como o atual, o relatório da OCDE alerta para a necessidade de promover uma maior participação nos processos de decisão, fortalecer a capacidade governativa para enfrentar desafios complexos como os que atualmente se apresentam, promover uma boa comunicação, assente em evidências, melhorar a integridade nas interações com os cidadãos e trabalhar no aumento da fiabilidade e responsividade dos serviços públicos, a fim de aumentar os níveis de confiança das populações nos seus governos.

Também no que respeita a Portugal, a confiança dos cidadãos no governo nacional diminuiu desde o primeiro inquérito, conforme podemos observar na Figura 4.13. O *OECD Trust Survey* revelou uma descida de 9 pontos percentuais, de 41% em 2021, para 32% em 2023, abaixo da média da OCDE, de 39%. Esta redução veio, portanto, contrariar o alinhamento do país com os valores médios da OCDE, tal como evidenciado no inquérito anterior, e não será alheia a um contexto de forte instabilidade política vivida em Portugal neste ano, provocada por vários acontecimentos no seio do governo, que conduziu à convocação de eleições legislativas antecipadas (OECD, 2024c).

No que respeita à confiança nas instituições, em 2023 Portugal registou resultados ligeiramente mais baixos que os da média da OCDE, com os níveis de confiança a baixar em todas, de acordo com a tendência geral (OECD, 2024d). De acordo com a Figura 4.14, apenas a polícia, as organizações internacionais e os media obtêm uma confiança idêntica ou ligeiramente superior. Tal como em 2021, a polícia e o sistema judicial são as instituições onde os portugueses mais confiam. A função pública e o

governo local continuam a merecer mais confiança que o governo nacional, e o parlamento e os partidos políticos são os menos confiáveis (OECD, 2024c).

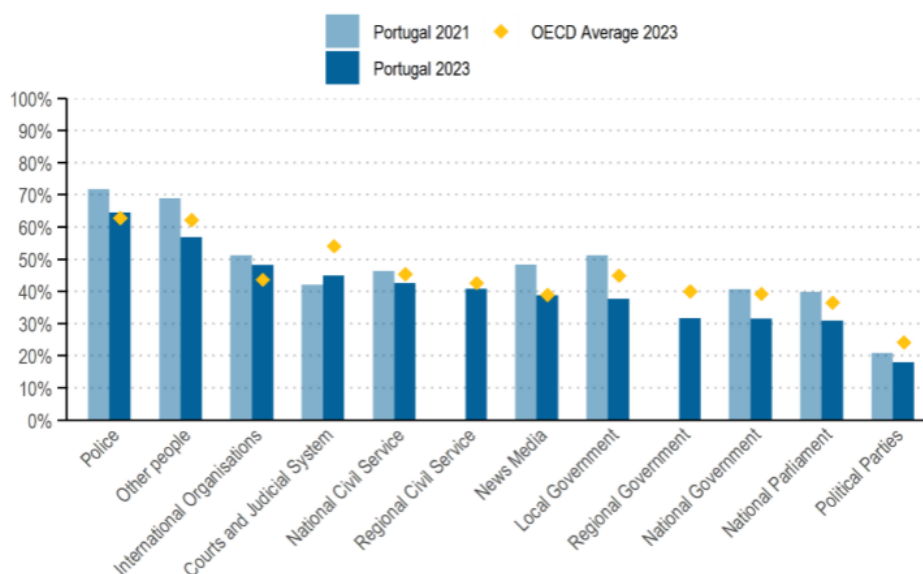


Figura 4.14 - Confiança nas instituições, Portugal e média OCDE, 2023

Fonte: Adaptado de OECD (2024c).

A perceção da interação dos cidadãos com os serviços públicos portugueses encontra-se, em todas as áreas, nomeadamente na saúde e na educação, abaixo da média da OCDE. De destacar, no entanto, que, segundo os resultados de Portugal, no caso dos serviços administrativos, apenas 43% dos cidadãos se encontram satisfeitos com as interações diárias, enquanto a média da OCDE se situa nos 66% (OECD, 2024d). Considerando a satisfação com os serviços administrativos como um dos principais determinantes da confiança dos cidadãos na função pública, este resultado revela fragilidades na perceção da qualidade do serviço prestado, o que se reflete na adesão e valorização do *eGovernment*, cuja eficácia depende, em larga medida, da confiança depositada pelos cidadãos nos serviços públicos tradicionais.

Para consolidar a nossa análise, recorreremos igualmente ao *European Social Survey* (ESS), cuja metodologia distinta e cobertura temporal oferecem uma perspetiva complementar sobre os níveis de confiança institucional na Europa. Os inquéritos bienais realizados pelo ESS abrangem mais de 30 países e têm como objetivo medir atitudes, crenças e padrões de comportamento em populações de natureza diversa, incluindo os níveis de confiança dos cidadãos na política e nas instituições do Estado (European Social Survey, n.d.-b). Portugal participou em todas as edições do ESS, desde a sua primeira edição, em 2002.

A Figura 4.15, referente à Ronda 11 do ESS (2022/23), mostra os níveis médios de satisfação com o governo nacional na Europa, em 2023, medidos numa escala de 0 a 10:



Figura 4.15 – Distribuição da satisfação com o governo nacional na Europa, 2023
Fonte: Adaptado de European Social Survey (2024).

Entre os participantes no inquérito do ESS, os países nórdicos (Noruega, Suécia, Finlândia) e a Suíça são os que revelam uma maior satisfação com o governo. Conforme observámos, os países do norte da Europa são os que, tradicionalmente, apresentam níveis de confiança institucional e política mais elevada e perceções de baixa corrupção, o que ajuda a explicar os níveis consistentemente mais altos de confiança e satisfação.

Em contrapartida, os níveis mais baixos de satisfação com o governo registam-se nos países do sul da Europa, como Portugal, Espanha, Itália e Grécia, e alguns da Europa de Leste, como Bulgária e Montenegro, regiões que apresentam frequentemente maiores níveis de desconfiança política, marcada por crises económicas, escândalos de corrupção ou instabilidade governativa.

Portugal surge entre os países com nível de satisfação mais baixo. Este resultado encontra-se em linha com os resultados obtidos nos inquéritos anteriormente analisados e, uma vez mais, coerente com o contexto político vivido em 2023, marcado por crises governamentais, que contribuíram para uma queda significativa da confiança dos cidadãos no sistema político.

Na Figura 4.16 podemos observar a evolução temporal dos valores médios dos níveis de satisfação

com o governo em Portugal, desde a primeira ronda do ESS até à última disponível²⁶. As médias foram calculadas por ronda do inquérito, o que permitiu delinear a evolução da satisfação com o governo em Portugal entre 2002 e 2022/23. Este procedimento seguiu as recomendações do ESS para a análise de variáveis contínuas, garantindo comparabilidade temporal e consistência com os estudos internacionais que utilizam os mesmos dados.

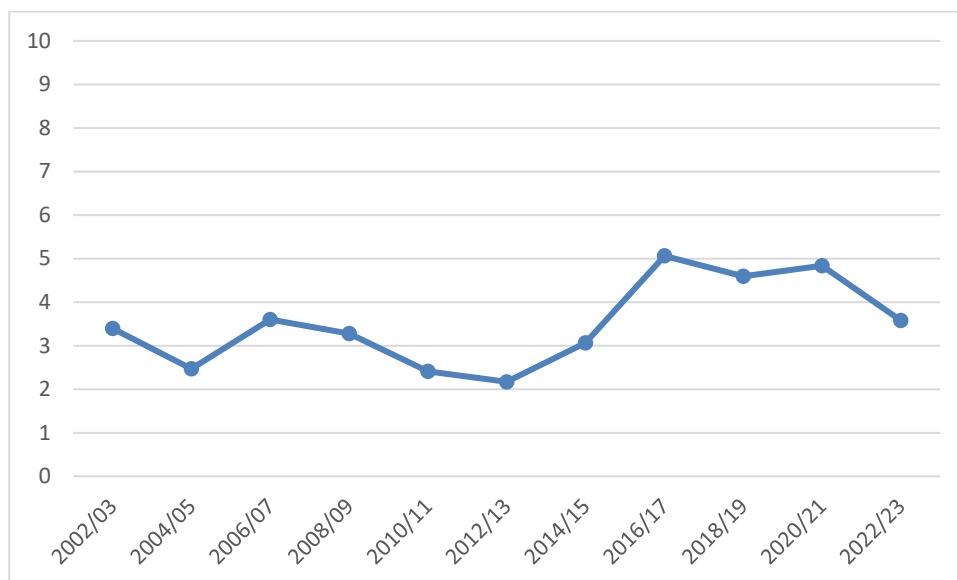


Figura 4.16 - Evolução da satisfação média com o Governo nacional em Portugal, 2002 - 2023

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do European Social Survey (n.d.-a).

Entre 2002 e 2007 os níveis iniciais de satisfação situavam-se entre os 2,5 e os 3,6 pontos, o que revela uma perceção bastante crítica do governo, mesmo em anos de relativa estabilidade política. Entre 2008 e 2013 confirma-se uma tendência de declínio, com a satisfação a atingir o valor mais baixo em 2012/13 (2,2 pontos). Esta queda é coincidente com o período de crise financeira internacional e o programa de ajustamento da Troika, em que as medidas de austeridade marcaram fortemente a perceção dos cidadãos sobre o governo, indo ao encontro da análise prévia relativamente aos níveis de confiança no governo nacional medidos pelo Eurobarómetro (ver Figura 4.9).

Por outro lado, entre 2014 e 2021 observa-se um aumento moderado da satisfação média, com o respetivo valor a subir para cerca de 5 pontos em 2016/17, mantendo-se próxima desse valor até

²⁶ As médias da satisfação com o governo em Portugal foram calculadas a partir dos microdados do ESS, Rondas 1–11, (2002–2022/23), disponíveis no ESS *Data Portal*, a partir do ESS *Data Builder*, em https://ess.sikt.no/en/data-builder/?tab=round_country, conforme a lista de referências bibliográficas.

Selecionaram-se apenas os valores referentes a Portugal correspondentes à variável *stfgov* (*satisfaction with the government in country*), medida numa escala de 0 (*extremamente insatisfeito*) a 10 (*extremamente satisfeito*). De acordo com a documentação metodológica do ESS, os valores 77 (“Refusal”), 88 (“Don’t know”) e 99 (“No answer”) correspondem a códigos de *missing values*. Estes foram excluídos dos cálculos, de modo a assegurar que as médias refletem apenas respostas válidas.

2020/21. Assim, e igualmente de acordo com a confiança medida pelo Eurobarómetro neste período, observa-se uma inversão da tendência, com a satisfação a registar uma recuperação gradual, o que sugere alguma reaproximação ao governo em fases de crescimento económico e relativa estabilidade política, associada também ao fim das medidas de austeridade impostas pela Troika e à recuperação económica do país. Este restabelecimento da satisfação não chegou, contudo, a atingir níveis elevados, conforme podemos visualizar na Figura 4.16.

Em 2022/23 voltou a registar-se uma quebra (superior a 3,5 pontos), em paralelo com o contexto de instabilidade política e eleições antecipadas, refletindo um novo desgaste da satisfação dos cidadãos com o desempenho do governo.

As várias análises sobre estes indicadores permitem-nos concluir que os contextos económicos e políticos produzem impacto na opinião dos cidadãos portugueses, refletindo-se na evolução dos indicadores de confiança e satisfação com o governo ao longo das últimas duas décadas. Em conformidade com o que foi abordado no início da presente secção, tal evolução tem consequências para o desenvolvimento do *eGovernment*, na medida em que a confiança institucional condiciona a adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais.

Para complementar a análise quantitativa apresentada neste ponto, e com o objetivo de compreender o papel da confiança no governo e na AP como variável que influencia a política do *eGovernment* e a sua adoção pelos cidadãos, recorreu-se a um instrumento de investigação adicional, através da realização de entrevistas. Conforme argumentado no Capítulo 3 - Metodologia e Desenho da Investigação, estas visam captar as perceções e experiências de um conjunto de profissionais da AP envolvidos nos processos de digitalização dos serviços públicos em Portugal, acerca da influência da confiança na adesão ao *eGovernment*, que não seriam plenamente apreendidas somente pela análise de dados quantitativos.

Deste modo, os entrevistados foram convidados a partilhar as suas perceções em relação à confiança dos cidadãos na AP e a respetiva influência dessa confiança (ou falta dela) no *eGovernment* e sua adesão, bem como a identificar estratégias implementadas para aumentar essa confiança (ver Anexo A – Guião de Entrevista).

As respostas recolhidas revelam que a confiança é entendida como um fator determinante para a aceitação e utilização dos serviços públicos digitais, sendo que a maioria dos entrevistados refere que, sem um nível mínimo de confiança na AP, os cidadãos demonstram maior resistência em recorrer a estes serviços. Contudo, emergiram diferentes opiniões relativamente ao tipo de confiança que provoca esta resistência.

A análise qualitativa das entrevistas reforça a ideia de que, na perceção dos questionados, a confiança dos cidadãos não está tão associada às instituições públicas em si, mas principalmente aos processos digitais através dos quais os serviços são disponibilizados. A grande maioria dos entrevistados

refere que a desconfiança dos cidadãos está mais dirigida à utilização do serviço digital, seja pela ausência de contacto humano, pela incerteza quanto ao sucesso do processo ou pela percepção de risco associada a possíveis erros, do que propriamente a uma falta de confiança na AP em geral, ou nas instituições públicas.

Vários participantes referiram que muitos cidadãos, sobretudo os mais idosos e com níveis mais baixos de literacia digital, enfrentam um “cocktail” de dificuldades: pouco acesso a tecnologias, menor experiência prévia com serviços digitais e ausência de interações positivas que lhes permitam construir um “capital de confiança”. Como um dos entrevistados destacou, “(...) esta desconfiança vem muito da falta de experiência positiva que a pessoa tem com as novas tecnologias. Quando ela adquire, aí vai, eu acho que vai melhorar muito” (E3).

A questão da confiança no processo digital emerge assim como uma dimensão distinta da confiança institucional, confirmando o que a literatura discutida no início da presente secção já evidenciava. Os entrevistados referem, frequentemente, que enquanto no atendimento presencial o cidadão encontra no contacto humano uma garantia de acompanhamento e resolução imediata do processo, nos serviços digitais prevalece a incerteza, destacando a insegurança gerada por processos *online* que não oferecem recibos de entrega, confirmação da documentação anexa, pontos de controlo claros ou prazos definidos. A falta de acompanhamento do processo ou de confirmação de que este decorreu com sucesso e está concluído traduz-se num sentimento de insegurança da parte dos cidadãos. A ausência desses elementos no desenho do processo digital é percecionada como um vazio de informação que mina a confiança no serviço *online*, levando a que muitos cidadãos prefiram o atendimento presencial ao invés do digital.

De acordo com estes profissionais, a existência de mecanismos de apoio complementares, como linhas telefónicas de apoio, funcionais, que providenciem um acompanhamento no percurso digital e assegurem ao cidadão um nível de acompanhamento idêntico ao presencial, contribuiriam para que, em utilizações posteriores, o processo decorresse com maior naturalidade, confiança e fluidez.

A percepção é evidente. Afirmações como estas foram frequentes: “o cidadão muitas vezes não recorre ao serviço digital porque se sente desapoiado, se sente pouco confiante” (E1); “(...) as pessoas têm muita confiança quando vão ao balcão, são bem tratadas, falam com alguém que tem conhecimento. A experiência no digital tem de garantir um nível de conforto idêntico” (E11). Ou, como referiu outro entrevistado (na primeira pessoa, mas referindo-se aos cidadãos):

“(...) no balcão eles dizem-me logo se eu estou a entregar os documentos corretos ou se me falta alguma coisa. E eu posso logo fazer as perguntas todas e eu posso também saber quando é que me vão dar uma resposta (...) E às vezes no online não têm essa certeza. Eu envio um formulário, eu não sei se aquele é o formulário correto, se estão todos os documentos, se não estão. Alguns serviços até nem sequer me dão um recibo de leitura, ou um recibo de envio. Eu não sei se aquilo foi entregue, se não foi, se caiu numa caixa negra” (E17).

Preocupações relacionadas com a segurança, a ocorrência de ciberataques e a privacidade dos dados pessoais foram também mencionadas como fatores que contribuem para a desconfiança dos cidadãos no digital, distinguindo-se, uma vez mais, da confiança institucional. Como referiu um dos participantes, *“a desconfiança que existe é mais nos processos digitais, na segurança, na privacidade dos dados, etc.”* (19). Outro acrescentou que situações de fraude associadas à imagem de serviços públicos, como mensagens falsas enviadas em nome de uma instituição logo após a divulgação de um novo serviço, têm um impacto direto e imediato na perceção dos cidadãos: *“no dia seguinte há uma fraude (...) que mina a confiança”* (E5). Estes são alguns dos excertos que ilustram como a perceção da segurança tecnológica e de risco de fraude podem afetar negativamente a confiança dos utilizadores, mesmo quando a instituição pública não é, em si, diretamente colocada em causa.

Reforçando as perceções anteriores, os participantes referiram-se diversas vezes à confiança institucional como sendo superior à confiança no processo digital. Enquanto funcionários públicos, os entrevistados revelaram a sua perceção, globalmente positiva, relativamente à confiança dos cidadãos nas instituições públicas, ainda que reconhecendo críticas frequentes à forma como os serviços são prestados. A maioria considera que existe confiança nas instituições e na sua competência, assente no rigor técnico e na credibilidade das entidades. Conforme referido por um dos participantes, *“não considero que haja falta de confiança nas instituições, eu acho que há confiança nas instituições, confiança técnica, confiança no rigor”* (E5). Esta perceção é reforçada por outro, ao sublinhar que, em Portugal, *“não vivemos propriamente, pelo menos para já, um clima de enorme desconfiança nas instituições, acho que existe esse grau de confiança, ainda que me pareça que depois há uma perceção generalizada de que os serviços públicos são lentos, maus, burocráticos”* (E18). Contudo, defendem também que a confiança institucional, embora existente, precisa de ser acompanhada por práticas de transparência, previsibilidade e simplificação dos processos, de forma a reforçar a legitimidade e a credibilidade do serviço digital.

Alguns entrevistados salientaram igualmente que a confiança no sistema político constitui um fator que pode condicionar a relação dos cidadãos com os serviços públicos em geral. Um dos participantes referiu que *“estamos a passar a um período de alguma falta de confiança no sistema político”* e que, culturalmente, persiste *“(...) aquela ideia de tudo o que vem do Estado, tudo é mau, os políticos são maus, os partidos políticos são maus, o Estado é mau, é tudo péssimo, tudo horrível, tudo péssimo”* (E5), acrescentando que as crises de confiança política podem repercutir-se, ainda que indiretamente, na perceção sobre a AP e nas suas iniciativas de serviços digitais. Outros referem ainda que *“a desconfiança também acaba por refletir-se no próprio sistema político e nos políticos, que é deles que partem as políticas públicas”* (E3).

Neste sentido, a análise qualitativa confirma as evidências obtidas na análise quantitativa: como observámos anteriormente, os dados estatísticos já deixavam antever a importância da confiança

como variável de influência na adesão ao *eGovernment*. As entrevistas ajudam-nos agora a qualificar essa percepção, revelando que o foco da desconfiança se situa no processo digital, mais do que nas instituições. Este resultado reforça a necessidade de políticas públicas que assegurem a fiabilidade tecnológica e a proteção de dados, mas que não se limitem a isso. São necessárias políticas públicas que apostem igualmente na experiência do utilizador, oferecendo clareza, simplicidade, transparência e pontos de controlo e contacto que reduzam a insegurança dos cidadãos nos processos digitais.

Quanto à confiança institucional, a análise qualitativa transmite-nos que ela existe e desempenha um papel relevante, no entanto não é suficiente, por si só, para garantir a adesão ao *eGovernment*. Para além de confiarem nas instituições públicas, os cidadãos precisam de constatar que o serviço digital corresponde às suas necessidades e às suas expectativas de transparência, rigor e simplicidade, conduzindo-os a experiências positivas que reforcem a confiança, conforme transmitido por vários entrevistados. Estas percepções complementam assim os resultados quantitativos, corroborando que a confiança, tanto do ponto de vista da experiência digital com os serviços, como no plano institucional, é uma variável central na adesão dos cidadãos ao *eGovernment*.

Confirma-se, de igual modo, uma percepção sobre a falta de confiança no sistema político em Portugal, à semelhança do que pudemos observar na análise dos indicadores sobre os vários tipos de confiança, também noutros países da UE e OCDE. Na percepção dos entrevistados, a sua repercussão na adoção dos serviços públicos digitais será, no entanto, reduzida, podendo exercer alguma influência, embora indireta.

Em conclusão, a análise da confiança evidencia que esta constitui um pilar fundamental para a adesão ao *eGovernment*, combinando dimensões institucionais e digitais que se complementam, sendo de considerar que, conforme veremos mais à frente neste trabalho, a confiança é afetada por outras variáveis do presente estudo.

No entanto, apesar de essencial, a confiança não é suficiente para garantir a utilização dos serviços públicos digitais. A experiência dos cidadãos nestes serviços constrói-se igualmente a partir de dinâmicas de participação, interação e envolvimento mais ativos, o que nos remete para a próxima variável a analisar: a coprodução.

4.6 A coprodução no Estado e na Administração Pública

No quadro do NPG, o conceito de coprodução consiste na participação direta dos cidadãos na concepção, desenho e implementação de serviços públicos, surgindo como uma variável relevante para a política do *eGovernment* e, em particular, para a adesão e utilização pelos cidadãos (ver Secção 1.2.2).

Tal como abordado na Secção 1.2.2, aquando da discussão teórica em torno dos novos paradigmas da Gestão Pública, o conceito assenta na ideia de que os cidadãos não devem ser simples recetores dos serviços públicos, mas sim participantes ativos que colaboram com o governo nas diversas fases do processo das políticas públicas (Osborne et al., 2016). Assim, também no âmbito dos serviços públicos digitais, os cidadãos podem colaborar na concepção, desenho, implementação e avaliação das plataformas eletrónicas.

A aproximação entre os profissionais da AP e os cidadãos, isto é, entre quem fornece e quem recebe os serviços, permite uma maior corresponsabilidade e contribui para aumentar a legitimidade do governo e dos serviços públicos criados. Contribui também para a sua qualidade e, sobretudo, para a adequação dos serviços digitais às verdadeiras necessidades dos cidadãos, o que torna a coprodução um conceito fundamental no contexto do *eGovernment*. Se, de acordo com diversos estudos realizados, a participação dos cidadãos tende também a gerar maior confiança, assimilação e utilização das soluções oferecidas (Khine et al., 2021; Osborne et al., 2016; Pestoff, 2012), então, nos serviços públicos digitais o efeito pode ser semelhante, criando assim condições para o sucesso das iniciativas do *eGovernment*. Uma das conclusões de um estudo recente sobre a transformação digital nos governos locais aponta para a relevância da participação da sociedade civil nestes processos:

Envolver os cidadãos, bem como outras partes interessadas nas diferentes etapas dos processos de planeamento e implementação pode resultar num melhor atendimento das expectativas e necessidades dos diferentes atores, no fortalecimento do seu compromisso (...) e, também, na legitimação da ação governamental, aumentando assim a confiança e, em última instância, reforçando a capacidade organizacional do governo (...) para implementar a estratégia (...)” (Gasco-Hernandez et al., 2022).

Se os cidadãos forem envolvidos desde o início da formulação dos serviços digitais, se colaborarem na estruturação das plataformas com o desenho e as funções que melhor servem o seu interesse, se participarem na sua avaliação e, portanto, na sua melhoria, então encontramos-nos perante cocriação, dado que, em conjunto com a AP, influenciam o valor que esse serviço cria. A coprodução pode assim criar valor público, aumentando a qualidade dos serviços, gerando mais inclusão, mais confiança da parte dos cidadãos, fornecendo, simultaneamente, maior legitimidade democrática (Brandsen et al., 2018; OECD, 2021b; Osborne et al., 2022).

A coprodução não se trata apenas de uma forma de democratização dos serviços, mas também de inovação em modo coletivo, dando lugar à partilha e regeneração de práticas e competências

(Brandsen et al., 2018; Osborne, 2010; Osborne et al., 2016). Ao interagirem diretamente com as plataformas digitais onde os serviços são disponibilizados, os cidadãos contribuem com as suas experiências de utilização reais, oferecendo *feedback* que permite corrigir falhas e acrescentar funcionalidades, adaptando-se os serviços às necessidades efetivas de quem os utiliza.

De acordo com Brandsen et al. (2018), o envolvimento dos cidadãos contribui igualmente para o aumento da inclusão digital, promove a transparência e o escrutínio público e a sua aproximação ao Estado e à AP facilita a legitimação dos serviços digitais, incentiva a sua utilização e, embora indiretamente, pode aumentar a confiança no governo, por via do fortalecimento da confiança institucional. Por outro lado, os autores alertam também para os desafios que o envolvimento dos cidadãos pode gerar, nomeadamente o risco de baixa representatividade de participação e as barreiras culturais, técnicas e institucionais que podem impedir o desenvolvimento da coprodução na AP.

Assim, tendo em conta os potenciais benefícios da coprodução no *eGovernment* enquanto processo que pode envolver a participação ativa dos cidadãos na conceção, implementação e avaliação dos serviços públicos digitais, torna-se pertinente recorrer a dados e indicadores que permitam avaliar o grau e as formas de envolvimento cívico, de modo a compreendermos a dimensão do envolvimento dos cidadãos nas plataformas digitais de serviços públicos em Portugal e, assim, a sua influência sobre a política do *eGovernment*.

De um modo geral, a coprodução no contexto da AP e do Estado refere-se, como sabemos, à participação ativa dos cidadãos e organizações da sociedade civil no desenho, implementação e avaliação de políticas e serviços públicos. Assim, e considerando que se revelou difícil identificar indicadores que meçam especificamente a coprodução no contexto do *eGovernment*, torna-se pertinente recorrer a indicadores que, embora não captem unicamente a dimensão da coprodução no nosso contexto, permitam-nos, contudo, aferir sobre os níveis de participação dos cidadãos que são, por natureza, intrínsecos à coprodução no *eGovernment*.

A análise destes indicadores permite, não apenas identificar padrões de participação cívica e a sua evolução temporal, como também contribuir para a definição de políticas que promovam uma maior corresponsabilização entre Estado e cidadãos, com o objetivo de aumentar a legitimidade e a eficácia do *eGovernment*.

O índice de participação da sociedade civil²⁷, desenvolvido e publicado anualmente pelo Instituto V-Dem (*Varieties of Democracy*) constitui um dos indicadores internacionais mais pertinentes sobre a participação dos cidadãos na vida democrática. Este índice avalia a participação dos cidadãos em associações, movimentos e organizações da sociedade civil em todo o mundo, abrangendo 202 países e

²⁷ Designado, tecnicamente, por *Civil Society Participation Index* (v2x_cspart) no V-Dem Codebook v15 (V-Dem, 2025c)

abrindo o período de 1789 a 2024²⁸, o que permite não apenas análises comparativas entre países, mas também estudos de evolução histórica de longo prazo sobre o dinamismo da sociedade civil e a consolidação e fortalecimento da democracia.

De acordo com o V-Dem (2025c), o índice de participação da sociedade civil é um índice composto, que agrupa vários indicadores específicos relativos à participação da sociedade civil na vida política e no espaço público dos países. Não se refere diretamente à participação dos cidadãos nas eleições ou nos partidos políticos, mas sim à sua participação em organizações da sociedade civil (associações cívicas, grupos de defesa de direitos, sindicatos, entre outros), no debate sobre questões de interesse coletivo, formação de opiniões e reivindicações políticas fora das instituições formais do Estado e, afinal, à sua capacidade de mobilização coletiva para influenciar políticas públicas. O índice de participação da sociedade civil mede, portanto, o nível de envolvimento da sociedade civil organizada na esfera política. Para medi-lo, o V-Dem recolhe, trata e analisa dados sobre a estrutura e densidade destas organizações, a participação das mulheres nestas organizações e a liberdade que lhes é dada para atuarem no país em causa.

Com base nos dados do V-Dem, a Figura 4.17 apresenta o índice de participação da sociedade civil em 2024, para os 202 países do estudo, medido numa escala contínua, de 0 a 1, onde os valores próximos de 1 significam uma participação cívica muito elevada.

O mapa evidencia acentuadas variações na participação cívica entre as diversas regiões do globo. Os valores mais elevados surgem nos países da região do Norte, designadamente da Europa e da América do Norte, onde o índice apresenta valores superiores a 0,7. Nestes países, o índice chega a atingir valores próximos de 1, o seu valor máximo, o que revela sociedades civis mais participativas e, portanto, mais ativas na vida política e cívica.

Por outro lado, a maior parte dos países africanos, do Médio Oriente e do Sul da Ásia, apresentam níveis mais baixos de participação, com valores abaixo de 0,5. No caso da Rússia e dos países da Ásia Central, o índice surge com valores efetivamente muito baixos, entre 0 e 0,3, o que sugere um baixo envolvimento da população em organizações da sociedade civil e, ao contrário do Norte da América e da Europa, uma fraca presença em ações da vida política e cívica destes países. No caso da região da América do Sul o índice apresenta valores intermédios, observando-se níveis de participação variados entre os países, o que revela mais heterogeneidade a Sul que a Norte do continente americano.

²⁸ Os primeiros valores deste índice são baseados em retroatividade histórica. Este método consiste na atribuição de valores a indicadores democráticos em períodos muito antigos, o que permite a obtenção de uma série temporal muito longa, desde 1789 até à atualidade (V-Dem, 2025c), ou seja, mesmo para períodos em que ainda não existiam estatísticas formais.

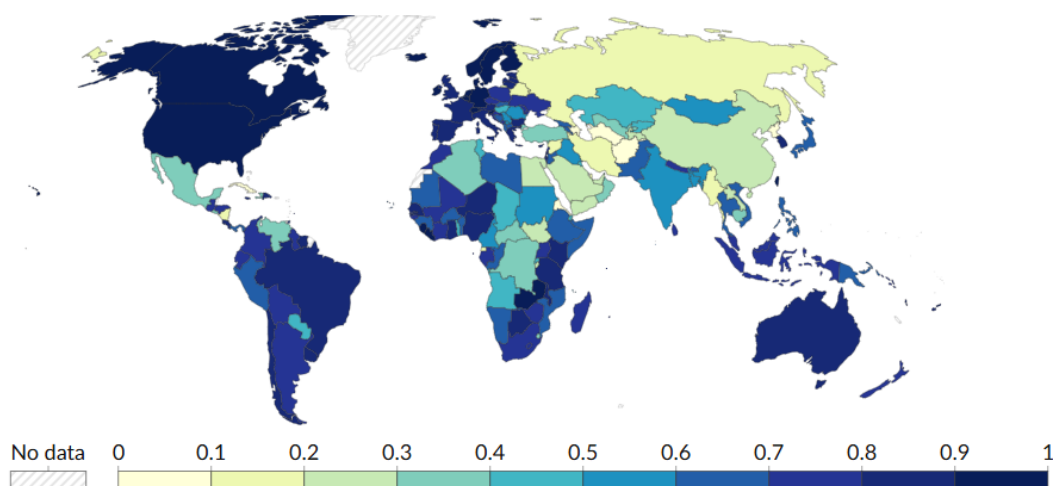


Figura 4.17 - Índice de participação da sociedade civil, 202 países (2024)

Fonte: V-Dem (2025) – processado por *Our World in Data*.

Os padrões observados sugerem uma relação entre o índice de participação da sociedade civil dos países e o seu nível de desenvolvimento, verificando-se que os países mais desenvolvidos e com sociedades democráticas consolidadas são os que apresentam um índice mais elevado, enquanto os menos desenvolvidos, com regimes autocráticos ou contextos de instabilidade política, parecem associar-se a níveis menores de envolvimento da sociedade civil e, assim, a níveis mais baixos do índice.

No caso de Portugal, e de acordo com a Figura 4.18, o índice de participação da sociedade civil tem vindo a registar valores elevados, consistentes com as tendências dos países da Europa Central e do Sul²⁹. Os seus valores mantiveram-se estáveis, em cerca de 0,86, entre 2000 e 2004. A partir de 2005 aumentaram para valores à volta de 0,9, mantendo-se nestes níveis até 2011, o que indica um período de maior envolvimento cívico. Contudo, após 2012 o índice entrou num período de queda progressiva de valores, tendência apenas interrompida por algumas oscilações, evidenciando-se um mínimo de 0,813 registado em 2020. De 2020 para 2021 regista-se uma recuperação para 0,852, assumindo depois valores mais baixos, em 2022 e 2023, e recuperando de novo, ligeiramente, para 0,825 em 2024 sem, contudo, atingir os valores da primeira década de 2000.

²⁹ Os valores do índice de participação da sociedade civil (v2x_cspart) em Portugal foram obtidos a partir da base de dados do V-Dem, versão 15, abrangendo 202 países, entre 1789 e 2024 (V-Dem, 2025b). Os seus valores situam-se numa escala contínua, de 0 (participação inexistente) a 1 (participação muito elevada), sendo calculados com base na combinação das avaliações de vários especialistas e agregadas num índice único, através de modelos estatísticos, numa periodicidade anual. Na construção do gráfico consideraram-se apenas os valores referentes a Portugal entre 2000 e 2024, de modo a evidenciar a evolução recente em contexto democrático. Optou-se por apresentar o índice com três casas decimais devido à sensibilidade do mesmo, de modo a permitir observar variações anuais ligeiras que poderiam ficar ocultas com arredondamentos excessivos.

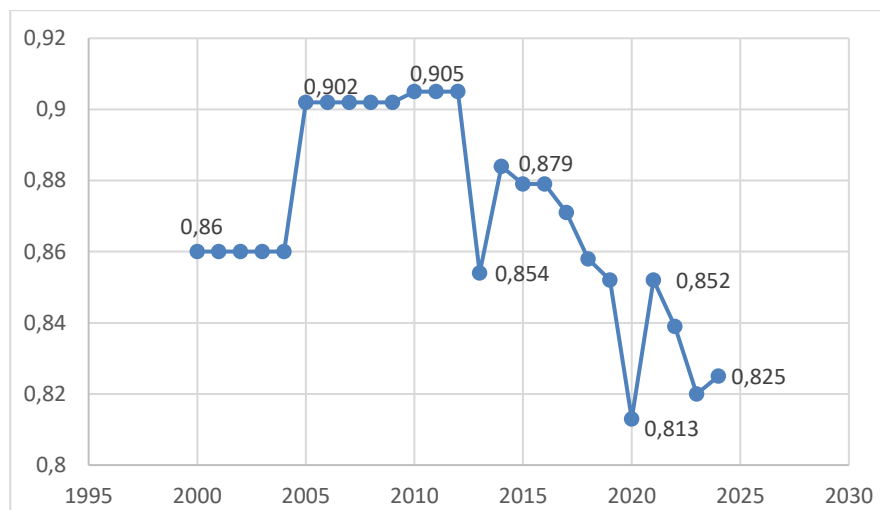


Figura 4.18 - Índice de participação da sociedade civil, Portugal (2000-2024)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do V-Dem (2025b).

Globalmente, a evolução do índice mostra uma tendência de crescimento nos primeiros anos do período, até 2012, seguido de uma diminuição quase contínua e de uma ligeira recuperação a partir de 2023, o que reflete dinâmicas diferentes da sociedade civil, certamente influenciadas pela evolução dos contextos económicos e políticos ao longo do período entre 2000 e 2024.

De facto, vários acontecimentos marcaram a vida política e económica portuguesa no período em análise. O crescimento do índice até 2012 coincide com um ciclo de relativa estabilidade política e expansão económica, em que se verificou um maior dinamismo da participação cívica. O declínio registado a partir de 2013 estará possivelmente associado ao impacto da crise da dívida soberana e do programa de ajustamento imposto pela Troika, que exigiram a adoção de políticas de austeridade severas, onde se incluíram cortes no financiamento público e privado a organizações da sociedade civil. O valor mínimo registado em 2020 poderá refletir os efeitos da pandemia de COVID-19, cujas restrições impostas pelo governo, nomeadamente ao nível das atividades presenciais da população, implicaram limitações na mobilização social dos movimentos cívicos. Por fim, o aumento gradual da participação cívica, a partir de 2023, poderá querer significar mudanças no envolvimento da sociedade civil em Portugal, possivelmente potenciadas pelo contexto de instabilidade política e de eleições antecipadas que se verificou neste período.

A análise da evolução do índice de participação da sociedade civil em Portugal nos últimos 24 anos oferece-nos uma visão longitudinal sobre o nível de envolvimento cívico dos cidadãos neste período, o que constitui um ponto de partida para a compreensão da coprodução no país, no âmbito do *eGovernment*. No entanto, além do nível de participação efetiva, importa igualmente compreender o enquadramento em que esta se desenvolve, assim como os fatores que influenciam e favorecem (ou dificultam) esta relação entre o Estado e os cidadãos.

Neste sentido, considerou-se pertinente complementar a análise anterior com uma análise qualitativa de relatórios internacionais que avaliam o tema no contexto português, designadamente o *Sustainable Governance Indicators (SGI)*, da autoria da Fundação Bertelsmann, e o *Civic Space Review of Portugal*, publicado pela OCDE (Bertelsmann Stiftung, 2024b; OECD, 2023a). O primeiro conta com diversas edições para os países da OCDE e da UE, incluindo Portugal desde 2011, e o segundo foi desenvolvido pela OCDE e publicado em 2023, a pedido do próprio país. Ambos os relatórios fornecem um contributo relevante para compreendermos o compromisso do Estado com a promoção da coprodução dos serviços públicos, na medida em que proporcionam informações relevantes sobre o enquadramento legal, político e institucional em que a participação cívica ocorre.

Os relatórios SGI analisam aspetos relacionados com a qualidade da governação no país, nomeadamente a eficácia das políticas públicas. Um painel de especialistas nacionais e internacionais analisa a qualidade das políticas públicas, das instituições e da governação, nos 41 países analisados, integrando a monitorização e avaliação, assim como a capacidade de envolvimento de outros atores, situados fora da esfera pública, no processo de formulação e implementação de políticas.

Em 2011, o primeiro relatório SGI para Portugal assinala o difícil contexto de crise económica e financeira global e a crescente dívida pública que o país então enfrentava, com elevados défices orçamentais e um fraco crescimento económico. Nesta altura, em que a capacidade do Estado encontrava-se sob pressão e as reformas institucionais tornaram-se urgentes em resultado das imposições do programa de ajustamento da Troika, assim como a necessidade de reduzir a burocracia, modernizar a AP e, em simultâneo, reduzir a despesa pública, muitas áreas do serviço público sofreram severas consequências da crise. Os cortes na despesa, a falta de recursos, os atrasos na implementação de projetos, incluindo os dedicados à digitalização, geraram diversos constrangimentos no aparelho administrativo do Estado que, segundo o relatório, aliados a um ambiente regulatório fragmentado, criaram fracas condições para o desenvolvimento da participação cívica (Bertelsmann Stiftung, 2024b) que, embora existindo de um ponto de vista formal, traduz-se em pouca influência real nas políticas públicas e, em particular, na prestação de serviços.

Nos anos seguintes a 2011 seguiu-se um período de priorização do ajustamento orçamental, reformas e reestruturação da AP. Ao nível da capacidade do governo, os relatórios SGI assinalam uma evolução na capacidade de implementação de reformas estruturais e medidas de modernização da AP, com foco na digitalização, uma maior coordenação entre ministérios, um esforço no sentido de aumentar a transparência e uma melhor gestão orçamental após a intervenção da Troika. O diagnóstico reconhece avanços nestas áreas, mas alerta para a resistência da burocracia da AP e, acima de tudo, para a falta de continuidade das medidas, salientando a falta de sustentabilidade das reformas e o facto de muitas medidas terem sido implementadas parcialmente ou revertidas depois, principalmente aquando das mudanças do governo (Bertelsmann Stiftung, 2024b).

Os relatórios SGI registam, após a implementação do programa da Troika, entre 2014 e 2020, progressos relevantes na digitalização dos serviços públicos, no acesso *online* a serviços e diversas iniciativas de simplificação administrativa, desenvolvidas em programas como o Simplex, que contribuíram para a redução da burocracia, com algumas melhorias na comunicação entre o Estado e os cidadãos, assim como uma maior transparência, nomeadamente na prestação de contas públicas. Contudo, os relatórios identificam também fortes limitações da capacidade do Estado ao nível dos recursos humanos e financeiros, que condicionam a expansão e a qualidade dos serviços públicos, onde persiste a falta de condições estruturais, sobretudo de pessoal e infraestruturas, principalmente nas regiões menos desenvolvidas do país.

Neste contexto, segundo os relatórios, a participação dos cidadãos na vida política e cívica assume um carácter meramente consultivo, com pouca influência efetiva no desenho ou avaliação de serviços públicos e com assimetrias regionais ao nível da capacidade administrativa, onde alguns municípios apresentam maior capacidade que outros para promover a participação dos cidadãos na vida pública. Adicionalmente, a avaliação dos serviços por parte dos cidadãos e a avaliação e medição do impacto das políticas públicas por parte dos governos são pouco sistemáticas, frágeis ou até mesmo ausentes.

O diagnóstico mais recente do relatório SGI, publicado pela Fundação Bertelsmann, data de 2024 (Serra da Silva et al., 2024). De um modo geral, o relatório identifica um desafio estratégico primordial: o de governar com visão de futuro. O país registou resultados insatisfatórios na visão estratégica, inovação preventiva, consulta social e avaliação das políticas públicas, pelo que é fundamental a aposta no reforço das capacidades da AP e no seu próprio compromisso e responsabilização em promover o envolvimento dos *stakeholders*, através de mecanismos transparentes que permitam aumentar a qualidade da elaboração de políticas e a capacidade de antecipar e resolver problemas futuros.

A criação de centros de competência como o LabX, JurisAPP, TicAPP e PlanAPP entre 2016 e 2021, são referidos como importantes fontes de análise, avaliação e propostas de contributos para as políticas públicas, reforçando a capacidade do Estado em planear, inovar e avaliar de forma mais participativa, envolvendo cidadãos e recursos da AP num processo de coprodução e melhoria contínua dos serviços públicos. O LabX, em particular, é apontado como um centro de inovação para o setor público que desempenha um papel relevante na modernização dos serviços públicos, sendo identificado como uma iniciativa que promove metodologias e práticas participativas no desenho de serviços públicos digitais. Atua segundo princípios de coprodução com cidadãos e também com funcionários públicos, testando protótipos e recolhendo *feedback* real no terreno, num esforço de alinhamento dos serviços públicos com as reais necessidades dos cidadãos enfrenta algumas limitações ligadas à lentidão na expansão, relacionadas com barreiras burocráticas, falta de coordenação entre entidades públicas e escassez de recursos especializados, o que tem restringido o alcance e a consolidação de uma cultura de inovação participativa na AP.

Contudo, o relatório observa igualmente que, apesar do seu papel inovador na modernização administrativa, o LabX e os restantes centros de competência enfrentam limitações, nomeadamente no que respeita à articulação interinstitucional, recursos humanos especializados e consolidação de práticas efetivas de participação cívica e coprodução, o que restringe a implementação de práticas sistémicas, limitando assim o impacto real e sistemático das suas iniciativas na formulação e implementação das políticas públicas em geral, e do *eGovernment* em particular.

Portugal continua a apresentar um fosso entre as medidas governamentais e a sua efetiva implementação (Serra da Silva et al., 2024). Tal como observado nos anos anteriores, o relatório observa que a participação cívica continua a ocorrer, mas com fraco envolvimento efetivo. Não por falta de enquadramento legal e regulatório, mas pela forma como esta ocorre, frequentemente num estado avançado das políticas públicas, e raramente na fase inicial do processo, nomeadamente no seu desenho. Na prática, apesar de prevista e assegurada pela lei portuguesa, o envolvimento da sociedade civil é pouco significativo e ocorre habitualmente numa fase tardia da formulação das políticas, o que se traduz num envolvimento real débil e pouco expressivo (Serra da Silva et al., 2024).

De destacar que o relatório salienta ainda desafios, alguns antigos, que persistem de relatórios anteriores, como é o caso da variação da qualidade entre os vários serviços públicos prestados e das dificuldades na utilização da avaliação e feedback dos serviços por parte dos cidadãos. O diagnóstico desta limitação, em particular, confirma o fraco envolvimento real dos cidadãos na prestação de serviços públicos, o que restringe a sua influência sobre transformações reais (Serra da Silva et al., 2024), designadamente nos serviços públicos digitais.

Os relatórios SGI apresentam alguns indicadores relevantes no domínio das práticas de governação pública, que podem ajudar-nos a compreender a coprodução de serviços públicos em Portugal. Estes indicadores são avaliados a partir de análises qualitativas realizadas por um painel de especialistas, baseadas em evidências documentadas, sendo pontuados numa escala de 1 a 10.

O indicador “Competência Participativa dos Cidadãos”, inserido na categoria “Responsabilidade Executiva”, foi avaliado entre 2014 e 2022. Este indicador é composto, não apenas pelo conhecimento político dos cidadãos, que avalia em que medida os cidadãos estão informados das políticas públicas, mas também pela abertura do governo, que mede em que medida o governo publica dados e informações que dotam os cidadãos da capacidade de responsabilizar o governo (Bertelsmann Stiftung, 2022). No período compreendido entre 2014 e 2022, Portugal obteve uma pontuação média de 5, mantendo-se estável, entre 5 e 5,2, durante os anos em análise³⁰, o que significa que o nível de parti-

³⁰ Para medir este indicador, os especialistas do painel procuram responder à pergunta “Em que medida os cidadãos estão informados sobre as políticas públicas?” e “O governo publica dados e informações de forma a fortalecer a capacidade dos cidadãos de responsabilizar o governo?”; a avaliação é realizada a partir de análises qualitativas baseadas em análise documental (Bertelsmann Stiftung, 2022).

cipação cívica em Portugal é moderado. Os valores estáveis indicam que não houve evolução assinalável ao longo do período, o que sugere que não se registaram avanços relevantes quer no nível de informação política dos cidadãos, quer na abertura do governo. Estes resultados revelam também alguma inércia institucional, dado que o país não piorou os seus resultados, mas também não conseguiu melhorar a capacitação dos cidadãos para a vida em sociedade.

Comparando com outros países, os valores registados no indicador situam-se em torno dos 5 pontos, abaixo dos registados nos restantes países do sul da Europa e bálticos, e bastante abaixo dos níveis elevados apresentados pelos países do norte da Europa, nos cerca de 9 pontos. Estes resultados revelam uma posição relativamente desfavorável de Portugal no contexto europeu, em que o país se mantém num nível modesto de participação cívica, ficando claramente aquém das práticas consolidadas de transparência e envolvimento observadas nos países do norte da Europa.

Em 2024, os relatórios SGI passaram a organizar a sua análise em torno de três pilares: “Governo Democrático”, “Governar com Visão” e “Formulação de Políticas Sustentáveis”. A “Construção de Consensos” integra a área Governar com Visão e subdivide-se em indicadores, entre os quais um de particular interesse para a compreensão da coprodução de serviços em Portugal: o “Envolvimento da Sociedade Civil na Formulação de Políticas” (Bertelsmann Stiftung, 2024b). Este indicador procura avaliar em que medida os governos integram as organizações da sociedade civil no desenvolvimento das políticas públicas³¹. Portugal obteve uma pontuação de 6, o que significa que o país apresenta um nível positivo, moderado, de participação cívica. Trata-se de uma participação que ainda não é plena, situando-se afastada, por exemplo, dos valores altos obtidos pelos países nórdicos, isto é, estamos perante um envolvimento significativo, mas não totalmente institucionalizado ou consistente e em que a voz da sociedade civil é ouvida, mas nem sempre tem influência efetiva nas decisões finais (Bertelsmann Stiftung, 2024b).

A Figura 4.19 apresenta uma comparação entre os valores do indicador em Portugal e nos restantes países do sul da Europa, com os valores registados nos países nórdicos e bálticos. Portugal situa-se num nível intermédio (6 pontos), abaixo dos países nórdicos, que registam uma pontuação média acima dos 8 pontos, mas acima de Itália (4,2) e Grécia (5,7) e abaixo de Espanha (7,3). Observamos assim que, enquanto os países do norte da Europa apresentam níveis elevados e consistentes de envolvimento da sociedade civil, Portugal mantém uma participação da sociedade civil moderada, semelhante à de vários países bálticos.

³¹ Para medir este indicador, os especialistas do painel procuram responder à pergunta “Em que medida o governo facilita a participação de organizações da sociedade civil, como sindicatos, associações empresariais, grupos sociais e ambientais, no processo de tomada de decisões políticas?”; a avaliação é realizada a partir de análises qualitativas baseadas em análise documental (Bertelsmann Stiftung, 2024a).

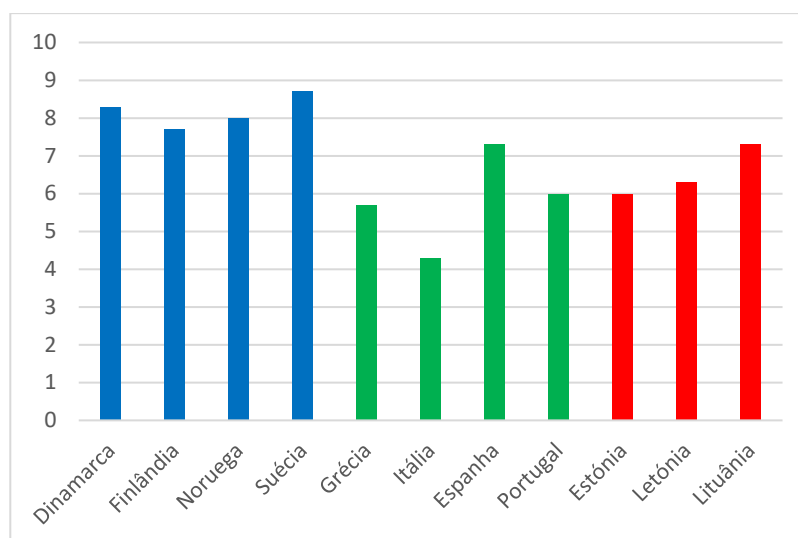


Figura 4.19 - Envolvimento da sociedade civil na formulação de políticas, Norte Europa, Sul e Báltico, 2024
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Bertelsmann Stiftung (2024b).

A análise dos dois indicadores evidencia assim que a participação cívica em Portugal mantém-se num nível moderado, revelando estabilidade ao nível das condições legais e institucionais para a sua existência, e da competência participativa dos próprios cidadãos, mas também falta de progressos assinaláveis. De notar, no entanto, que as alterações metodológicas introduzidas na edição SGI de 2024, com a reconfiguração dos pilares, redefinição dos indicadores e critérios de mensuração, impossibilitam uma comparação direta desse ano com os anos anteriores. Ainda assim, não se podendo afirmar, em rigor, que a evolução foi linear ao longo de todo o período, o que se observa é uma manutenção dos padrões positivos de evolução da participação cívica avaliados pelos relatórios entre 2014 e 2022, cuja estabilidade parece continuar em 2024.

Segundo o relatório SGI, o país permanece assim afastado dos modelos mais avançados de participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas e, portanto, na coprodução de serviços públicos, o que revela a necessidade de promover, reforçando e melhorando com ações concretas, a capacitação dos cidadãos e a sua real influência na formulação das políticas públicas.

Considerando estes resultados, torna-se relevante aprofundar a análise da participação cívica enquanto impulsionadora da coprodução no contexto português, com base em outras fontes internacionais que complementam a perspetiva dos *Sustainable Governance Indicators*. O relatório *Civic Space Review of Portugal*, publicado pela OCDE em 2023, proporciona um enquadramento relevante e uma compreensão mais abrangente do tema ao analisar as condições institucionais, legais, mas também práticas, que influenciam o envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil na vida pública. De destacar que este relatório foi solicitado pelo próprio país, com o objetivo de compreender e obter orientações sobre como pode um espaço cívico desenvolvido e protegido contribuir para a melhoria dos serviços

públicos, para a promoção de serviços públicos mais inclusivos, equitativos e responsivos a todos os segmentos da sociedade (OECD, 2023a).

A sua análise permite compreender de que modo o país tem promovido, ou condicionado, a co-produção de políticas e, em particular, dos serviços públicos, no contexto do *eGovernment*, contribuindo assim para uma visão mais completa da evolução da participação cívica e da coprodução em Portugal. O relatório identifica e analisa aspetos formais, relativos ao enquadramento legal e regulatório da participação cívica, mas também a existência e a qualidade das vias de diálogo estruturado entre governo e sociedade civil, assim como a capacidade de apoio institucional à participação da sociedade civil no processo de políticas públicas, todos eles elementos com um papel crucial na coprodução de serviços públicos entre cidadãos e Estado.

Um ponto de partida relevante do documento é a definição da OCDE de “espaço cívico”, entendida como “o conjunto de condições jurídicas, políticas, institucionais e práticas necessárias para que os intervenientes não governamentais tenham acesso à informação, se expressem, se associem, organizem e participem na vida pública” (OECD, 2023a, p. 3). Trata-se, portanto, de avaliar um conjunto de pressupostos das sociedades democráticas, onde o acesso à informação e a liberdade de expressão constituem pilares fundamentais. A sua importância na coprodução é crucial, uma vez que esta consiste num processo colaborativo entre cidadãos (sociedade civil) e instituições públicas (Estado) para planear, desenhar, implementar e avaliar serviços públicos.

Entre as condições existentes em Portugal, a OCDE destaca o enquadramento jurídico sólido que protege o direito dos cidadãos às liberdades cívicas de expressão, reunião e associação, assim como a disponibilização de estruturas e mecanismos que permitem a participação dos cidadãos. Contudo, apesar das condições jurídicas robustas, e à semelhança do observado no relatório SGI, também a OCDE alerta para desafios e limitações de relevo no que respeita à efetiva integração da sociedade civil nos processos de implementação de políticas públicas, salientando que, mais do que colaboração ou co-produção, o que tende a ocorrer é um envolvimento mais consultivo e menos colaborativo, sem envolvimento real no desenho ou avaliação dos serviços públicos, o que limita o seu impacto real nas políticas do país.

O domínio da digitalização dos serviços públicos é evidenciado como um exemplo onde a participação dos cidadãos poderia fazer a diferença, no sentido em que o *eGovernment*, constituindo uma forma de potenciar a influência dos cidadãos nos serviços públicos, poderia produzir efeitos reais sobre a melhoria da prestação dos mesmos e, ao adaptá-los às reais necessidades dos cidadãos, agiria de forma efetiva sobre a sua eficácia. Complementando esta evidência, o documento identifica igualmente lacunas ao nível das capacidades institucionais e tecnológicas do Estado, as quais dificultam que as plataformas de serviços públicos possam constituir verdadeiros instrumentos de coprodução de políticas, ao invés de funcionarem apenas como canais de comunicação. Outras limitações identifica-

das centram-se na falta de recursos humanos e financeiros na AP que permitam gerir processos participativos amplos e inclusivos, e na reduzida comunicação desta com os cidadãos sobre os processos participativos, tanto ao nível da sensibilização, como da divulgação e do *feedback* sobre a utilização efetiva dos seus contributos para a melhoria da prestação dos serviços públicos (OECD, 2023a).

No seu conjunto, as limitações e desafios encontrados pela OCDE traduzem-se num conjunto de barreiras que impedem o real envolvimento dos cidadãos, não obstante as condições legais e regulatórias disponíveis que, de facto, asseguram que a participação dos cidadãos possa legalmente existir. Estas não são, por isso, suficientes. É necessário, segundo a OCDE, fortalecer o espaço cívico para que o país avance com as reformas do serviço público.

O primeiro passo recomendado consiste na criação de uma estratégia nacional de participação cívica e de coprodução que comece por capacitar os recursos humanos da AP com metodologias de coprodução e integre uma coordenação interministerial, de modo a assegurar, à partida, as condições estruturais e organizacionais necessárias num ecossistema público capaz de garantir uma implementação coerente e sustentável de práticas colaborativas centradas no utilizador. Outro passo importante é a inclusão dos diversos segmentos da população, sobretudo os mais vulneráveis, em todas as fases dos processos de desenho e implementação, de modo a garantir serviços inclusivos, assim como o aumento e a diversificação dos canais de comunicação com os cidadãos e uma divulgação clara do impacto das contribuições dos cidadãos.

Assim, na prestação de serviços públicos, a OCDE recomenda que a ampla digitalização dos serviços públicos em curso no país incorpore a participação dos cidadãos desde o início do ciclo (planeamento, desenho, implementação e avaliação), para que se criem condições para a existência de serviços digitais centrados nas pessoas e, portanto, melhores, mais acessíveis, mais inclusivos, que fomentem a sua utilização pelos cidadãos, de acordo com diversas recomendações anteriores da OCDE (OECD, 2022b, 2022c, 2024b, 2009), tal como da UE, explícitas nos vários *eGovernment Benchmarks* europeus, conforme analisado na Secção 4.1 – As políticas de digitalização e o *eGovernment* na Europa.

As recomendações da OCDE encontram-se em linha com os princípios orientadores para uma abordagem baseada em direitos humanos nos serviços públicos, apresentados no âmbito da Presidência Portuguesa da UE, em 2021. Estes princípios baseiam-se precisamente na participação cívica, na capacitação dos cidadãos, na transparência e na prestação de contas. Trata-se afinal de uma abordagem aos serviços públicos que pretende torná-los mais simples, integrados e inclusivos, com os seres humanos (cidadãos) no centro do processo de desenho e desenvolvimento (LABX & AMA, 2021).

A análise da OCDE parece assim convergir com os resultados do relatório SGI, anteriormente analisado. Ambos os relatórios destacam um padrão de participação positivo, mas moderado, mais baseado em condições formais que em mecanismos e dinâmicas de colaboração efetivas. Ambos sublinham que o quadro jurídico e institucional vigente assegura as estruturas legais que permitem a participação

dos cidadãos. Contudo, verifica-se que tal enquadramento não é necessariamente evidência de uma participação cívica ou de processos de coprodução efetivos e consolidados.

A discrepância entre as avaliações do V-Dem, por um lado, e dos Sustainable Governance Indicators e da Civic Space Review, por outro, proporciona-nos diferentes perspetivas sobre a participação cívica. Enquanto o índice de participação da sociedade civil do V-Dem avalia se existe liberdade de associação e reunião, se organizações da sociedade civil podem operar livremente e com diversidade e se os cidadãos podem expressar livremente os seus interesses, os dois relatórios aferem sobre a sua real expressão e grau de influência.

Assim, enquanto o V-Dem mede sobretudo a existência formal, legal e pluralista da sociedade civil e a liberdade de ação, onde Portugal obtém uma boa classificação por garantir as condições legais e regulatórias necessárias, os dois relatórios analisados avaliam o nível real de participação e influência das organizações da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, sendo que neste domínio o país revela uma fraca capacidade de influência e coprodução e uma cultura participativa limitada, tanto no Estado como na sociedade. Tal significa que a boa pontuação do V-Dem no índice analisado indica que existem condições formais para a participação, embora, na realidade, essas condições não se traduzam numa influência significativa da sociedade civil nem em coprodução efetiva e sistematizada de políticas públicas, o que revela um fosso entre o potencial do país neste domínio e a realidade prática.

Esta discrepância leva-nos ao encontro das recomendações da OCDE sobre governança digital (OECD, 2021b), que invocam a importância de os países avaliarem o estado em que se encontram na dimensão da participação e colaboração cívica. Há que colocar perguntas-chave para perceber até que ponto os cidadãos foram envolvidos no desenho da estratégia de governo digital, que canais de colaboração existem e se são eficazes, e como são geridos e avaliados os resultados dessas participações. As recomendações em causa reforçam que a participação e colaboração devem integrar não apenas a conceção das iniciativas digitais, mas também a implementação, a gestão dos projetos e a avaliação dos resultados, para que o governo digital seja verdadeiramente centrado no cidadão.

De acordo com o procedimento seguido no estudo da variável confiança, procuramos agora, de forma análoga, complementar a análise dos vários indicadores relativos à coprodução através das entrevistas realizadas. O procedimento visa aprofundar a compreensão do papel da coprodução no Estado e AP, enquanto variável influenciadora da política do *eGovernment* e da sua adesão pelos cidadãos, captando as perspetivas dos entrevistados sobre o empenho dos organismos públicos nos processos de coprodução dos serviços públicos digitais.

Assim, os entrevistados foram convidados a revelar as suas perceções quanto à coprodução dos cidadãos no Estado e na AP e a respetiva influência dessa coprodução no *eGovernment* e sua adesão. Mais concretamente, e como ponto de partida para o tema, foram questionados se os organismos

recolhiam dados sobre o nível de utilização das plataformas digitais e se obtinham *feedback* regular dos cidadãos sobre a sua experiência de uso dessas plataformas (ver Anexo A – Guião de Entrevista). Se o objetivo era compreender, por um lado, se os organismos aferiam informação sobre o uso das suas plataformas digitais e, por outro lado, se tinham procedimentos de avaliação dos serviços ali prestados, estas questões constituíram igualmente um ponto de partida para se perceber até que ponto utilizavam essas informações para fomentar o uso dos seus serviços digitais e melhorá-los, respetivamente. Este encadeamento levou-nos, como pretendido, a conversas produtivas sobre a coprodução de serviços públicos digitais no Estado com a grande maioria dos entrevistados.

As respostas recolhidas revelam que a coprodução é frequentemente interpretada pelos entrevistados não apenas como um processo de coprodução de valor público, mas como uma prática associada à ideia de colocar o “cidadão no centro” do desenho e da prestação dos serviços públicos digitais, num cenário de tendência internacional de transformação das relações entre Estado e sociedade civil no âmbito da governação digital. Estas tendências encontram-se, aliás, de acordo com as recomendações de várias organizações internacionais como a UE, OCDE ou as Nações Unidas, como vimos na Secção 4.1 – As políticas europeias de digitalização: enquadramento geral.

Contudo, as respostas apontam para uma divergência entre as recomendações internacionais, aquilo que se pretende implementar, e a realidade. A maioria dos entrevistados reconhecem e mencionam de forma entusiasta a relevância da coprodução, fornecendo alguns exemplos da sua implementação nos serviços públicos em Portugal, mas descrevem-na como um objetivo a alcançar, ainda distante da realidade desejável no terreno. De acordo com as respostas obtidas, a participação dos cidadãos acaba por confinar-se a um mecanismo de recolha de *feedback* através de instrumentos de avaliação da satisfação, isto é, após o desenho e implementação do serviço digital e não no seu início. Esta realidade vai ao encontro dos diagnósticos dos relatórios anteriormente analisados nesta Secção, nomeadamente do relatório SGI, que aponta precisamente para o momento tardio do processo em que a coprodução de serviços públicos ocorre em Portugal.

Um dos entrevistados afirma que *“temos métricas relacionadas com a avaliação que as pessoas fazem das páginas no portal (...) há um mecanismo, nós chamamos de feedback”* (E2). A coprodução, neste enquadramento, é medida em termos de avaliações solicitadas aos cidadãos sobre o serviço prestado, materializada em indicadores de satisfação, sem que se verifique um processo de envolvimento continuado ou de desenho conjunto de serviços. A referência às “métricas” enquadra-se numa abordagem de monitorização e performance, em detrimento de uma verdadeira cultura participativa. Esta abordagem confirma-se quando o mesmo entrevistado descreve que *“as pessoas podem fazer uma avaliação quantitativa (...) e também deixam um comentário, porque nós também temos uma análise semanal destes comentários”* (E2). Embora se trate de uma prática que revela abertura à escuta dos cidadãos, a forma de participação é posterior ao processo digital e pontual, centrada na resposta

a questionários ou na interação digital de *feedback*. Falta uma dimensão de desenho e planeamento conjunto onde o cidadão possa, de facto, participar na conceção das soluções.

Outro entrevistado afirma que *“todo o feedback que é aqui incorporado é depois, obviamente, analisado, enquadrado nas nossas áreas de gestão e depois as nossas áreas de gestão, em interação com a área de sistemas de informação, promovem a melhoria contínua dos serviços que prestamos”* (E1). Esta afirmação mostra que o cidadão fornece *feedback* do serviço digital, a pedido do organismo, mas a análise desse *feedback* e o controlo da decisão sobre as alterações do processo digital que resultam da avaliação do serviço permanecem integralmente dentro das estruturas administrativas e da gestão. A colaboração entre cidadão e Estado é, assim, unidirecional, dado que o organismo recolhe, interpreta e age sobre a informação, sem qualquer diálogo com os utilizadores da plataforma.

A relação entre *feedback* e decisão sobre as alterações do processo digital torna-se ainda mais evidente na afirmação de que *“todas estas análises servem depois para nós conseguirmos, de facto, perceber o que é que vamos pôr no chamado backlog do produto (...) às vezes percebemos onde é que está o problema, mas não percebemos o que é o problema”* (E2). Este excerto é particularmente relevante, dado que se reconhece a limitação da informação obtida através de *feedback* não contextualizado, decorrente de uma colaboração unidirecional. O entrevistado em causa admite que por vezes identificam o problema, mas não a sua origem ou natureza exata, o que evidencia uma limitação de práticas de recolha de dados, as quais não permitem compreender plenamente as experiências e as motivações dos cidadãos.

Outro afirma, por exemplo, que *“fazemos anualmente um inquérito de satisfação (...) o problema é o desfasamento temporal (...) estamos a trabalhar em tentar obter este feedback, não num inquérito anual, mas num momento”* (E4), referindo-se ao inquérito de satisfação lançado periodicamente aos cidadãos que utilizam os serviços públicos digitais do seu organismo. De facto, a maioria dos entrevistados afirmaram não terem um *feedback* imediato dos cidadãos, aquando da utilização efetiva do serviço, o que torna a avaliação da satisfação menos fiável, dado que quando respondem ao inquérito de satisfação, os cidadãos já não estão efetivamente a vivenciar a experiência de utilização que viveram e, no limite, podem até já não ter inteiramente presente o processo digital por onde passaram para obter o serviço pretendido. Destes, apenas alguns referiram que o seu organismo se encontrava a trabalhar na implementação da avaliação imediata da satisfação, isto é, na disponibilização imediata de *“carinhas sorridentes ou tristes”* (E4, E6) após a conclusão do serviço na plataforma digital e não na disponibilização de um inquérito genérico alguns meses ou um ano depois.

Esta afirmação ilustra um padrão recorrente ao longo das entrevistas, em que a coprodução é percebida pelos entrevistados mais como um mecanismo de consulta do que como um processo colaborativo, onde cidadãos e AP partilham responsabilidades no desenho de soluções. Este padrão mostra que o cidadão é tratado como um utilizador final e não como um coprodutor de valor público.

Apesar das limitações indicadas, nota-se uma evolução positiva na percepção institucional sobre o papel dos cidadãos, ao constatar-se que a maioria dos entrevistados refere a existência de inquéritos aos utilizadores das plataformas de serviços públicos dos seus organismos e que a maioria afirma utilizar essa informação para ajustar e melhorar esses serviços. Outros reconhecem dificuldades na incorporação do *feedback* recolhido nos atuais processos digitais, afirmando, por exemplo, que *“nós temos acesso a esses dados, mas ativamente não temos promovido melhorias da utilização do serviço digital nesta ótica orientada para tentar perceber (...) porque não temos a capacidade de ação sobre estas melhorias”* (E5). Aqui, a coprodução surge travada por uma limitação estrutural, de barreiras organizacionais e de competências, mostrando que a não efetivação da coprodução no *eGovernment* decorre também de restrições institucionais, sejam de recursos humanos, tecnológicos ou de coordenação interdepartamental.

As práticas habituais indicam, contudo, um movimento gradual para um ajuste das plataformas digitais, ainda que com base em mecanismos unidirecionais de *feedback*. Este tipo de discurso evidencia um reforço das práticas de escuta ativa, ainda que limitadas, bem como uma tentativa de transição de um modelo de governação *top-down* para um modelo mais informado pelos utilizadores.

Há ainda a registar alguns esforços no sentido de envolver mais diretamente os cidadãos. Um dos entrevistados relata: *“estão a aumentar as visitas, mas está a descer o contentamento (...) gostaríamos de contar com a sua ajuda para nos ajudar a melhorar esta página (...) e normalmente temos sempre adesão a este tipo de coisas”* (E2). Esta citação indica a existência de esforços pontuais de coprodução, embora moderada, em que os cidadãos são convidados a participar em momentos específicos de teste ou melhoria de determinadas funcionalidades das plataformas. Contudo, mesmo nestes casos, a coprodução é pontual, não se configurando como prática contínua estruturada.

A título de exemplo, apenas dois participantes nas entrevistas referem explicitamente a “participação dos cidadãos” nos serviços digitais, um deles invocando o exemplo do Simplex, cuja prática de auscultação dos cidadãos ocorre na fase anterior à do desenho do serviço digital, afirmando que *“existe outra estratégia que é a estratégia lá está da participação dos cidadãos (...) naquilo que são os próprios desenhos dos serviços públicos digitais, esse conceito tem acontecido (...), o mais conhecido (...) é o Simplex, é a participação dos próprios cidadãos naquilo que possam ser os novos projetos e novos desenhos no âmbito daquilo que são projetos de simplificação (...)”* (E10). Outro refere a emergência dessa tendência, denotando-se, no entanto, alguma distância para a realidade do país: *“agora há a ideia, ou pelo menos essa é a filosofia que está por trás da mentalidade GovTech, que é colocar em interação os diferentes stakeholders que têm interesse num determinado assunto, na tecnologia. Seja a gestão pública, que tem a necessidade de ter um serviço, seja quem a vai utilizar efetivamente, o público atual, o cidadão, a empresa, o advogado, etc.”* (E19).

Assim, a análise da coprodução, designadamente na leitura articulada dos indicadores provenientes dos relatórios SGI e Civic Space Review, confirma a perceção da existência de uma lacuna persistente na cultura de coprodução e participação dos cidadãos em Portugal. O SGI mostra que, apesar de melhorias no *eGovernment*, o envolvimento dos cidadãos nas fases de formulação e implementação das políticas públicas permanece reduzido. O *Civic Space Review* complementa e confirma essa visão, salientando a existência de uma cultura de coprodução ainda incipiente, resultado de um conjunto de limitações e desafios que dificultam a consolidação de práticas colaborativas.

Os resultados qualitativos e quantitativos apontam assim, de forma evidente, para a valorização da coprodução como princípio orientador, no entanto esta não se encontra ainda enraizada nas práticas institucionais e na cultura da organização pública. Um dos entrevistados sintetiza esta contradição explicando que há atualmente esforços no sentido de envolver mais o cidadão, mas ainda não faz parte do ADN das instituições, ainda *“há equipas que continuam a querer desenvolver como desenvolviam antes (...) não é uma prática generalizada (...) É uma luta. É uma luta para que as equipas de gestão de projetos e de desenvolvimento tenham este tipo de abordagem”* (E20).

Esta constatação tem implicações relevantes, dado que a coprodução, entendida como processo de construção conjunta de soluções públicas, exige mais do que a disponibilização de plataformas digitais ou canais de *feedback*. Requer uma capacitação do Estado ao nível institucional, tecnológico, financeiro e de recursos humanos, que permita a implementação estrutural e a gestão de processos participativos sistemáticos, amplos e inclusivos nos serviços públicos digitais em Portugal.

Assim, os dados qualitativos recolhidos demonstram que a coprodução é um conceito em transição, reconhecido e valorizado, embora ainda por implementar na sua substância. O discurso institucional parece evoluir, como podemos verificar, no sentido certo, da valorização do cidadão como agente ativo do *eGovernment*. Contudo, os mecanismos de participação ativa permanecem ainda incipientes e pouco estruturados, pelo que se torna imperativo transformar o cidadão, de mero utilizador e fonte de *feedback*, em parceiro de coprodução e inovação pública, promovendo e consolidando uma cultura de coprodução que vá além da fronteira da consulta e se traduza em governação colaborativa efetiva.

4.7 A capacidade do Estado

A capacidade do Estado constitui uma das bases fundamentais da governação contemporânea, refletindo a aptidão das instituições públicas para desenhar, implementar, e avaliar políticas públicas sustentáveis de forma regular e eficaz.

Numa perspetiva tradicional, a capacidade do Estado é comumente associada aos recursos humanos, técnicos e financeiros de que o Estado dispõe, tal como à sua competência administrativa e organizacional. Contudo, de acordo com o NPG, num ambiente caracterizado por uma crescente complexidade, a capacidade do Estado supera a sua conceção tradicional e tende a adquirir, progressivamente, uma natureza mais dinâmica, relacional e colaborativa. Tal acontece num ambiente de governação em rede, em que é necessário coordenar múltiplos atores, públicos, privados e da sociedade civil, para responder de forma rápida e eficaz aos diversos e complexos desafios da governação contemporânea (ver Subsecção 1.2.2 – Os novos paradigmas da Gestão Pública e Secção 2.2 – Debates sobre o *eGovernment*).

No contexto da transformação digital da AP, a capacidade do Estado toma assim um significado particularmente relevante, funcionando como um fator determinante para o sucesso das políticas de *eGovernment*. Tal como discutido na Secção 2.2 – Debates sobre o *eGovernment*, um Estado com elevada capacidade administrativa, institucional e tecnológica possui as ferramentas para adaptar-se às novas exigências tecnológicas, para gerir sistemas, dados e plataformas digitais de forma eficiente, para coordenar as redes de governança digital, para gerir e disponibilizar serviços públicos inovadores e orientados para as necessidades dos cidadãos. Por outro lado, limitações nestas capacidades conduzem a uma resistência à inovação, à descontinuidade de políticas e a uma fraca adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais.

Assim, analisar a capacidade do Estado, enquanto variável fundamental assumida pelo NPG, torna-se importante para compreendermos as condições em que o setor opera para inovar, colaborar institucionalmente, garantir confiança e legitimidade num ambiente de governação em rede. Não obstante as diferentes dimensões da capacidade do Estado, a presente análise incidirá preferencialmente sobre a sua capacidade administrativa, particularmente nas componentes de recursos humanos, financeiros e técnicos, dado constituir a base fundamental sobre as quais as restantes se alicerçam, ao nível institucional, tecnológico, de colaboração e governação em rede. Importa, assim, compreender como esta dimensão contribui para a consolidação do *eGovernment* e para a adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais.

Observamos assim a evolução recente dos recursos da AP portuguesa, uma vez que estes expressam a capacidade do Estado de mobilizar meios humanos, financeiros e técnicos para as políticas pú-

blicas em geral e portanto, também, para a transformação digital como parte integrante destas. A análise seguinte procura, deste modo, destacar as principais tendências das últimas décadas, designadamente no que respeita à composição e dimensão do emprego público e esforço orçamental, com o objetivo de compreendermos em que medida estas variáveis refletem o fortalecimento ou os estrangimentos da capacidade do setor público. A observação destes indicadores permite-nos compreender como o Estado tem vindo a desenvolver as condições estruturais necessárias à implementação do *eGovernment*, mas também à prestação de serviços públicos digitais sustentáveis e eficientes.

A Figura 4.20 mostra a evolução do emprego público entre 1999 e 2024, de acordo com os dados disponibilizados pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)³². A sua observação mostra uma tendência geral de recuperação e crescimento do emprego público após um período de diminuição acentuada entre 2011 e 2015. Este período é coincidente com o contexto de crise económica e respetivo programa de assistência financeira liderado pela Troika que, como sabemos, implicou a aplicação de medidas de austeridade e diversas restrições orçamentais que provocaram uma redução significativa do número de trabalhadores no setor público. Neste período o país perdeu cerca de 70.000 funcionários públicos.

Após 2015 a tendência inverte-se, observando-se um percurso de crescimento sustentado impulsionado pela retoma da economia, que proporcionou a progressiva recuperação da capacidade operacional do Estado. Entre 2020 e 2024 o número de trabalhadores na AP ultrapassou os níveis registados no início do século, atingindo valores próximos de 750 mil funcionários. Portugal não só recuperou os cerca de 70.000 funcionários perdidos durante o período da Troika, como em 2024 apresenta mais funcionários públicos do que antes da Troika (mais cerca de 25.000, face a 2011).

A linha de tendência linear crescente reflete, assim, um padrão global de evolução positiva ao longo do período apresentado, representando o comportamento médio da série no longo prazo. Apesar da descida observada entre 2011 e 2014, o aumento expressivo dos anos posteriores influencia significativamente a média dos dados, resultando numa linha globalmente ascendente.

Embora constituam dados gerais, estes não deixam de representar um indicador da capacidade do Estado para investir em recursos humanos, uma condição essencial para a implementação eficaz

³² No que respeita ao número de trabalhadores da AP, verifica-se a existência de duas descontinuidades metodológicas relevantes na série estatística. Entre 1999 e 2005, não existem dados comparáveis, uma vez que nesse período ocorreu a transição entre as estatísticas anteriormente produzidas por fontes dispersas, como o INE e diversos organismos setoriais, e a criação do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), desenvolvido pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) a partir de 2005, enquanto fonte oficial e centralizada de registo do emprego público. Entre 2005 e 2011 optou-se pela não apresentação de valores, uma vez que os dados disponibilizados são parciais, devido à implementação gradual do SIOE, abrangendo progressivamente os diferentes organismos e vínculos laborais da AP. Apenas a partir de 2011 o sistema se encontra totalmente consolidado, permitindo a produção de séries homogéneas e comparáveis ao longo do tempo (DGAEP, 2012, 2014).

de políticas de *eGovernment*. Um número de funcionários capaz de suprir as necessidades operacionais do Estado, desde que devidamente qualificado, constitui uma condição base para o desenvolvimento e manutenção de infraestruturas digitais, plataformas inovadoras e interoperáveis e serviços públicos digitais de qualidade. Deste modo, o crescimento do número de funcionários públicos nos últimos anos poderá ser interpretado como um sinal de reforço financeiro do Estado e, simultaneamente, como um potencial fator facilitador da transição digital na AP, podendo proporcionar condições para a consolidação do *eGovernment* em Portugal.

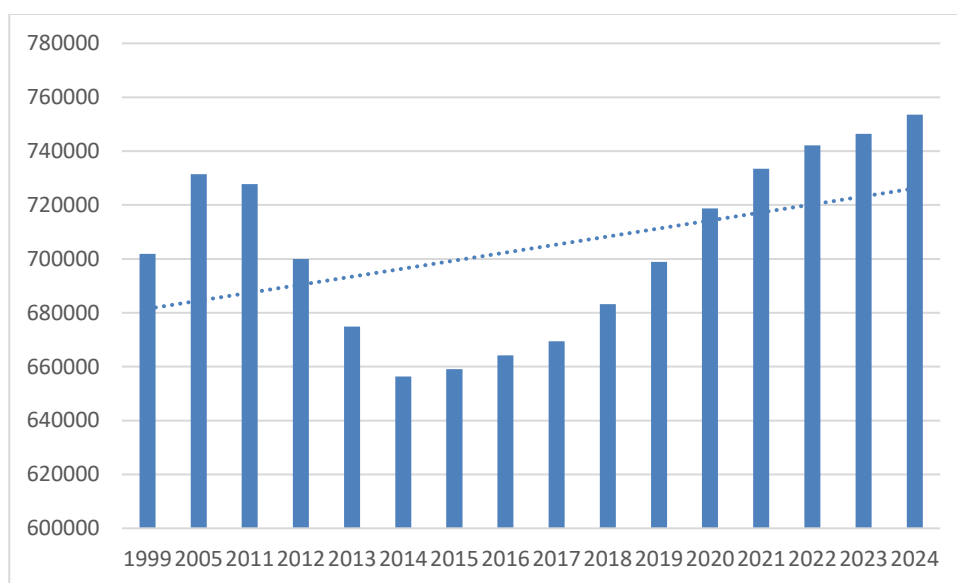


Figura 4.20 – População empregada na Administração Pública em Portugal, 1999 - 2024

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Síntese Estatística do Emprego Público (DGAEP, 2025b).

Embora a evolução do número absoluto de trabalhadores da AP permita identificar tendências estruturais internas, levanta-se a questão de sabermos como o país se posiciona face a padrões internacionais do emprego público. Para desenvolver esta dimensão comparativa recorreremos a uma comparação com a média dos países da OCDE, avaliando o peso relativo do emprego público no total do emprego, conforme apresentado na Figura 4.21.

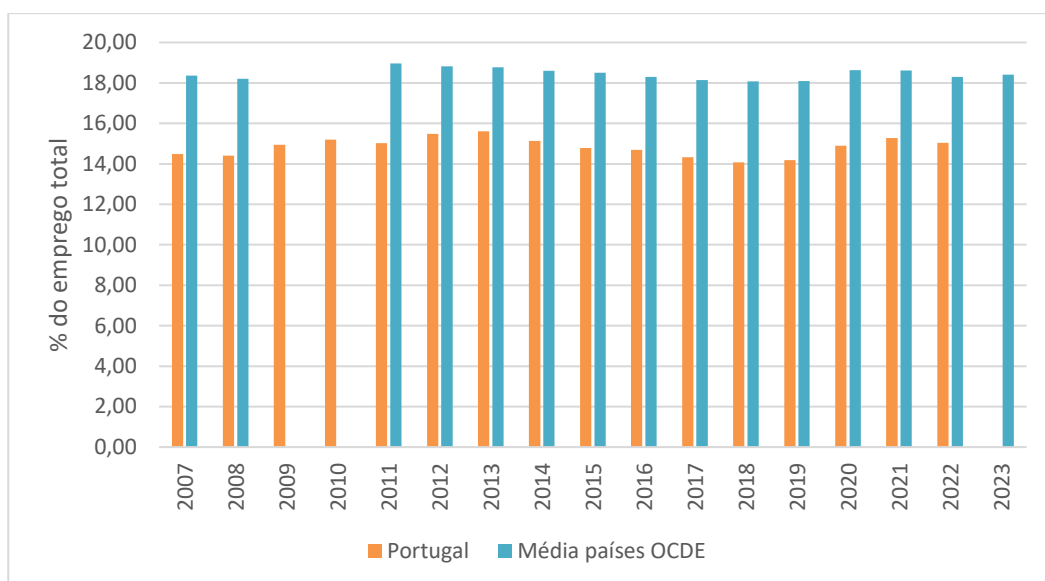


Figura 4.21 - Emprego público em percentagem do emprego total, Portugal e média OCDE, 2007–2023
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de OECD (2025).

Apesar do padrão global de crescimento do número de funcionários públicos expresso na Figura 4.20, o gráfico da Figura 4.21 permite-nos observar que, ao longo de todo o período analisado, entre 2007 e 2023, Portugal apresenta sistematicamente uma proporção de emprego público inferior à média dos países da OCDE. Enquanto a média dos países da OCDE apresenta regularmente valores entre 18% e 19% do emprego total, Portugal oscila entre 14% e 15,5%, registando uma divergência persistente de cerca de 3 a 4 pontos percentuais (OECD, 2025a). Este desvio sistemático sugere que Portugal apresenta, estruturalmente, uma AP de menor dimensão, pelo menos no que respeita ao peso relativo no mercado de trabalho.

Nos países nórdicos ou do centro da Europa onde, historicamente, o Estado ocupa um papel central, os direitos sociais são universais e o peso do Estado Social é mais significativo, a prestação de serviços públicos é fortemente descentralizada e intensiva em força de trabalho. Ao contrário destes países, Portugal apresenta uma menor presença e tradição de intervenção pública em serviços sociais, tipicamente intensivos em pessoal onde, segundo a OCDE, em 2020 cerca de 5% do emprego total provinha de entidades do setor social, indicador de que a rede de entidades sociais, com serviços intensivos em pessoal, tem um peso reduzido comparado com setores públicos mais fortes em outros países (OECD, 2023c, 2024f).

Por outro lado, a economia portuguesa é mais intensiva em setores privados como o turismo, comércio e serviços que, segundo dados do INE e do Banco de Portugal, representam mais de 70% do emprego total (Banco de Portugal, 2025). Sendo estes setores predominantemente privados e intensivos em mão-de-obra, o emprego total em Portugal tende a ser elevado, o que reduz o peso relativo do emprego público no país. Deste modo, se o emprego total cresce ou é dominado por sectores pri-

vados, mesmo que o emprego público se mantenha constante ou cresça moderadamente, o seu peso relativo diminui.

A reforçar este efeito, entre 2011 e 2014, a significativa redução de efetivos no setor público afetou o número absoluto de funcionários, um impacto que continuou a influenciar a proporção do emprego público no emprego total, mesmo no período de recuperação económica que se verificou a partir de 2016, após a intervenção da Troika no país.

A comparação de indicadores económicos, políticos, sociais e outros, entre Portugal e a média dos países da OCDE, afigura-se relevante na medida em que nos encontramos perante um conjunto de países maioritariamente desenvolvidos, o que representa inevitavelmente, também no que respeita ao nível de emprego público, uma referência a tomar em consideração.

O menor peso do emprego no setor público que constatamos em Portugal, comparativamente com outros países, poderá ter implicações na capacidade de prestação de serviços públicos. Uma AP de menor dimensão ao nível dos recursos humanos poderá enfrentar uma pressão acrescida sobre os funcionários existentes, com sobrecarga de trabalho e menor capacidade e prontidão de resposta. Assegurar serviços contínuos e de elevada prontidão em períodos de crise como pandemias, incêndios ou fenómenos climatéricos, alguns atualmente tão comuns, poderá ser mais difícil. Uma AP de menor dimensão poderá assim influenciar diretamente a qualidade dos serviços públicos, o que afeta diretamente a vida dos cidadãos.

A um nível estrutural, uma AP com reduzidos recursos humanos poderá afetar a capacidade de implementação de transformações estruturais e reformas. Como poderemos ver adiante nesta secção, a transformação digital do Estado, e o *eGovernment* em particular, exigem elevadas competências digitais, técnicos especializados e equipas capazes de inovar, o que apenas se consegue com um número adequado de recursos humanos estáveis e permanentes, nomeadamente ao nível da manutenção e inovação dos sistemas digitais. Conforme poderemos verificar, a AP portuguesa apresenta dificuldades em contratar e em reter profissionais na área das tecnologias. Com um menor número de trabalhadores, sobretudo em áreas tecnológicas, a AP, como qualquer outra organização de grandes dimensões, enfrenta dificuldades acrescidas em modernizar sistemas e garantir a sua manutenção, atualizar infraestruturas digitais, garantir interoperabilidade e, sobretudo, acompanhar a evolução tecnológica. Países com maior proporção de emprego público dispõem de uma dotação de pessoal mais favorável à constituição de equipas digitais qualificadas, mais robustas, à promoção de uma maior especialização e ao desenvolvimento e manutenção de estruturas dedicadas a governação digital.

Não obstante os bons resultados que Portugal apresenta nos rankings digitais e indicadores como o DESI, alguns dos quais analisados ao longo do presente capítulo, inevitavelmente questionamo-nos se não estará a fazer “muito” com “pouco”, o que necessariamente acarreta limites de operação e consequentemente preocupações relativas à sustentabilidade do ecossistema digital da AP do país,

decorrentes de uma evolução positiva maioritariamente baseada em esforços concentrados que numa estrutura administrativa de dimensão adequada, consistente e robusta.

De referir que a escassez de recursos humanos, conforme verificaremos adiante, tem vindo a resultar numa dependência maior da contratação externa. Com menos trabalhadores especializados, a AP tem vindo a recorrer aos serviços de empresas de tecnologias de informação privadas, não apenas para o desenvolvimento de plataformas digitais, como também para a sua manutenção. Esta dependência de recursos externos, muitas vezes em regime de *outsourcing*, poderá implicar custos mais elevados e redução da autonomia, podendo conduzir, na ausência de coordenação adequada, à fragmentação de soluções digitais e à dificuldade de interoperabilidade entre as mesmas.

Uma AP com reduzidos recursos humanos pode igualmente ter repercussões na adesão dos cidadãos ao *eGovernment*. Um reduzido número de funcionários impacta inevitavelmente a rapidez e a qualidade do serviço presencial e telefónico, bem como o desempenho dos serviços digitais nos aspetos anteriormente mencionados. Este efeito, por sua vez, repercute-se diretamente na confiança dos cidadãos nas instituições públicas que, conforme vimos na Secção 4.5, é uma variável essencial para a adesão ao *eGovernment*.

De referir igualmente que, embora o digital reduza a necessidade de contacto presencial, muitos serviços exigem algum apoio humano, não apenas os que envolvem situações administrativas complexas, mas também os dirigidos à população idosa e a todo o tipo de cidadãos com baixas competências digitais que, em Portugal, apresentam uma significativa expressão, pelo que também neste aspeto uma AP reduzida pode não conseguir garantir o apoio humano, como complemento ao digital, de forma eficiente, conduzindo à redução da utilização dos serviços digitais.

Suportando esta linha de pensamento, alguns estudos apontam para o apoio humano como uma das condições facilitadoras da utilização do *eGovernment*, afastando a ideia de que uma elevada prontidão dos serviços públicos digitais, sobretudo ao nível da infraestrutura montada e da oferta de serviços disponibilizada, seja condição suficiente para a utilização (Lynn et al., 2022; Yera et al., 2020).

Deste modo, contrariamente ao que por vezes se possa assumir, o apoio humano desempenha um papel fundamental na adesão aos serviços públicos digitais. O *onboarding* digital, por exemplo, constitui um passo inicial fundamental para a adesão ao processo digital: as dificuldades em ultrapassar barreiras iniciais como a mera criação de um utilizador, definição de uma *password* ou orientação nos procedimentos iniciais (Spiliotopoulos et al., 2023). Da mesma forma, os grupos de cidadãos mais vulneráveis dependem mais de apoio humano para interagirem com as plataformas digitais e os cidadãos comuns precisam de apoio para resolver problemas técnicos ou dificuldades de utilização, sem os quais perdem facilmente a confiança no digital.

A falta de apoio aumenta a complexidade percebida da utilização dos serviços digitais e diminui a satisfação. Estas dificuldades potenciam a baixa utilização dos canais digitais e, consequentemente, a

sobrecarga dos canais de atendimento presencial e telefónico. Um nível de emprego público abaixo da média dos países da OCDE, que inclui vários Estados-Membros da UE com elevada adoção de serviços de *eGovernment*, poderá assim contribuir para o desfasamento que Portugal apresenta entre a oferta e a procura do *eGovernment*.

A acrescentar à análise do peso do emprego público, dados recentes da DGAEP, relativos a 2024, indicam que a idade média dos funcionários públicos situa-se nos 48 anos, refletindo uma estrutura etária relativamente envelhecida (DGAEP, 2025a). Esta conclusão é acentuada pela OCDE que destaca Portugal, conjuntamente com os restantes países do sul da Europa, como um dos países onde mais de 40% da força de trabalho do Estado possui idade igual ou superior a 55 anos (OECD, 2025a).

Esta evidência, relacionada com a realidade demográfica do envelhecimento da população em Portugal e também na Europa, tende a produzir implicações na modernização administrativa do Estado, na medida em que, se por um lado uma estrutura etária envelhecida de funcionários traz consigo fatores positivos como uma maior estabilidade e experiência de trabalho acumulada, por outro, pode trazer dificuldades e desafios acrescidos, nomeadamente resistência à mudança, sobretudo na implementação de novos processos organizacionais e na adaptação às novas tecnologias. No que respeita ao *eGovernment*, uma estrutura etária envelhecida força a AP a encontrar e a implementar estratégias de qualificação contínua dos seus quadros, aquisição de competências digitais e até reconversão profissional, para colmatar as dificuldades identificadas. O envelhecimento da força de trabalho emerge assim como um dos fatores a considerar na capacidade do Estado para sustentar, no futuro, a evolução consistente na governação digital.

Após a análise da evolução do emprego público ao longo dos últimos anos, assim como da estrutura etária dos trabalhadores em funções públicas, torna-se relevante, adicionalmente, perceber o perfil destes profissionais, sobretudo num contexto em que a transformação digital e o *eGovernment* requerem novas competências.

No âmbito do *eGovernment*, a capacidade do Estado vai além dos números do emprego público e da capacidade administrativa, estendendo-se também às suas competências. No contexto da transição digital do Estado e, em particular, dos serviços públicos, a dimensão quantitativa do emprego público deve ser igualmente acompanhada de investimento nas qualificações e capacitação dos seus profissionais. A transformação digital da AP requer perfis técnicos especializados, aprendizagem contínua, competências digitais em todas as áreas de trabalho e uma cultura das organizações públicas orientada para a inovação e para a melhoria contínua dos serviços prestados. Assim, para além de garantir um número adequado de funcionários públicos, torna-se fundamental investir na sua capacitação para que possam estar preparados para desenvolver, coordenar e manter infraestruturas digitais complexas, plataformas interoperáveis e serviços públicos centrados no cidadão, fatores essenciais para a

consolidação do *eGovernment* e para o aumento da confiança dos cidadãos no Estado (Edelmann et al., 2023; OECD, 2024b).

Estudos recentes defendem que, no âmbito da transformação digital dos serviços públicos, as competências especializadas no domínio tecnológico e da gestão são, sem dúvida, essenciais, embora isoladamente não se revelem suficientes. É necessário um conjunto de competências técnicas mais amplas, nomeadamente nas áreas da inovação e da liderança. Não basta dominar a tecnologia, é preciso competências sólidas de comunicação, de liderança e de inovação que apoiem a implementação dos processos tecnológicos e orientem os mesmos para o foco no cidadão (Edelmann et al., 2023; Kusanke et al., 2023; OECD, 2021c).

O Quadro 4.7 permite observar a distribuição dos trabalhadores da AP por nível de escolaridade, em 2024, de acordo com os últimos dados disponibilizados pela DGAEP. Os dados apresentados revelam uma força de trabalho globalmente qualificada, especialmente ao nível do ensino superior. A licenciatura é a categoria mais significativa, representando 305.090 trabalhadores num total dos 753 552 que existiam no final de 2024, seguindo-se o mestrado e o doutoramento que representam, no seu conjunto, 104.066 trabalhadores. Esta forte presença de qualificações avançadas indica uma AP com capacidade técnica elevada e, teoricamente, preparada para lidar com tarefas de maior complexidade, tanto do tipo organizacional como tecnológico.

O ensino secundário apresenta igualmente uma expressão significativa, refletindo a importância das funções de carácter administrativo e técnico intermédias, cujo papel fundamental na operação quotidiana dos serviços públicos inclui a implementação prática das soluções digitais. No que respeita ao ensino básico, este encontra-se proporcionalmente menos representado relativamente ao total, o que evidencia um esforço de profissionalização dos recursos humanos do Estado.

Quadro 4.7 – Emprego na Administração Pública por nível de escolaridade

Nível de Ensino	Categoria ensino	Nº de trabalhadores
Ensino básico	Até 2º ciclo	51 749
	3º ciclo	70 760
Ensino secundário	11º ano	22 212
	12º ano ou equiv.	184 228
Ensino superior	Bacharelato	15 447
	Licenciatura	305 090
	Mestrado	78 433
	Doutoramento	25 633
Total	---	753 552

Fonte: DGAEP, Boletim Estatístico do Emprego Público nº 28 - Quadros - dados referentes a 31/12/2024.

A análise temporal permite-nos observar uma evolução clara e consistente das qualificações dos profissionais da AP, entre 2011³³ e 2024, de acordo com o gráfico apresentado na Figura 4.22. Ao longo deste período o ensino básico regista uma diminuição contínua, passando de cerca de 28% em 2011 para apenas 16% em 2024, indicando uma redução contínua dos trabalhadores com baixas qualificações. O ensino secundário apresenta uma evolução ligeiramente positiva, de 23% para 27%, indicando uma relativa estabilidade deste nível intermédio, com ligeiro crescimento. O ensino superior, por sua vez, registou um crescimento mais expressivo, representando, em 2024, cerca de 56% em relação ao total do emprego público relativamente a 2011, em que esta proporção era de 49%. No global, o gráfico destaca um aumento consistente da qualificação académica ao longo do período em análise, refletida numa diminuição do ensino básico, numa ligeira subida do secundário e num crescimento mais significativo do ensino superior, o que indica um reforço da capacidade técnica superior dos profissionais, em linha com a modernização da AP.

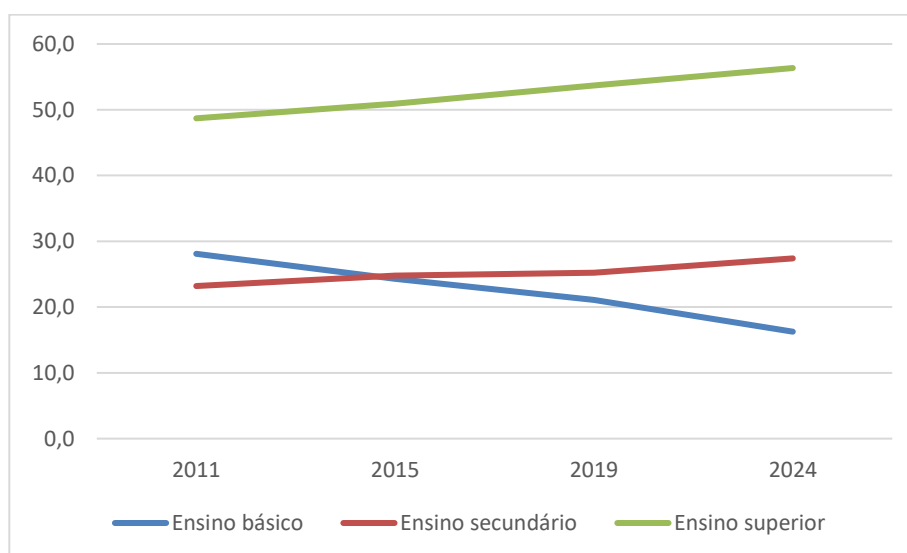


Figura 4.22 - Emprego na Administração Pública por nível de escolaridade, % da estrutura

Fonte: DGAEP, Síntese Estatística do Emprego Público - Quadros – dados referentes a 31 de dezembro de 2011, 2015, 2019 e 2024.

Contudo, este cenário, indubitavelmente favorável no que respeita à escolaridade formal dos profissionais da AP, levanta dúvidas no contexto do *eGovernment*, dado que a evidência de elevados níveis de educação não permite concluir se estes profissionais dispõem das competências digitais e tecnológicas indispensáveis ao sucesso do *eGovernment* ou se foram, ou encontram-se a ser, colmatadas pela

³³ Ano a partir do qual os dados se encontram de acordo com as alterações no universo definidas pelo INE na aplicação do referencial metodológico do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010) que, por sua vez, se encontra em linha com o Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas (SCN 2008), garantindo a harmonização e comparabilidade internacional dos dados (DGAEP, 2025a).

formação oferecida pela AP aos seus funcionários, desenvolvendo as competências digitais e adequando as qualificações existentes às exigências da era da governação digital.

Neste âmbito, não dispondo de dados sobre as competências específicas dos funcionários públicos, procurou-se compreender até que ponto a formação interna contribui para suprir as necessidades identificadas. Dados do Inquérito à Utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (IUTIC) disponibilizados pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), relativos a 2024, indicam que 46% dos organismos da Administração Central promoveram formação na área das TIC aos seus profissionais desta área, enquanto mais de 60% disponibilizaram-na para outras categorias de pessoal ao serviço (DGEEC, 2024). Estes dados permitem-nos observar que, embora exista um investimento na formação geral em competências digitais, a qualificação específica dos profissionais de TIC é promovida por menos de metade dos organismos deste universo.

Esta evidência poderá indicar uma insuficiente aposta na atualização técnica dos especialistas, aqueles cuja formação contínua é crucial para assegurar a sua atualização face à rápida evolução das tecnologias e garantir a manutenção, evolução e segurança dos sistemas digitais da AP. Deste modo, o reforço da formação avançada e especializada em TIC torna-se essencial para consolidar a capacidade interna da AP e para apoiar de forma eficaz os processos de transformação digital do Estado e, em particular, de desenvolvimento do *eGovernment*.

Embora os referidos processos não exijam apenas uma AP dotada de profissionais especialistas em TIC, é inquestionável o papel crucial que estes desempenham no seu sucesso. Os dados do IUTIC revelam igualmente que a AP tem enfrentado dificuldades no recrutamento destes especialistas. De acordo com a DGEEC (2024), 48% dos organismos da Administração Central tentaram recrutar profissionais especialistas em TIC em 2024. Destes, cerca de metade fizeram-no com sucesso e a outra metade não conseguiu recrutar estes profissionais, o que significa que 24% dos organismos públicos que precisaram de contratar especialistas, não conseguiram fazê-lo.

Os dados do inquérito mostram também que as dificuldades de recrutamento destes profissionais devem-se sobretudo à falta de candidaturas, motivo apontado por 70% dos organismos públicos da Administração Central, seguindo-se as expectativas salariais elevadas, a falta de experiência profissional relevante e a falta de qualificações adequadas dos candidatos relacionadas com as TIC (DGEEC, 2024). As principais áreas identificadas com necessidade de reforço de competências, por sua vez, consistem no suporte aos utilizadores, desenvolvimento, testes e manutenção aplicacional, o que no caso do *eGovernment*, produz consequências sobre o apoio humano atrás identificado nesta Secção como um fator que influencia a utilização dos canais digitais, quer internamente, pelos funcionários públicos, quer externamente, pelos cidadãos.

Estes resultados destacam debilidades na capacidade do Estado para competir num mercado de trabalho marcado pela escassez de profissionais de TIC, onde o setor privado tende a dominar, atra-

indo-os através de condições salariais e de progressão mais competitivas. A significativa falta de candidaturas, acompanhada por expectativas remuneratórias incompatíveis com os níveis de remuneração do setor público e insuficiência de experiência ou qualificações relevantes, indica uma AP com diversos constrangimentos, não apenas de ordem quantitativa, mas também qualitativa, ainda mais se a estes dados juntarmos o suporte aos utilizadores, o desenvolvimento e testes e a manutenção aplicacional como as principais áreas de TIC onde existe maior falta de competências (DGEEC, 2024). Outro dos constrangimentos consiste no envelhecimento dos recursos humanos: dados da DGAEP (2025b), referentes ao final de 2024, apontam para uma média de idades dos funcionários públicos acima dos 48 anos, o que alerta para uma necessidade urgente de renovação.

Estas limitações podem comprometer a renovação e especialização das equipas tecnológicas, afetando o desenvolvimento, a manutenção, o dinamismo e a sustentabilidade dos projetos de transformação digital e, consequentemente, a consolidação e maturidade do *eGovernment* em Portugal.

Os desafios identificados destacam fragilidades no mercado de trabalho público para perfis tecnológicos e sublinham a necessidade de políticas, não só de recrutamento, mas também de retenção e valorização profissional mais eficazes, fundamentais para que a AP reforce a capacidade de responder às exigências crescentes da governação digital.

Depois de analisada a capacidade do Estado em termos de recursos humanos, quer ao nível da dimensão do emprego público em Portugal e na OCDE, quer ao nível da escolaridade e qualificação dos profissionais, atentemos agora sobre a sua capacidade financeira. Na realidade, a disponibilidade de recursos humanos qualificados deve ser apoiada por níveis adequados de investimento público, designadamente em infraestruturas digitais, sistemas de informação e modernização administrativa, para que estes possam contribuir eficazmente para as políticas de *eGovernment*. Procede-se assim, de seguida, a uma análise sobre os níveis de despesa pública, enquadrando Portugal no contexto internacional, com o intuito de compreendermos como o esforço financeiro do Estado acompanha os desafios colocados pela transformação digital e pela governação eletrónica.

A Figura 4.23 mostra a evolução da despesa total do Estado em percentagem do PIB em Portugal e na UE entre 2013 e 2024, observando-se trajetórias parcialmente convergentes, mas com diferenças estruturais relevantes. Após níveis elevados no período imediato à crise financeira (em torno dos 50% do PIB), observa-se uma redução progressiva da despesa pública em Portugal entre 2014 e 2019, atingindo um mínimo próximo dos 42% do PIB em 2019, em linha com a estratégia de consolidação orçamental e com a fase de crescimento económico anterior à pandemia. Em 2020 observa-se uma inversão desta tendência, tanto em Portugal como na UE, em virtude do aumento extraordinário da despesa pública para responder à crise de saúde pública, mas também económica e social, provocada pela COVID-19. Nos anos seguintes, entre 2021 e 2024, observa-se um caminho de normalização gradual, ainda que os níveis de despesa pública em Portugal se mantenham, consistentemente, inferiores à

média europeia, tal como se verifica no caso do emprego público, conforme analisámos anteriormente nesta Secção, cujos níveis se mantêm, também de forma sistemática, abaixo da média da OCDE. A referida diferença pode implicar consequências diretas na capacidade de financiamento de políticas públicas, incluindo no domínio da transformação digital do Estado, uma vez que níveis mais baixos de despesa podem limitar o investimento sustentado em infraestruturas tecnológicas, em interoperabilidade de sistemas, em cibersegurança e na qualificação digital dos recursos humanos, que constituem pilares essenciais do *eGovernment*.

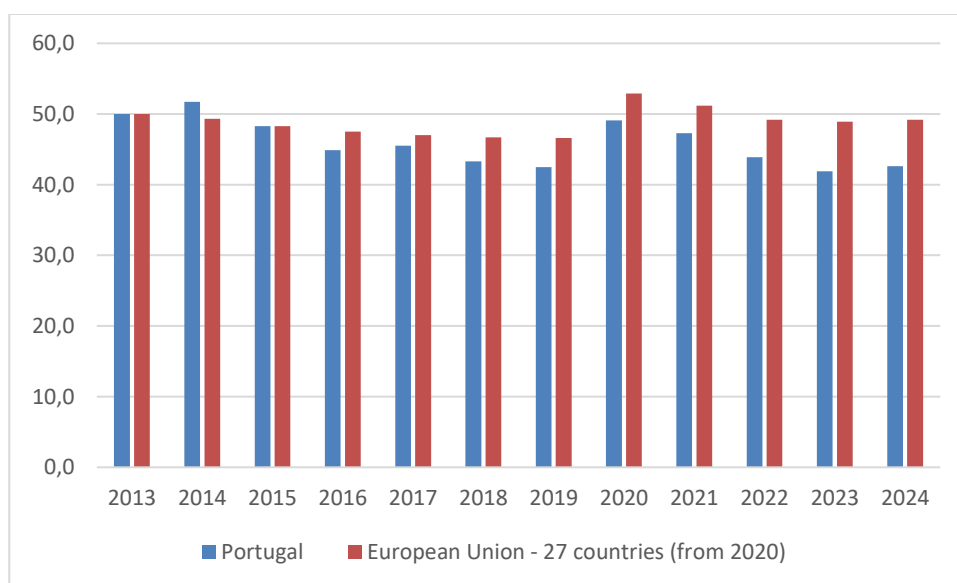


Figura 4.23 - Despesa total geral do Estado, Portugal e UE, 2013 – 2024
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2024).

No entanto, é importante destacar que uma parte significativa do esforço de investimento público, nomeadamente na modernização administrativa e na transição digital, tem sido possível através de fundos europeus, mais recentemente através de fundos extraordinários, como o PRR, disponibilizados pela UE na sequência do esforço de recuperação económico após o período pandémico. Estes fundos têm atenuado parcialmente as limitações estruturais da despesa pública nacional e permitem acelerar projetos estratégicos no domínio da transformação digital do Estado. De referir que a componente do PRR relativa à eficiência da AP³⁴ dispõe de uma dotação orçamental de 675 M€, cujo grau de execução era, no final de 2024, de 22% (Estrutura de Missão Recuperar Portugal, 2025).

O PRR representa uma oportunidade estruturada de financiamento para a modernização do Estado e transformação digital até meados da década. Contudo, é importante referir que alguns dos seus projetos podem ser executados além desse prazo, devido à reprogramação solicitada pelo governo

³⁴ Dimensão: Transição Digital; Componente: C19 – Administração Pública mais Eficiente, disponível em <https://recuperarportugal.gov.pt/transicao-digital>.

português e autorizada pela UE. Tal significa que os efeitos esperados apenas serão totalmente visíveis no médio prazo, possivelmente em 2027–2028, aquando da finalização do prazo de execução.

A perspetiva da despesa pública comparada e do financiamento europeu da modernização do Estado, em particular do PRR, permite enquadrar a capacidade financeira do Estado para sustentar a transformação digital da AP. Contudo, não se esgotando a compreensão da capacidade efetiva do Estado na análise destes indicadores, procurou-se confrontar este enquadramento com a forma como esses recursos são percecionados e operacionalizados no interior da própria AP.

Assim, de forma idêntica ao procedimento adotado nas outras dimensões de análise, após a caracterização da capacidade do Estado em termos de recursos humanos e financeiros, avançamos agora no sentido de complementar a análise quantitativa efetuada com os dados empíricos recolhidos através das entrevistas realizadas. Com este procedimento pretende-se aprofundar a compreensão do modo como a capacidade do Estado é percecionada por profissionais da AP com um papel chave, envolvidos no *eGovernment*. A análise das entrevistas permite-nos, assim, captar as suas interpretações, a partir do interior da AP, relativamente à capacidade efetiva do Estado para sustentar a sua própria transformação digital.

Os entrevistados foram assim convidados a revelar as suas perceções quanto à capacidade interna da AP e a respetiva influência dessa capacidade no *eGovernment* e sua adesão. Mais concretamente, foram questionados, em primeiro lugar, se as plataformas em cujo desenvolvimento e/ou implementação estiveram envolvidos, foram desenvolvidas integralmente por equipas da AP ou se houve colaboração com parceiros externos. Em segundo lugar, foi-lhes solicitado que identificassem os principais desafios enfrentados durante a implementação das plataformas digitais em que participaram. E por fim, foram convidados a emitir a sua opinião sobre os efeitos da crise financeira de 2008 no *eGovernment* e respetiva adesão dos cidadãos. Conforme se pretendia, estas questões despoletaram diversos comentários relevantes sobre a capacidade da AP para implementar os projetos de transformação digital, em particular, os do *eGovernment*. As respostas extensas e detalhadas dos entrevistados implicaram uma análise cuidadosa que se procurará sintetizar de forma rigorosa e estruturada.

A análise das respostas evidencia um padrão estrutural, e claro, no que respeita à capacidade interna da AP no domínio da transformação digital e do *eGovernment*. Em primeiro lugar, os entrevistados destacam uma forte dependência de recursos externos no desenvolvimento das plataformas digitais, provocada por uma escassez persistente de recursos humanos especializados e pelo envelhecimento dos quadros técnicos na generalidade das áreas, em particular na área dos sistemas de informação, agravada por dificuldades no recrutamento e retenção de profissionais qualificados. A este quadro acrescem constrangimentos de ordem administrativa e legal na contratação pública, que dificultam a aquisição de bens e serviços essenciais à transformação digital do Estado em geral, e ao *eGovernment* em particular. Finalmente, os fundos do PRR são também mencionados, sendo reconhecidos

como uma excelente oportunidade de reforço do investimento e de alavancagem da transformação digital, contudo, perante a atual capacidade humana e financeira do Estado, os entrevistados manifestam dúvidas no que respeita à sustentabilidade da transformação digital após o final do prazo de execução do PRR.

O aspeto mais referido, e claramente consensual entre os entrevistados, consiste na limitada autonomia da AP no desenvolvimento interno de soluções digitais, que tem conduzido à dependência de entidades externas para o fornecimento destes serviços. De acordo com os profissionais entrevistados, a AP não dispõe, de forma geral, de capacidade interna suficiente, quer em número, quer em competências, para assegurar autonomamente o desenvolvimento aplicacional, em particular no que respeita a plataformas digitais de grande dimensão. Esta dependência é vista como uma consequência direta da insuficiência de recursos internos, e traduz-se no recurso frequente ao outsourcing, não propriamente por estratégia, mas por necessidade.

Alguns entrevistados referem-se à contratação de serviços de *outsourcing* como um aspeto não necessariamente negativo, dado que se falarmos do desenvolvimento de um novo produto digital, por exemplo, trata-se de algo que *“acaba por ultrapassar aquilo que é a gestão corrente e, portanto (...) exige que se vá buscar recursos externos para o desenvolvimento daquele projeto (...), com recursos adicionais focados (...), em quantidade e às vezes também em competência atualizada”* (E5). Referem inclusivamente que as empresas acabam por ter uma capacidade de atualização muito maior que os organismos públicos, e isso deve-se aquilo que são as suas competências específicas. Enquanto as empresas estão focadas em contratar pessoas qualificadas e em investir nestas áreas de desenvolvimento tecnológico, e como tal estão mais habilitadas a prestar este tipo de serviços, o Estado deve estar focado naquilo que é a sua missão específica, nomeadamente a prestação de bens e serviços públicos essenciais como a segurança, a justiça, a saúde pública, a investigação científica ou as infraestruturas estratégicas. Os entrevistados referem inclusivamente que, em alguns casos, já existe know-how e experiência por parte das empresas. A título de exemplo, um dos entrevistados refere que, por vezes, *“já existe uma solução no mercado ou já existe conhecimento grande de boas práticas ao nível externo, em que nós, Estado, podemos e devemos também fazer uso desse conhecimento”* (E7).

No entanto, alertam também que a contratação externa apenas é eficaz quando existe capacidade técnica interna para a acompanhar, sob pena de se perder o controlo estratégico sobre os sistemas desenvolvidos: *“nós temos de saber o que pedir e como pedir, e por isso também temos que ter competências técnicas para acompanhar os projetos de desenvolvimento, mesmo sendo eles contratados fora”* (E5); *“nós para contratarmos fora precisamos ter competências dentro para poder controlar, para poder especificar, (...) para podermos acompanhar, para podemos monitorizar a qualidade e para podermos exigir até quando não está a ser cumprido”* (E5). Afirmam que existe *“uma preocupação muito grande na área das competências (...) para que as equipas externas e internas trabalhem na*

mesma língua, para que os projetos fiquem enraizados dentro das organizações, senão o conhecimento fica todo de forma externa” (E7) e que, para garantir a sustentabilidade das soluções, “tem que haver um core mínimo de conhecimento que fique no setor público (...), tem que haver pessoas no setor público que acompanhem e coordenem a implementação, para garantir que o conhecimento não fica só num prestador de serviços, que um dia fecha as portas” (E20).

Na realidade estes profissionais expressam uma ideia central: o Estado só consegue recorrer à contratação externa e utilizá-la eficazmente se tiver competências internas para especificar os serviços necessários, acompanhar, controlar e reter conhecimento crítico para o funcionamento eficaz das suas plataformas digitais e para a sua manutenção e atualização futuras.

Outro aspeto importante, relacionado com esta ideia, consiste num custo oculto da falta de competências do Estado nesta matéria. Alguns entrevistados referem que muitas empresas não conhecem o *modus operandi* das organizações do Estado: “As empresas têm muito pouco conhecimento de como funciona o Estado (...). Eu demoro dois meses a explicar a uma empresa como funciona a administração pública.” (E10). Mesmo recorrendo a recursos externos e incorrendo neste custo, outros apontam para a incapacidade por parte dos recursos internos de transmitir os requisitos corretos para o desenvolvimento das soluções digitais. Referindo-se ao desempenho dos recursos externos, este entrevistado relembra que os projetos, bem como as soluções implementadas, nem sempre são bem sucedidas: “O grande handicap é que também não sabe fazer bem. E porquê é que não sabe fazer bem? Porque o cliente (o Estado) não lhe sabe pedir como deve ser. E então os projetos, ok, ficam ali num confronto de... o fornecedor até quer fazer, mas o que sabe é do setor privado.” (E14)

Os entrevistados pretendem assim transmitir-nos que a contratação externa não elimina a necessidade de capacidade interna, pelo contrário, pois exige competências para especificar as soluções digitais, acompanhar e avaliar. Estes profissionais sublinham que as falhas na capacitação interna geram uma dependência excessiva, com perda de conhecimento e vulnerabilidade organizacional, convergindo na ideia de que é fundamental governar o digital com competências internas fortes, mesmo que o desenvolvimento técnico seja levado a cabo por entidades externas.

O envelhecimento significativo dos quadros técnicos é apontado como uma das causas da dependência de recursos externos, sobretudo nas áreas de sistemas de informação. Esta tendência, comprovada pelos dados que se recolheram anteriormente junto da DGEEC, na presente Secção, dificulta a renovação das competências necessárias para acompanhar a transformação digital e reforça a necessidade de contratar recursos com as competências mais necessárias. Um dos entrevistados sintetiza esta realidade ao afirmar que “a idade média na área dos sistemas de informação na administração pública ronda os 56/57 anos (...) Significa que dentro de 4 a 5 anos nós deixamos de ter recursos na administração pública” (E10), sublinhando não apenas a média elevada de idades, mas também o risco de perda de conhecimento para as instituições num horizonte próximo de aposentações. Outro refere

que “*não estão a ser renovados (...) quando a geração mais nova está na casa dos 40, 50 anos é grave.*” (E16)

Outros referem que este fenómeno não se restringe às equipas de TI, estendendo-se a vários setores da AP: “*a Administração Pública neste momento já tem as pessoas muito envelhecidas e muito cansadas*” (E8), reforçando que o problema do envelhecimento é transversal e compromete a capacidade de adaptação e inovação da AP, em particular no processo da transformação digital: “*Como estamos a falar cada vez mais de organismos mais envelhecidos, têm mais dificuldade, como é óbvio, em voltar a acreditar que será possível fazer essa mudança*” (E7); “*o que acaba por acontecer é, essas pessoas não querem mudar. Não têm vontade nenhuma de mudar (...) têm a perceção que já passaram por estas dificuldades todas e estão a 2, 3 anos, 4 anos de se reformar.*” (E18)

A este envelhecimento adicionam-se as dificuldades no recrutamento e retenção de profissionais qualificados, particularmente nas áreas tecnológicas, conforme mencionado pela maioria dos entrevistados. Como referem, “*não é fácil cativar pessoas jovens e que estejam com os conhecimentos bem atualizados para a Administração Pública*” (E4), e “*o diferencial de remuneração pago pelo Estado em comparação com o mercado é de tal ordem (...), que há uma incapacidade muitíssimo grande*” (E14), destacando a fraca atratividade das condições oferecidas pelo setor público em relação ao privado, tanto ao nível remuneratório como da própria evolução de carreira. Esta combinação de envelhecimento e incapacidade de renovação dos recursos humanos gera uma carência persistente de competências internas que, segundo os entrevistados, obriga necessariamente a AP a recorrer à contratação externa como forma predominante de execução dos projetos digitais.

Outro aspeto referido diversas vezes respeita aos constrangimentos de ordem administrativa e legal associados aos procedimentos de contratação pública, frequentemente identificados como obstáculos ao desenvolvimento, implementação e manutenção dos projetos digitais. O impacto real desta limitação reflete-se na demora dos processos de aquisição, na dificuldade em ajustar os contratos às necessidades técnicas mais atuais e na reduzida flexibilidade para incorporar soluções mais inovadoras. Como afirma um entrevistado, “*a contratação pública é um bloqueador relevantíssimo nos sistemas de informação*” (E10), salientando que, mesmo quando existem recursos financeiros disponíveis, os procedimentos legais constituem um obstáculo crítico à agilidade necessária para concretizar a transformação digital, devido à exigência das regras legais e aos tempos incompatíveis com necessidades operacionais. Indo ao encontro desta ideia, outro refere: “*Estamos sujeitos à contratação pública e (...) essas regras são muito exigentes (...) os tempos não são os tempos que a gestão precisa.*” (E6), referindo a paragem de projetos devido à impossibilidade de contratar, exemplificando com uma importante funcionalidade de apoio *online* a cidadãos, da sua responsabilidade, que se encontrava parada há cerca de um ano, sem qualquer desenvolvimento ou melhoria aplicacional, porque não “*tiveram acordo*” para contratação (E6). O paradoxo do desfasamento entre os tempos dos procedimentos

de contratação pública e as reais necessidades dos projetos digitais é evidenciado por outro dos participantes: *“Tenho que fazer concursos públicos muito longos e muito sujeitos a conflitos (...) quando resolvi isto tudo, o orçamento inicial já é do ano seguinte e ainda não executei nada.”* Este problema é confirmado pela ideia de que *“há necessidade de cortar os tempos do time-to-market das soluções (...) muitas vezes é este gap que dificulta depois a própria utilização.”* (E19), referindo-se este entrevistado à premência da agilidade que os projetos digitais exigem, dada a atual rapidez das transformações tecnológicas.

Os entrevistados reconhecem ainda que os fundos do PRR constituem uma oportunidade excepcional para investir em projetos estruturantes, permitindo acelerar o desenvolvimento de infraestruturas e serviços digitais. No entanto, levantam preocupações relativas à sustentabilidade das iniciativas após o fim do financiamento. Como questiona um dos entrevistados, será que *“vamos ter dinheiro para manter os sistemas depois de 2026?”* (E11), ou um outro, *“Atualmente temos um PRR, não é? E o PRR vai-nos dar aqui uma folga (...) Quando já não houver PRR, um dos grandes obstáculos vai ser a sustentabilidade de todos estes serviços e plataformas digitais que estão a ser desenvolvidos”* (E17). Ambos mencionam um receio, partilhado pelos restantes, de que a ausência de um investimento estrutural consistente e estável na capacidade interna comprometa a continuidade de muitas das iniciativas digitais levadas a cabo no âmbito do PRR.

Ainda relativamente ao PRR e à sustentabilidade dos investimentos efetuados ao seu abrigo, alguns participantes alertam para o facto de este não resolver, por si só, as limitações de recursos humanos e organizacionais, dado que o financiamento extraordinário não altera automaticamente a capacidade instalada do Estado. Como observa um entrevistado, referindo-se às plataformas digitais, *“mesmo com o reforço de equipa que estamos a ter, se tivéssemos que fazer um projeto destes, não era possível fazer com recursos internos”* (E11). Embora os fundos europeus permitam ultrapassar barreiras financeiras imediatas e criem condições para ultrapassar dificuldades, permanecem as fragilidades estruturais identificadas que condicionam a sustentabilidade da transformação digital.

Em linha com estas preocupações e com a análise quantitativa realizada anteriormente, os entrevistados sublinham ainda que a crise económico-financeira de 2008 marcou de forma estrutural a capacidade interna do Estado, contribuindo de forma significativa para a escassez de recursos humanos, tecnológicos e financeiros que ainda hoje afetam a modernização administrativa do Estado.

Os entrevistados identificam a crise económico-financeira de 2008 e, em particular, o programa de ajustamento imposto pela Troika, como tendo deixado marcas profundas na capacidade interna da AP, devido ao conjunto de medidas de austeridade impostas, cujos efeitos se prolongaram no tempo. Entre esses efeitos destaca-se a saída, em número significativo, de recursos humanos, sem reposição nos anos seguintes, o que provocou impactos negativos em áreas essenciais ao funcionamento do Estado. Os entrevistados foram unânimes em afirmar que saíram recursos que a seguir à crise não foram

repostos, o que criou um déficit estrutural de capacidade humana que, embora cumprisse naquele momento com a imposição dos cortes na despesa pública, veio a trazer, mais tarde, outros custos: um deles chegou a afirmar que “sabíamos, em termos de gestão (pública), que manter um posto de trabalho pode custar dinheiro, mas perdê-lo e voltar a adquirir, custa muitíssimo mais. E não houve estratégias de recuperação.” (E3)

Este período prolongado de restrições orçamentais dificultou também a continuidade de projetos que se encontravam a decorrer e a manutenção dos sistemas existentes, originando um ciclo de desinvestimento e obsolescência tecnológica, por falta de recursos financeiros, que vários entrevistados apontam como um dos principais condicionantes da modernização administrativa na década seguinte: *“houve um desinvestimento (...) a nível financeiro e de recursos humanos. Houve muita gente com muito conhecimento que acabou por sair da Administração Pública e esse conhecimento não foi renovado”* (E17), evidenciando a perda de competências críticas e a dificuldade em manter e evoluir os sistemas existentes. Esta combinação de contenção orçamental e saída de especialistas resultou numa herança de infraestruturas e plataformas desatualizadas do ponto de vista funcional e tecnológico, como o mesmo entrevistado assinala ao afirmar que *“tínhamos este legacy (...) de plataformas obsoletas, que não aguentavam grande carga (...) fruto também do desinvestimento que houve ao longo dos anos.”* (E17)

No mesmo seguimento, outro entrevistado afirma que *“os organismos não tinham autonomia para lançar projetos ou garantir continuidade de melhoria”* (E11) devido à forte compressão financeira, uma perceção que é reforçada com outra afirmação que recorda que, *“com a Troika, tivemos de restringir os contratos, renegociar contratos, aplicar reduções remuneratórias”*, condicionando a capacidade de manter operações básicas, e sobretudo de inovar (E16).

De um modo geral, os entrevistados associam este período não apenas a cortes financeiros, mas a um enfraquecimento estrutural da capacidade tecnológica do Estado, cujos efeitos perduraram no tempo e condicionaram a modernização administrativa até à chegada dos fundos extraordinários do PRR, após a pandemia. As medidas de austeridade implementadas, designadamente o congelamento de admissões e de carreiras, a redução de despesa e a renegociação de contratos e limitação da autonomia orçamental dos organismos, originaram um período prolongado de escassez de recursos humanos, perda de conhecimento institucional e desinvestimento tecnológico. Estes efeitos traduziram-se em sistemas desatualizados, equipas envelhecidas e com menos competências, e na incapacidade de renovar competências em áreas essenciais como os sistemas de informação. Os entrevistados concordam quanto à ideia de que estas restrições comprometeram a capacidade do Estado para planear e executar estratégias de modernização digital ao longo da década seguinte, tendência que apenas começou a inverter-se com o reforço extraordinário de financiamento proporcionado pelo PRR, na sequência do período pandémico. Assim, a crise de 2008 pode ter sido conjuntural, mas os impactos

revelaram-se estruturais, moldando de forma decisiva a capacidade interna do Estado para implementar políticas de *eGovernment*.

A análise conjunta dos dados, quer quantitativos, quer qualitativos, permite-nos concluir que a capacidade interna do Estado português, no domínio da transformação digital, enfrenta limitações estruturais que emergem de forma clara de ambas as análises. No que respeita às evidências quantitativas, os indicadores analisados, sobretudo o reduzido peso do emprego público face à média europeia e a falta de competências especializadas (não obstante a evolução favorável do nível de escolaridade) e os constrangimentos orçamentais que caracterizam historicamente a despesa pública em Portugal, revelam uma capacidade instalada mais limitada, quando comparada com outros países da UE e da OCDE. Estas limitações são inequivocamente confirmadas pelos resultados qualitativos, uma vez que os profissionais entrevistados descrevem uma AP marcada pela escassez de recursos humanos especializados, pelo envelhecimento pronunciado dos quadros técnicos, por dificuldades persistentes no recrutamento e retenção de profissionais qualificados e pela dependência da contratação externa para desenvolver, manter e evoluir as plataformas digitais de um modo geral, e as que suportam os serviços públicos, em particular.

Adicionalmente, os constrangimentos administrativos e legais, em particular os referentes à contratação pública, reforçam a perceção de que a capacidade interna não acompanha as exigências técnicas e operacionais da transformação digital do Estado. Por fim, os entrevistados manifestam preocupação relativamente à continuidade e sustentabilidade dos projetos de digitalização após o término dos fundos europeus, em especial o PRR, que veio trazer um reforço financeiro fundamental após o período pandémico, caso não sejam ultrapassadas as dificuldades identificadas ao nível da renovação e qualificação dos recursos humanos.

Deste modo, a convergência entre indicadores quantitativos e perceções qualitativas evidencia que as limitações da capacidade interna constituem um fator determinante para compreender os desafios da política de *eGovernment* em Portugal. Os dados recolhidos mostram que a transformação digital do Estado não depende apenas de investimento financeiro, mas também de uma capacidade organizacional e humana capaz de conceber, implementar e sustentar políticas públicas digitais de forma autónoma, contínua e estratégica, para além do caminho até aqui percorrido, inequivocamente influenciado pelo financiamento proveniente dos fundos europeus.

Para além da capacidade interna do Estado e da análise sobre a confiança e a coprodução, a análise da adesão ao *eGovernment* exige igualmente a consideração de outros fatores, de natureza estrutural, quer do lado dos cidadãos, quer do lado do Estado, que condicionam a utilização efetiva dos serviços públicos digitais por parte dos cidadãos. Características associadas ao perfil demográfico da população em Portugal, assim como os níveis de escolaridade, as competências digitais, a qualidade e

o acesso às infraestruturas tecnológicas, condicionam e influenciam significativamente a utilização das soluções digitais disponibilizadas pela AP.

Neste sentido, o próximo capítulo procede à análise destes fatores contextuais, procurando compreender de que forma interagem com as políticas de *eGovernment* e com a própria capacidade do Estado para mitigar os efeitos de algumas características pouco favoráveis à utilização destes serviços, contribuindo assim para explicar os padrões de adesão observados em Portugal.

5 Uma análise complementar: contexto demográfico, digital e comunicação institucional

A análise realizada ao longo deste estudo centrou-se em três variáveis fundamentais: a confiança, a coprodução e a capacidade na Administração Pública. Estas variáveis contribuem para compreender a política do *eGovernment* e a adesão dos cidadãos aos seus serviços em Portugal. Contudo, não obstante a importância crucial destas variáveis, a política pública digital não se desenvolve unicamente em torno destas dimensões. A política do *eGovernment* e a adoção de serviços digitais pelos cidadãos, em particular, é influenciada também por um conjunto mais amplo de fatores sociodemográficos, tecnológicos e institucionais que ajudam a moldar o contexto em que o *eGovernment* é implementado.

Procede-se assim, neste capítulo, à exploração de fatores complementares que se revelam também eles essenciais para uma compreensão mais abrangente da política do *eGovernment* e da sua adesão. Entre estes encontram-se variáveis relevantes no caso específico de Portugal, como o envelhecimento demográfico, os níveis de literacia digital e os níveis de escolaridade, bem como aspetos relacionados com as infraestruturas digitais.

Contributos adicionais provenientes das entrevistas realizadas foram igualmente integrados, ao constatar-se que destacam outros elementos relevantes com impacto na utilização dos serviços digitais, nomeadamente a comunicação do Estado com os cidadãos, frequentemente apontada como um fator determinante para promover confiança, informar benefícios e incentivar a adoção das plataformas digitais públicas.

Finalmente, apresentam-se outras considerações que, embora não se enquadrem diretamente nas variáveis empíricas analisadas, contribuem para uma compreensão mais ampla das dinâmicas de transformação digital na AP portuguesa, reforçando e salientando a importância de considerar todo um ecossistema que envolve a política de *eGovernment*.

Entre os fatores contextuais que influenciam a adesão dos cidadãos ao *eGovernment*, assume particular relevância o acesso e a utilização da Internet pela população portuguesa. A disponibilidade de infraestruturas digitais e as competências digitais dos cidadãos constituem condições de base para a utilização efetiva dos serviços públicos digitais, funcionando como um requisito prévio para a concretização e o sucesso das políticas de transformação digital da AP, nomeadamente no que respeita à utilização das plataformas digitais de serviços públicos por parte dos cidadãos.

Neste sentido, a Figura 5.1 apresenta a evolução da percentagem de indivíduos com 16 ou mais anos que utilizam a Internet em Portugal, permitindo aferir sobre o grau de maturidade digital da população ao longo das últimas duas décadas e o seu potencial impacto na adesão ao *eGovernment*.

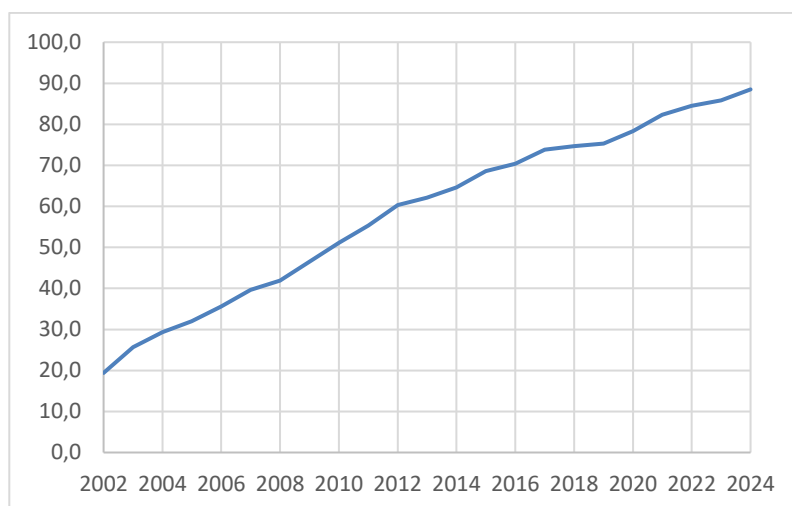


Figura 5.1 – *Indivíduos com 16 ou mais anos que utilizam Internet (%)*

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).

O gráfico permite-nos observar uma tendência de crescimento contínuo da utilização da Internet em Portugal ao longo do período entre 2002 e 2024, passando de 19,4% em 2002 para 88,5% em 2024. Este comportamento revela uma evolução contínua e positiva, sustentada ao longo do tempo, com um aumento particularmente acentuado a partir da década de 2010. Tal poderá explicar-se pela generalização do acesso à Internet de banda larga, pela disseminação dos smartphones e pela intensificação das políticas de digitalização dos serviços, públicos e privados, conforme a análise efetuada no capítulo anterior (secções 4.1 e 4.2), e que tornaram o uso da Internet progressivamente indispensável no quotidiano dos cidadãos, tanto para fins informativos, como transacionais.

A suportar esta utilização crescente encontra-se a ligação à Internet que as famílias possuem em sua casa. No mesmo período, isto é, entre 2002 e 2024, este indicador registou um aumento expressivo de 75,5 p.p., o que demonstra bem a massificação do acesso à Internet nos agregados familiares portugueses, conforme podemos observar na Figura 5.2.

A rápida evolução das telecomunicações e a expansão das infraestruturas associadas, com a massificação da banda larga e, mais recentemente, também da fibra ótica e da Internet de alta velocidade, permitiram alargar significativamente a cobertura e também a qualidade da Internet na maioria do território nacional. Esta evolução, em simultâneo com uma redução progressiva dos custos dos serviços de acesso à Internet, e com a crescente modernização digital da transação de produtos e serviços (incluindo os públicos), criaram um conjunto de condições favoráveis à consolidação da ligação à Internet em casa dos cidadãos portugueses, ao longo do período em análise. Finalmente, também a pandemia da COVID-19 contribuiu recentemente para esta tendência, ao forçar o recurso ao teletrabalho, ao ensino à distância e aos serviços digitais.

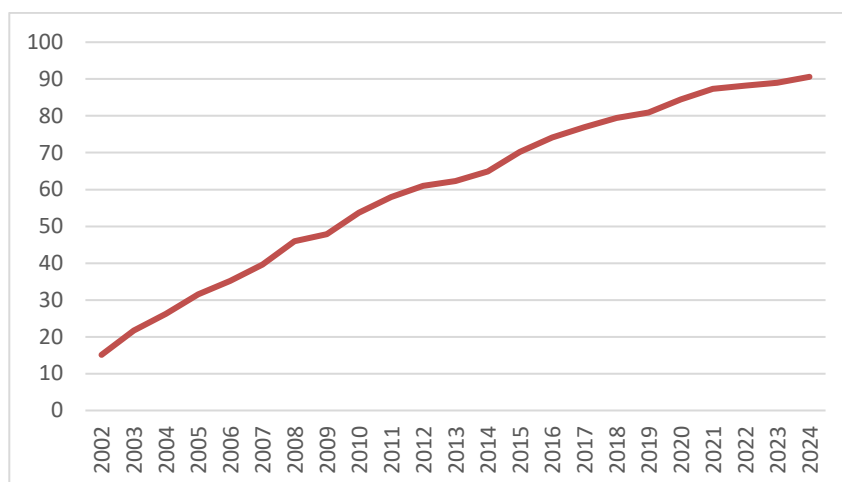


Figura 5.2 – Agregados domésticos privados com ligação à Internet em casa (%)

Fonte: Elaboração própria, a partir da Base de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).

No que respeita a este indicador, agora numa perspetiva comparativa, de acordo com dados do Eurostat (Figura 5.3) Portugal apresenta uma trajetória de crescimento convergente com a média da UE, embora permaneçam diferenças face à média da EU nos anos iniciais do período em análise.

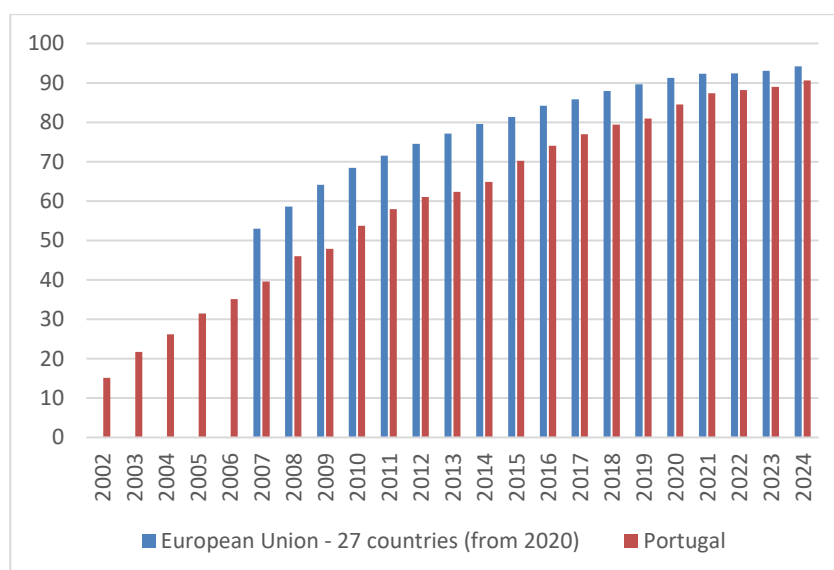


Figura 5.3 - Agregados domésticos privados com ligação à Internet em casa (%), Portugal e EU

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Eurostat.

O gráfico da Figura 5.3 permite-nos observar um percurso de crescimento sustentado da percentagem de agregados familiares com ligação à Internet em casa, em Portugal e na UE, ao longo do período entre 2002 e 2024. Em ambos os casos, observa-se uma evolução claramente positiva, refletindo a progressiva generalização do acesso à Internet no espaço europeu. Portugal inicia a sua trajetória

em desvantagem, com discrepâncias significativas face à média da EU, revelando um atraso evidente no acesso doméstico à Internet. A partir de 2015 inicia-se um período que revela um ritmo de crescimento mais acentuado em Portugal, que se reflete numa redução gradual do diferencial face à média europeia, coincidente com a expansão das infraestruturas de banda larga e a difusão da fibra ótica que contribuíram para um aumento expressivo da conectividade nos agregados familiares. Atualmente, Portugal mantém-se ligeiramente abaixo da média da UE, revelando ainda uma diferença, embora residual e cada vez menos expressiva. Este diferencial poderá estar associado a fatores de desigualdade territorial, socioeconómica e envelhecimento da população, característicos do país.

A universalização da ligação à Internet nos agregados familiares constitui assim um fator de base, estruturante, para a política de *eGovernment*. Ao criar as condições para o acesso regular e eficaz dos cidadãos aos serviços públicos digitais, a difusão do acesso à Internet é essencial para a política do *eGovernment*, uma vez que expande o seu potencial de utilização e eficácia. Contudo, não é suficiente por si só para garantir uma adesão plena, sendo necessário considerar a existência de outros fatores complementares, como a persistência de desigualdades relacionadas com a literacia digital, a idade e o contexto socioeconómico.

A Figura 5.4 apresenta outro indicador relevante para a análise em curso: a evolução da cobertura de redes de alta capacidade em Portugal, comparativamente com a média da UE.

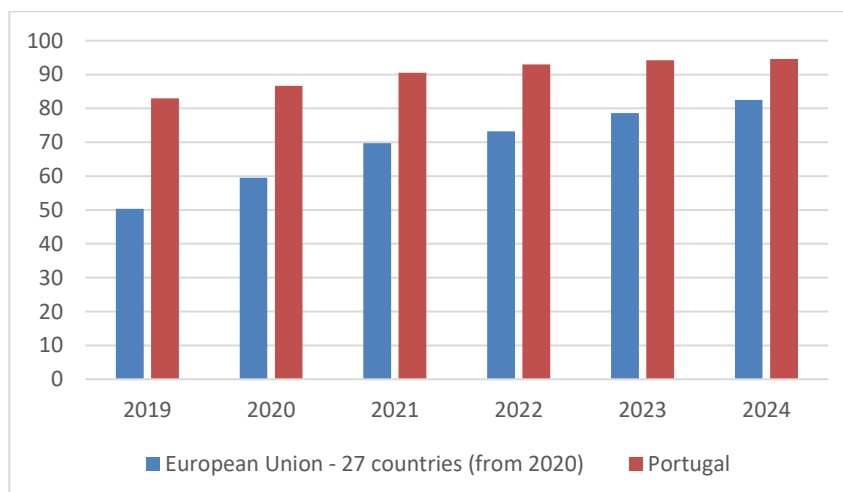


Figura 5.4 – Cobertura de Internet de alta velocidade (% agregados familiares), Portugal e UE

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Eurostat.

O gráfico da Figura 5.4 revela uma evolução positiva da cobertura de Internet de alta velocidade entre 2019 e 2024³⁵, com Portugal a apresentar valores superiores, ao longo de todo o período, à

³⁵ O conceito de Fixed Very High Capacity Networks (VHCN) passou a ser utilizado pelo Eurostat a partir de 2019. A sua análise foi introduzida na base de dados apenas a partir desse ano, não existindo dados comparáveis para períodos anteriores.

média da UE. Este resultado contrasta com o indicador anterior relativo à ligação à Internet nos agregados domésticos, no qual Portugal, apesar de se aproximar recentemente da média da UE, se mantinha ligeiramente abaixo. Dado que a qualidade e rapidez da Internet constitui uma condição fundamental para a expansão do *eGovernment*, a articulação destes dados poderá sugerir que as atuais limitações à adesão plena aos serviços digitais em Portugal não decorrem de insuficiência ou limitação no que respeita às infraestruturas, mas antes de fatores como a efetiva adesão dos indivíduos, a literacia digital e a capacidade de utilização dos serviços disponíveis, sabendo que a elevada cobertura de Internet de alta velocidade é, claramente, uma condição favorável à expansão do *eGovernment*.

Avançando agora para a análise dos dados sociodemográficos, contata-se que o envelhecimento da população é uma tendência demográfica marcante em Portugal e na UE, com implicações significativas para a prestação de serviços públicos. O aumento da população idosa coloca desafios à implementação do *eGovernment*, dado que estes grupos etários apresentam, tendencialmente, níveis mais baixos de literacia digital, o que pode limitar o acesso e a utilização dos serviços públicos digitais. Deste modo, a análise do envelhecimento demográfico é essencial para avaliar o seu impacto no *eGovernment* e a necessidade de implementar políticas que promovam efetivamente a inclusão digital e o acesso equitativo aos serviços públicos.

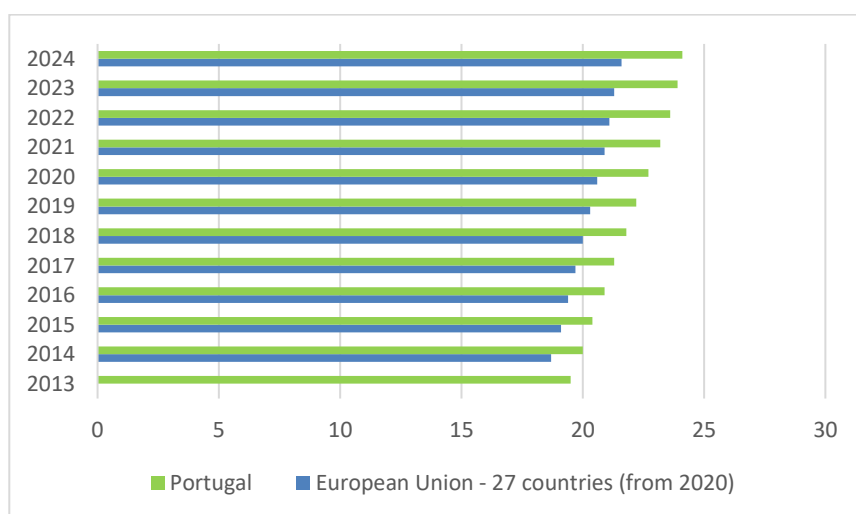


Figura 5.5 – Proporção da população acima dos 65 anos, Portugal e UE

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Eurostat.

O gráfico da Figura 5.5 permite-nos observar a trajetória da proporção da população com mais de 65 anos em Portugal e na UE, no período entre 2013 e 2024³⁶. Os dados mostram um aumento contínuo da percentagem da população com 65 anos ou mais, tanto em Portugal como na média da UE, ao longo do período em análise. Contudo, em Portugal, este crescimento destaca-se por ser mais acentu-

³⁶ Dados não disponíveis para 2013, na média da UE.

ado, verificando-se que a proporção de população idosa é superior à média europeia em todos os anos do período em análise. Enquanto se observa que na UE a percentagem de população idosa aumenta gradualmente, em Portugal o envelhecimento demográfico apresenta-se mais intenso.

Portugal apresentava em 2024 cerca de 24% de população acima dos 65 anos, o que significa, aproximadamente, um terço da população idosa. Tal evidência produz implicações no domínio das políticas públicas e, em particular, no *eGovernment*, dada a reconhecida menor capacidade para o domínio do digital apresentado pela população mais idosa. Os dados recolhidos reforçam assim a importância de políticas públicas orientadas para a adaptação dos serviços públicos, incluindo o desenvolvimento do *eGovernment*, de modo a garantir a acessibilidade e inclusão dos grupos etários mais envelhecidos.

Para complementar a análise da proporção da população com 65 ou mais anos recorreu-se ao rácio de dependência etária³⁷ apresentado na Figura 5.6. Entendendo-se por dependência etária a população de uma determinada faixa etária, como as crianças, jovens e idosos que não contribuem diretamente para o financiamento do Estado, mas que naturalmente precisam de usufruir em grande medida dos serviços públicos (saúde, segurança social, entre outros), este indicador permite-nos avaliar a pressão exercida pela população dependente sobre a população em idade ativa.

A relevância do indicador para a presente análise prende-se com o contexto da sustentabilidade dos serviços públicos e do *eGovernment*, dado que nos ajuda a compreender de que forma as transformações demográficas influenciam, por um lado, a procura por serviços públicos e, por outro, a capacidade do Estado em prestá-los de forma sustentável. Ora, num contexto de envelhecimento da população, a acrescida pressão sobre os sistemas administrativos e sociais do Estado reforça a importância do *eGovernment* enquanto instrumento de modernização e eficiência da AP, enquanto evidencia a necessidade de garantir a acessibilidade e inclusão digital da população mais idosa, dado tratar-se de cidadãos que tendem a possuir menor literacia digital.

³⁷ Rácio de dependência etária, 1ª variante (Eurostat): população com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos e com 65 anos ou mais, em relação à população com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos.

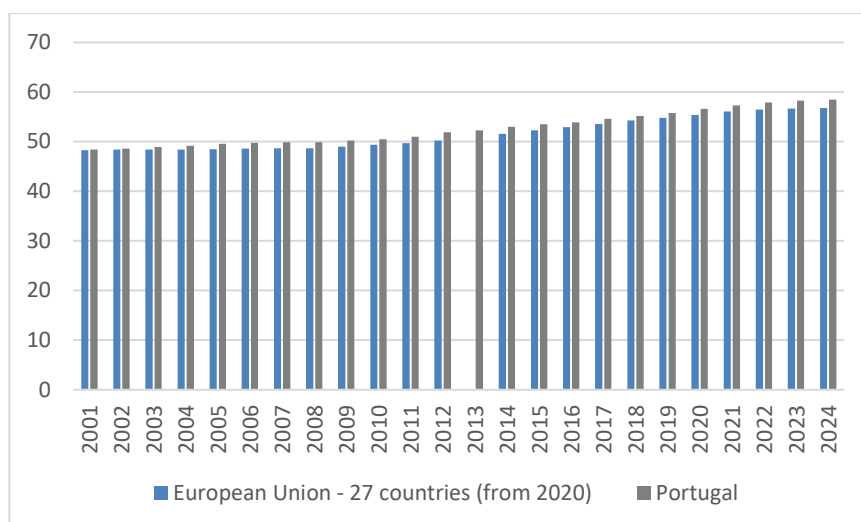


Figura 5.6 – Rácio de dependência etária, Portugal e UE.

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Eurostat.

O gráfico da Figura 5.6 mostra um aumento contínuo do rácio de dependência etária em Portugal e na UE ao longo do período entre 2001 e 2024³⁸, sendo possível observar uma crescente proporção de população dependente face à população em idade ativa. Tratando-se de uma evolução crescente em ambos os casos, observam-se, contudo, valores ligeiramente superiores aos da média da UE, em Portugal, em particular nos anos mais recentes. Esta evolução aponta para um agravamento da pressão demográfica sobre a população ativa no país e, consequentemente, sobre os sistemas de proteção social e de saúde, em particular, o que equivale a uma pressão acrescida sobre os serviços públicos. Assim, a tendência de crescimento da dependência etária corrobora a necessidade da prestação de serviços públicos mais eficientes, surgindo o *eGovernment* como um instrumento crucial de resposta aos desafios associados ao envelhecimento demográfico.

A elevada pressão demográfica provocada pelo aumento do envelhecimento e da dependência etária coloca desafios à sustentabilidade dos serviços públicos, mas também, conforme vimos, à forma como estes serviços são utilizados pela população, dada a dificuldade acrescida da população mais idosa na utilização dos serviços públicos digitais. Na realidade, a prestação destes serviços depende da existência de infraestruturas digitais adequadas, mas também, entre outros fatores, das competências e qualificações dos cidadãos para interagir com estes serviços.

O nível de escolaridade desempenha um papel fundamental na problemática da adesão ao *eGovernment*, uma vez que se encontra associado à literacia digital, à autonomia na utilização de plataformas digitais e à confiança no recurso aos meios digitais. Deste modo, a análise das qualificações da

³⁸ Não é apresentado valor para a UE em 2013, uma vez que os dados do Eurostat para o rácio de dependência etária da UE-27 (composição atual) apenas estão disponíveis de forma comparável a partir de 2014, devido a alterações na composição da UE e na metodologia utilizada.

população portuguesa torna-se fundamental para compreender os padrões de utilização do *eGovernment* e, sobretudo, para identificar as barreiras à sua adoção e os riscos de exclusão digital potencialmente provocados pelas qualificações dos cidadãos em Portugal.

As Figuras 5.7 a 5.9 mostram a percentagem de população entre os 25 e os 64 anos, em residências particulares, por nível de escolaridade, segundo a classificação ISCED ³⁹, em Portugal e na UE. A análise incide apenas até 2019, uma vez que as séries de dados sobre o nível de escolaridade derivam do Inquérito ao Emprego da União Europeia (EU-LFS), cuja metodologia foi revista a partir de 2021⁴⁰, comprometendo a comparabilidade temporal com anos anteriores. A partir de 2020, o contexto extraordinário associado à pandemia de COVID-19 e, a partir de 2021, as alterações metodológicas introduzidas no EU-LFS, comprometem a continuidade da série temporal, pelo que os anos mais recentes serão enquadrados através de indicadores complementares, de competências digitais.

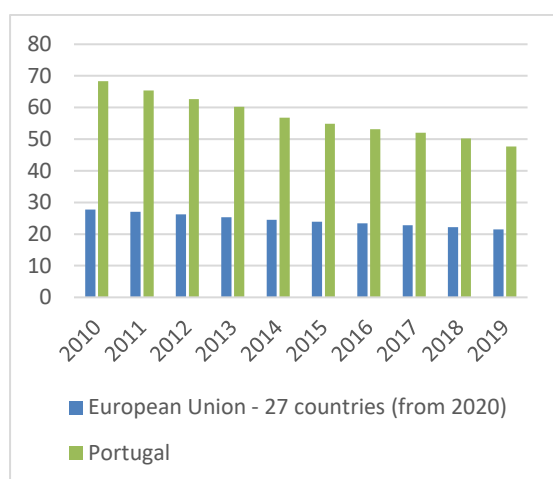


Figura 5.7 - População em residências particulares (%), 25-64 anos, com menos que o ensino primário, ensino primário e secundário inferior (níveis 0-2).
Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Eurostat.

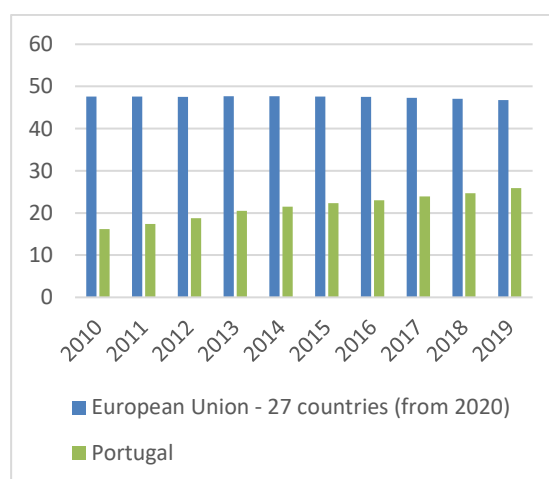


Figura 5.8 - População em residências particulares (%), 25-64 anos, com ensino secundário superior e pós-secundário não superior (níveis 3 e 4).
Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Eurostat.

³⁹ International Standard Classification of Education (ISCED 2011).

⁴⁰ A revisão da metodologia do EU-LFS foi efetuada no enquadramento do novo Integrated European Social Statistics (IESS). Informação disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_Labour_Force_Survey_-_new_methodology_from_2021_onwards.

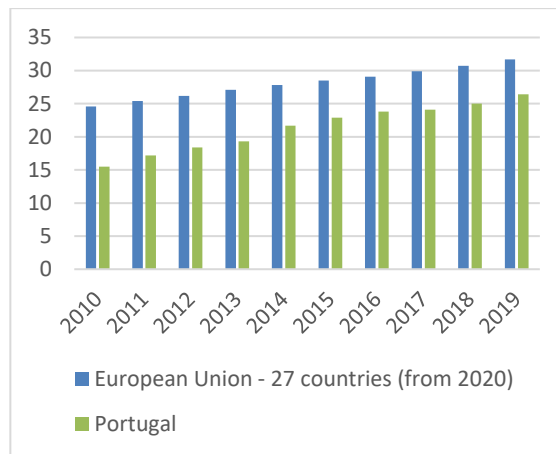


Figura 5.9 - População em residências particulares (%), 25-64 anos, com ensino superior (níveis 5-8).
Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Eurostat.

A análise conjunta das Figuras 5.7, 5.8 e 5.9 permite observar uma melhoria gradual do nível de qualificações da população portuguesa entre 2010 e 2019, contudo verificam-se diferenças assinaláveis face à média da UE. Observa-se, antes de mais, uma redução gradual e expressiva da proporção da população com baixos níveis de escolaridade (níveis 0–2) em Portugal, que passa de cerca de 68% em 2010 para aproximadamente 48% em 2019, o que representa uma diminuição de 20 p.p. em 9 anos. Apesar desta evolução favorável, Portugal continua a apresentar valores significativamente superiores aos da média da UE, cuja população com baixos níveis de escolaridade se fixa entre os 20% e os 25% ao longo do período analisado. Estes dados destacam uma persistência de um défice estrutural de qualificações.

Em simultâneo, observa-se um aumento da população com ensino secundário e pós-secundário não superior (níveis 3 e 4), que em Portugal cresce de cerca de 16% em 2010 para aproximadamente 26% em 2019, mantendo-se, ainda assim, bastante abaixo da média europeia que se mantém estável, na ordem dos 47% a 48%, ao longo do período. Este crescimento é representativo de um reforço do nível intermédio de qualificações, por um lado essencial para a integração no mercado de trabalho, por outro, fundamental para a utilização autónoma de serviços digitais básicos.

Por fim, a população com ensino superior (níveis 5–8) apresenta igualmente uma tendência de crescimento no país, aumentando de cerca de 15% para cerca de 26% entre 2010 e 2019. Apesar do crescimento expressivo, este valor permanece inferior ao da UE, que atinge 31% em 2019, indicando um diferencial que, embora tenha vindo a reduzir progressivamente, permanece durante o período.

Esta estrutura de qualificações sugere que, apesar dos progressos registados, subsistem limitações evidentes à utilização plena dos serviços públicos digitais, sobretudo se considerarmos que, em 2019, quase metade da população em residências particulares ainda apresentava baixas qualificações (Figura

5.7). Esta realidade alerta para a necessidade de políticas públicas orientadas para a qualificação da população e para o reforço das competências digitais.

Quando analisados em conjunto com o envelhecimento demográfico anteriormente identificado, estes resultados indicam um desafio estrutural adicional para a implementação do *eGovernment* em Portugal. O envelhecimento da população implica uma maior proporção de cidadãos pertencentes a faixas etárias que, em média, tendem a deter níveis de escolaridade mais baixos, o que pode limitar a capacidade de utilização dos serviços públicos digitais. Deste modo, a combinação entre uma população progressivamente mais envelhecida e uma estrutura de qualificações ainda desfavorável indica que não basta disponibilizar os serviços públicos digitais, é necessário que as políticas públicas articulem a modernização da AP, sobretudo na sua vertente de *eGovernment*, com medidas de qualificação da população e de reforço da sua literacia digital que atenuem a exclusão digital.

Considerando as infraestruturas tecnológicas, o envelhecimento e as qualificações da população anteriormente analisados, torna-se claro que a utilização dos serviços públicos digitais não depende apenas da existência de infraestruturas e da disponibilização de plataformas digitais pela AP. É necessário que a população possua as competências digitais que, em conjunto com o nível de escolaridade, proporcionem uma efetiva utilização do *eGovernment*. Assim, complementando a presente análise, importa igualmente observar as competências digitais dos cidadãos, com o objetivo de avaliar em que medida a população portuguesa reúne as condições necessárias para a sua plena utilização.

As competências digitais da população foram analisadas através do indicador que mede a percentagem de indivíduos entre os 16 e os 74 anos com competências digitais básicas ou superiores, de acordo com o Digital Skills Indicator do Eurostat. Estes dados encontram-se disponíveis apenas a partir de 2021, uma vez que o indicador, na sua forma harmonizada e comparável entre Estados-Membros, foi introduzido nesse período no âmbito das metas da Década Digital da UE, que estabelecem como objetivo que a população possua pelo menos 80% de competências digitais até 2030, conforme apresentado na Secção 4.1 do Capítulo 4. Este indicador é assim utilizado para caracterizar a situação recente da população, não permitindo uma análise temporal de longo prazo. A sua periodicidade é bienal por se tratar de um indicador complexo, construído a partir de várias atividades digitais dos indivíduos e recolhido de um modo específico no inquérito europeu sobre o uso das TIC.

Os períodos de 2021 e 2023, os únicos atualmente disponíveis para análise, apresentam um aumento das competências digitais da população, em Portugal e na média da UE. O gráfico da Figura 5.10 apresenta a evolução da proporção de indivíduos com competências digitais básicas ou superiores entre 2021-2023, no conjunto dos Estados-Membros da UE. Verifica-se uma tendência geral de crescimento na maioria dos países, ainda que com diferenças significativas entre si. Os Países Baixos, a Finlândia, a Dinamarca e a Suécia distinguem-se pelos níveis mais elevados de competências digitais, alguns com valores superiores a 75 %, refletindo uma elevada capacitação digital das respetivas popula-

ções situadas no Norte da Europa. Contrariamente, países como a Bulgária e a Roménia, apresentam os níveis mais baixos, com percentagens inferiores a 40 %, evidenciando fortes discrepâncias na UE.

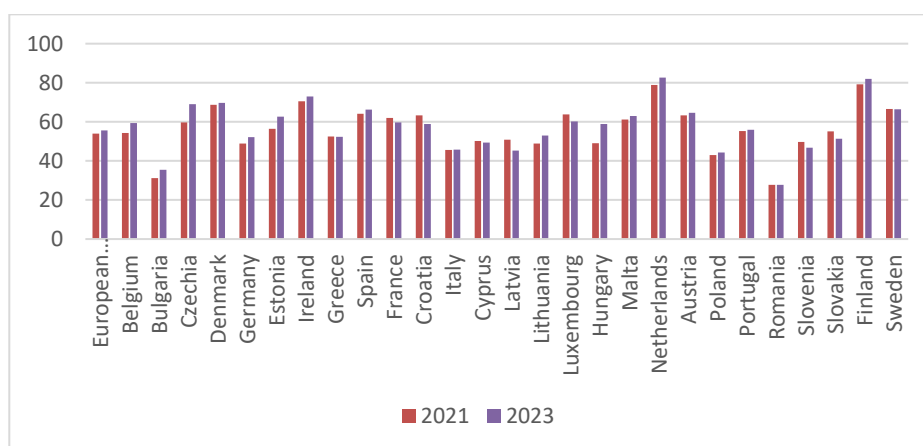


Figura 5.10 - *Indivíduos que possuem competências digitais básicas ou acima do básico (%), UE.*

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados do Eurostat.

Neste cenário, encontramos Portugal numa posição intermédia, apresentando valores dentro da média europeia em ambos os anos analisados, mas ainda claramente abaixo dos países mais avançados neste domínio. Os dados sugerem que, apesar das limitações estruturais anteriormente identificadas, no que respeita ao envelhecimento da população e à estrutura de qualificações, Portugal reúne condições relativamente favoráveis em termos de competências digitais básicas, no enquadramento da UE, o que constitui um requisito fundamental para a adesão ao *eGovernment*. Contudo, apesar de detentor destas condições facilitadoras, conforme analisado na Secção 4.4 do Capítulo 4, subsistem desafios na utilização dos serviços públicos digitais, ao nível da sua adoção plena no país.

Apesar da análise dos fatores contextuais anteriormente desenvolvida, sobre as infraestruturas digitais, o envelhecimento demográfico, as qualificações e as competências digitais, estes fatores não esvaziam o estudo da compreensão da adesão e utilização do *eGovernment* em Portugal. Com efeito, as evidências empíricas recolhidas através das entrevistas realizadas no âmbito deste estudo revelam a existência de fatores adicionais, para além dos contributos relativos às variáveis que integram o modelo analítico do presente estudo, descritas ao longo do Capítulo 4. Estes elementos adicionais são de natureza transversal e emergiram consistentemente do discurso de todos os profissionais entrevistados como fatores influenciadores da forma como os cidadãos percecionam, confiam e utilizam os serviços públicos digitais. Considerá-los permite enriquecer a presente análise, ao ampliar a leitura dos aspetos que condicionam a utilização do *eGovernment*, em combinação com os fatores contextuais anteriormente analisados.

Assim, quando questionados sobre o que poderá estar a falhar do lado do Estado para que se verifique esta lacuna entre a disponibilização dos serviços públicos e os níveis de utilização, os entre-

vistados indicaram (para além das variáveis principais já analisadas no Capítulo 4), de forma unânime, o problema da comunicação. A comunicação entre o Estado e os cidadãos surge recorrentemente destacada pelos profissionais da AP como insuficiente e pouco eficaz para promover a utilização dos serviços públicos digitais, sendo deste modo identificada como fortemente influenciadora da adesão ao *eGovernment*. Termos como “falta de comunicação”, “má comunicação” e “ausência de estratégia de comunicação” são frequentemente indicados como tratando-se de fatores que inibem o aumento dos níveis de utilização. Esta vulnerabilidade, por sua vez, é associada pelos entrevistados a uma das variáveis principais do estudo, a capacidade do Estado, por este dispor de poucos meios para investir numa verdadeira estratégia de comunicação, coerente, estruturada e continuada, à semelhança da prática das empresas privadas, cujo investimento em comunicação e marketing se transforma em retorno de vendas de bens e serviços.

Um dos entrevistados aponta para um problema de base na forma como os serviços são divulgados aos cidadãos: *“o Estado comunica pessimamente. Nós comunicamos muito mal”* (E9). De forma transversal, os entrevistados realçam que muitos cidadãos *“não conhecem que determinados serviços estão disponíveis de forma online”* (E7) ou *“não sabem que muitos deles podem ser realizados digitalmente”* (E9), ou *“há a fraca perceção (...), por parte do cidadão, da oferta que tem”* (E15), o que limita o recurso dos cidadãos aos serviços digitais.

Esta dificuldade é frequentemente associada a estratégias de comunicação fracas, pouco consistentes e pouco adequadas aos destinatários finais. Alguns referem mesmo que não existe uma estratégia de comunicação, mas sim ações de comunicação isoladas e independentes entre si, sem articulação. Vários entrevistados referem que *“a forma como nós comunicamos nem sempre chega ao destinatário final”* (E12) e que, por vezes, a comunicação até existe, embora não esteja nos canais certos (E9), sendo que existe uma excessiva utilização de linguagem complexa, excessivamente técnica ou jurídica, salientando alguns que *“o cidadão não compreende”* este tipo de comunicação (E18). Neste sentido, é repetidamente mencionada a necessidade de recorrer a *“uma linguagem clara, simples e direta”* (E13), que torne os serviços mais compreensíveis e acessíveis ao cidadão comum. A questão da complexidade, tanto ao nível da linguagem utilizada como dos processos digitais, é mencionada por diversos participantes. Referindo-se à última, vários afirmam que em muitos casos existiu uma passagem quase direta do serviço presencial para o digital, quando este exige uma simplificação adicional por não dispor de apoio humano imediato: *“Muitas vezes os serviços são difíceis de perceber, (...) o que é preciso fazer”* (E19); *“A linguagem continua a ser difícil (...), continua a refletir em muitos casos aquilo que era (...) a disponibilização do serviço de forma presencial que passou ao online. E, portanto, acabámos por digitalizar a burocracia, que não era o que se pretendia.”* (E7) Muitos alegam que as regras da AP, algumas complexas, foram transportadas para o digital sem qualquer adaptação, o que

dificulta a compreensão do cidadão sobre o processo no serviço *online* e implica, em vários casos, a preferência pelos serviços presenciais.

Referindo-se ao impacto que a comunicação pode trazer junto da confiança dos cidadãos, um dos entrevistados refere ainda que se deveria *“pensar no conjunto de coisas à volta da mensagem que queremos passar, é importante para criar confiança junto do cidadão”* (E11). Reforçando esta ideia, os entrevistados destacam ainda que a comunicação deve ser contínua e não pontual, sublinhando que *“não basta comunicar uma vez, é preciso comunicar muitas vezes”* (E7), de forma que os cidadãos reconheçam previamente os serviços digitais, de modo a incutir-lhes confiança.

A importância da segmentação do público e da adaptação das mensagens aos diferentes segmentos da população é igualmente referida: *“é preciso conhecer qual é o público-alvo, quais são os segmentos e depois comunicar diretamente para esses segmentos da forma como as pessoas entendem”* (E7). Além da comunicação externa, os participantes referiram também a importância da comunicação interna, reconhecendo que *“não podemos comunicar para fora o que não está comunicado cá dentro”* (E8). Defendem a promoção interna dos serviços digitais, argumentando que os trabalhadores da AP, em particular os que atuam em *front office*, desempenham um papel fundamental na divulgação e difusão dos serviços digitais junto dos cidadãos (E11).

Em segundo lugar surge o *design* centrado no cidadão e a usabilidade, que afirmam ser uma prática em curso, mas ainda pouco enraizada. Segundo vários entrevistados, é fundamental que os serviços digitais sejam desenhados para os cidadãos, com os cidadãos. Alguns entrevistados referem que, durante muito tempo, os serviços foram desenhados internamente, pelas equipas de tecnologia, com base naquilo que consideravam ser as necessidades dos cidadãos, mas sem a participação destes: *“nós não pensamos nos serviços focados nas pessoas (...) os serviços estão focados em si próprios, um bocadinho no seu umbigo”* (E16). *“As boas práticas (...), e às vezes é difícil, obviamente, é ir envolvendo as pessoas ao longo do processo todo”* (E2), conforme vimos na secção 4.6, do Capítulo 4.

Outro aspeto que vários participantes indicam que deve ser melhorado é a proatividade do Estado, aqui resumido por este entrevistado: *“Eu é que tenho de tentar perceber, antecipar-me, qual é a necessidade do cidadão. E se eu já sei que estas necessidades são regulares, o que é que eu posso fazer para automatizar a resposta a estas necessidades?”* (E3). Indo mais longe, refere um exemplo de uma prestação social, o abono de família, que até há pouco tempo exigia a solicitação explícita da parte do cidadão, quando o Estado se encontrava na posse de todos os seus dados e informações necessárias (como os dados pessoais, os rendimentos declarados, a idade dos filhos). Outro exemplo apontado é o complemento solidário para idosos (CSI), que atualmente ainda é necessário requerer junto da Segurança Social. Para ter direito ao CSI, o idoso (ou a pessoa representante) tem de apresentar um pedido formal através de um requerimento próprio. O entrevistado em causa questiona o porquê desta necessidade, sabendo que o Estado é detentor de toda a informação que atesta o cumprimento

dos requisitos legais para a sua atribuição desta prestação social, ainda mais considerando que o público-alvo é a população idosa, muitas vezes sem condições para se deslocar para efetuar o pedido presencialmente. Embora o processo possa ser tratado *online*, a maioria dos idosos não possui mobilidade nem literacia digital que lhes permita tratar do pedido autonomamente, fatores que se agravam em regiões mais desfavorecidas do país.

A proatividade referida pelos entrevistados alerta para a incapacidade do Estado de antecipar necessidades previsíveis dos cidadãos e de automatizar respostas com base na informação já disponível na AP. Os exemplos referidos, como a necessidade de requerer explicitamente prestações sociais previsíveis evidenciam uma lógica ainda reativa, baseada no ónus administrativo imposto ao cidadão. Esta abordagem revela-se particularmente inadequada quando dirigida a públicos vulneráveis. Neste contexto, a exigência de iniciativa individual por parte do cidadão, mesmo quando o Estado detém a totalidade da informação necessária para a atribuição automática das prestações, coloca-nos perante uma lacuna entre o potencial transformador do *eGovernment* e a sua aplicação efetiva, reforçando a necessidade de uma abordagem mais proativa, integrada e orientada para o cidadão.

Sintetizando os principais pontos abordados no presente capítulo, obtemos um enquadramento da política de *eGovernment* em Portugal a partir de um conjunto alargado de fatores que influenciam a sua implementação e utilização efetiva, para além da confiança, da coprodução e da capacidade do Estado, enquanto variáveis principais analisadas no Capítulo 4.

A análise das infraestruturas digitais revelou que o país dispõe atualmente das condições tecnológicas fundamentais para o desenvolvimento do *eGovernment*. Sendo estas favoráveis, não constituem, à partida, um entrave estrutural à adoção dos serviços públicos digitais. Pelo contrário, surgem desafios relevantes quando se consideram o envelhecimento demográfico, a persistência de níveis de escolaridade relativamente baixos e as limitações nas competências digitais de uma parte significativa da população, que limitam a inclusão e dificultam a utilização plena do *eGovernment*.

A estes fatores somam-se outros, de natureza transversal, salientados consistentemente pelos profissionais da AP entrevistados, nomeadamente a insuficiência e ineficácia das estratégias de comunicação, a necessidade de aumentar o foco no design centrado no cidadão e a fraca proatividade do Estado na antecipação da digitalização de necessidades óbvias e previsíveis dos cidadãos.

Conjuntamente, estes elementos revelam que a eficácia do *eGovernment* não depende apenas da disponibilização de infraestruturas, nomeadamente tecnológicas, dos serviços. A sua eficácia depende igualmente de uma articulação integrada entre capacidades institucionais (de que é exemplo a capacidade de comunicação) e práticas administrativas orientadas para o cidadão, do lado da oferta dos serviços digitais, combinada com características sociodemográficas da população, do lado da procura. Deste modo, e em conjunto com os contributos do Capítulo 4, a análise complementar destes fatores adicionais fornece uma base empírica e analítica consistente para o capítulo seguinte, onde se procede

à discussão integrada dos principais resultados do estudo e à apresentação das conclusões, bem como das implicações para a política pública do *eGovernment* em Portugal.

6 Discussão e conclusões

O presente capítulo tem por objetivo integrar a discussão dos principais resultados do estudo, articulando as evidências empíricas produzidas no Capítulo 4 com o enquadramento teórico e o modelo de análise adotado, apresentado no Capítulo 3, relativo à metodologia e ao desenho da investigação.

Com o objetivo de sintetizar as dimensões analíticas e as variáveis consideradas ao longo do estudo, o Quadro 6.1 apresenta uma síntese do modelo analítico, com as principais dimensões de análise, articulando as principais variáveis do modelo com fatores sociodemográficos e com elementos contextuais emergentes das entrevistas, essenciais para a compreensão da adesão ao *eGovernment*.

O quadro seguinte serve assim de base à discussão desenvolvida neste capítulo.

Quadro 6.1 – Síntese das dimensões analíticas e variáveis do estudo

Dimensão analítica	Variáveis/Fatores	Função na análise
Institucional e política	Estratégias nacionais e europeias de digitalização	Enquadra o <i>eGovernment</i> enquanto política pública. Destaca papel do Estado na criação de condições para disponibilização de serviços digitais.
	Políticas públicas de <i>eGovernment</i>	
	Disponibilização e integração de serviços digitais	
	Coprodução	
	Capacidade do Estado e da AP	
Cidadãos	Envelhecimento da população	Evidencia as características socio demográficas e as percepções dos cidadãos que condicionam o uso.
	Níveis de escolaridade	
	Competências digitais	
	Confiança no Estado	
	Utilização do <i>eGovernment</i>	
Organizacional e operacional	Comunicação institucional	Evidencia desafios da implementação e práticas organizacionais que influenciam a percepção e utilização dos cidadãos.
	Complexidade da linguagem	
	Proatividade da AP	
	Centro no cidadão	

Fonte: Elaboração própria.

6.1 Discussão dos principais resultados

O objetivo do presente estudo consistiu em analisar as políticas de *eGovernment* em Portugal e compreender os fatores que influenciam a adesão dos cidadãos aos serviços públicos digitais.

O estudo analisou a procura e a oferta destes serviços, com especial preocupação em compreender os fatores que, do lado da oferta, influenciam estes serviços e a sua adoção pelos cidadãos. Assim, baseou-se na análise de três dimensões distintas, que se cruzam entre si, articulando as políticas públicas através de uma abordagem institucional e política, com os comportamentos, capacidades dos cidadãos e fatores sociodemográficos, em conjunto com a perspetiva dos profissionais da AP.

A dimensão institucional e política centrou-se na análise das estratégias e políticas do *eGovernment*, nacionais e europeias, nos enquadramentos institucionais, bem como na capacidade do Estado e da AP para desenhar e implementar serviços públicos digitais. A dimensão relativa aos cidadãos assentou nos fatores sociodemográficos que influenciam a utilização efetiva dos serviços *online*, como o envelhecimento da população e as suas competências relativas à escolaridade e à capacitação digital. A última dimensão integrou a perspetiva organizacional e operacional, sustentada nos contributos qualitativos dos profissionais da AP que desempenham funções chave ligadas ao *eGovernment*. Estes contributos permitiram compreender os desafios concretos da implementação, combinando desafios que enfrentam no terreno, designadamente ao nível dos recursos disponibilizados pelo Estado, com outros relacionados, nomeadamente, com as práticas de comunicação do Estado para os cidadãos.

A confiança no Estado, igualmente analisada, apesar de percecionada pelos cidadãos, surge como transversal, dado que se revela em todas as dimensões analisadas, resultando de uma interação profunda entre experiência de utilização da parte do cidadão e práticas institucionais, da parte do Estado. O estudo mostra que a confiança surge como uma variável que se relaciona, em grande medida, com as restantes variáveis principais do modelo analítico apresentado no Capítulo 3, dado que as limitações da capacidade do Estado identificadas limitam a coprodução no *eGovernment* que, por sua vez, influencia negativamente a confiança dos cidadãos nos serviços públicos digitais.

Os resultados obtidos permitem assim discutir a política do *eGovernment* de forma integrada, mostrando que a adesão não depende exclusivamente da disponibilidade de infraestruturas tecnológicas ou da oferta de serviços digitais, antes resultando de um conjunto complexo de fatores estruturais, institucionais e sociais que se relacionam entre si.

A análise desenvolvida ao longo dos capítulos empíricos demonstra que Portugal tem registado progressos significativos ao nível da digitalização da AP, seguindo as orientações estratégicas da UE neste domínio e apresentando uma evolução positiva, que se traduz numa oferta crescente de serviços públicos digitais, potenciada em grande medida pelo financiamento proporcionado pelos fundos europeus, reforçados nos últimos anos pelo PRR.

Contudo, esta evolução favorável não corresponde a níveis idênticos de adesão por parte dos cidadãos, constatando-se que a procura não acompanha a oferta do *eGovernment*. Esta constatação confirma a literatura e os relatórios internacionais que evidenciam progressos assinaláveis na digitalização dos serviços públicos, enquanto mencionam um desfasamento entre a disponibilização de serviços públicos digitais e a sua adoção, em que Portugal não é exceção. Apesar das políticas de digitalização ambiciosas, que têm resultado no crescimento da oferta, avaliada por *benchmarks* europeus e índices internacionais, a utilização efetiva, embora registando uma evolução favorável, mantém-se condicionada por barreiras e diversas desigualdades de acesso, como as competências, a acessibilidade, a confiança e a inclusão (Alexopoulou et al., 2022; European Commission, 2023b; OECD, 2024a; Robles et al., 2022; United Nations, 2022).

Os dados apresentados ao longo do Capítulo 4 evidenciam que a adesão dos cidadãos ao *eGovernment* é condicionada por fatores institucionais que se relacionam com a forma como o Estado desenha e implementa os serviços públicos digitais. A confiança no Estado, em particular, assume um papel central, surgindo como mais elevada nas instituições, enquanto a confiança no sistema político se apresenta mais frágil. Em paralelo, a falta de confiança percecionada no digital aponta para fragilidades que devem ser corrigidas, na medida em que afetam negativamente a utilização dos serviços públicos digitais.

Por outro lado, a análise da coprodução revela uma participação dos cidadãos no processo de conceção e implementação dos serviços digitais em Portugal ainda incipiente, apesar do enquadramento legal favorável à participação cívica.

Os resultados relativos à capacidade do Estado apontam para limitações de natureza organizacional e institucional, nomeadamente ao nível dos recursos humanos, da linguagem utilizada, da orientação para o cidadão, da comunicação e da proatividade, que condicionam não apenas a eficácia da implementação do *eGovernment*, como também a sua utilização pelos cidadãos.

Os resultados mostram igualmente que a literacia digital, as qualificações escolares e o contexto demográfico desempenham um papel fundamental na utilização dos serviços públicos digitais. O envelhecimento da população portuguesa, em particular, constitui um desafio de ordem estrutural, e por isso relevante, dado que uma parte significativa da população apresenta maiores dificuldades de acesso e utilização das soluções digitais. Neste contexto, os dados estatísticos analisados mostram que Portugal tem apresentado continuamente níveis de escolaridade e competências digitais inferiores à média europeia, sobretudo entre a população mais envelhecida. Estes dados contribuem para explicar a persistência de desigualdades no acesso ao *eGovernment* e alertam para a necessidade de políticas que articulem digitalização com estratégias de inclusão social e capacitação dos cidadãos, confirmando a pertinência das recentes recomendações da UE (European Commission, 2024b).

6.2 Determinantes do lado dos cidadãos na adesão ao *eGovernment*

Do lado da procura do *eGovernment*, os resultados destacam um conjunto de fatores sociodemográficos, educacionais e percetivos que apontam para o condicionamento da adesão aos serviços públicos digitais, o que, de acordo com a literatura abordada no Capítulo 2, influencia tanto a capacidade como a predisposição dos cidadãos para a utilização do *eGovernment*. Entre estes fatores salientam-se a confiança no Estado, os níveis de escolaridade, a literacia digital e o contexto demográfico, em particular o envelhecimento da população.

A confiança no Estado assume um papel essencial na explicação da adesão ao *eGovernment*, na medida em que influencia as perceções dos cidadãos relativamente à fiabilidade da AP. Do ponto de vista tecnológico, a confiança respeita à segurança, à proteção dos dados pessoais e à forma como o processo decorre na interação dos cidadãos com o serviço digital, conforme analisado na secção 4.5, onde os indicadores e os resultados das entrevistas permitiram concluir que em Portugal, a falta de confiança situa-se no processo digital, mais do que nas instituições. Este resultado reforça a necessidade de políticas públicas que assegurem a fiabilidade tecnológica, mas que não se restrinjam a tal, sendo necessário, como sublinham os participantes nas entrevistas, apostar igualmente na experiência do utilizador, assegurando segurança, clareza, simplicidade, transparência e um acompanhamento, digital ou telefónico, que reduza a insegurança dos cidadãos durante a execução dos processos digitais.

Se níveis mais elevados de confiança estão associados a uma maior abertura à utilização dos serviços públicos digitais, a desconfiança tende a incutir comportamentos de relutância ou preferência por canais presenciais. Tal aponta para a confiança como uma variável explicativa fundamental, do lado da procura, em Portugal, embora profundamente influenciada pela experiência concreta de interação com os serviços públicos que se apresenta ainda bastante diversa no universo dos serviços públicos digitais portugueses, apesar das recentes iniciativas de uniformização como o portal Gov.pt.

Simultaneamente, as competências digitais e as qualificações escolares revelam-se determinantes para a utilização autónoma dos serviços públicos digitais. Os dados analisados mostram que Portugal continua a apresentar, de forma persistente, níveis de escolaridade e de competências digitais inferiores à média da UE, sobretudo entre a população mais idosa. Este défice contribui para a existência de desigualdades no acesso ao *eGovernment*, limitando a capacidade de uma parte significativa da população de usufruir plenamente dos benefícios dos serviços digitais disponibilizados pelo Estado.

O envelhecimento da população portuguesa constitui, neste contexto, um desafio estrutural de extrema relevância. O aumento da proporção de população idosa, associada a menores níveis de escolaridade e literacia digital, condiciona fortemente a utilização dos serviços públicos digitais e aumenta o risco de exclusão. Estes resultados evidenciam que o *eGovernment* não pode ser implementado independentemente das características demográficas da população, exigindo políticas públicas

que articulem a digitalização com estratégias de inclusão social e capacitação, assim como apoio aos grupos mais vulneráveis, sem as quais os níveis de utilização dos serviços digitais continuarão a registar uma evolução menos ambiciosa que os níveis de disponibilização.

6.3 Determinantes do lado do Estado na adesão ao *eGovernment*

Do lado da oferta, os dados mostram uma combinação de capacidades institucionais, organizacionais e operacionais do Estado que, segundo a literatura, possuem um papel relevante na promoção da adesão ao *eGovernment*. A eficácia das políticas de digitalização da AP depende não apenas da disponibilização tecnológica dos serviços e pelas condições técnicas oferecidas, confirmadas pelos dados recolhidos na Secção 4.7, mas também da forma como estes são desenhados, coordenados, comunicados e integrados nos processos administrativos.

A análise da capacidade do Estado revela a existência de limitações da capacidade interna, sobretudo quando comparada com a de outros países da UE e da OCDE. Não obstante uma boa cobertura de Internet de alta velocidade e um bom nível de acesso e utilização das famílias, verificaram-se limitações de capacidade humana e de capacitação tecnológica, que se revelam prejudiciais à sustentabilidade futura dos serviços públicos digitais introduzidos pela AP ao longo dos últimos anos.

As limitações identificadas respeitam à escassez de capital humano e envelhecimento dos quadros técnicos existentes, agravados pela dificuldade da AP em recrutar e reter profissionais especializados que detenham competências, transversais e tecnológicas, que reduzam a dependência da contratação externa e criem as condições para a sustentabilidade futura das atuais plataformas digitais, implementadas nas últimas décadas, em grande parte, com recurso aos fundos europeus, designadamente o PRR nos anos mais recentes. Estas fragilidades condicionam a coerência da oferta de *eGovernment* e dificultam a criação de percursos simples, intuitivos e acompanhados para os cidadãos, comprometendo a sua satisfação com os serviços disponibilizados e levantando dúvidas quanto à continuidade das atuais políticas de digitalização da AP.

Num país demograficamente envelhecido e com escassez de funcionários públicos, o apoio humano às plataformas de serviços públicos digitais pode revelar-se essencial na adesão dos cidadãos ao *eGovernment*, sobretudo porque a transição digital não se restringe a fatores tecnológicos, antes incorporando um conjunto de condicionantes comportamentais e sociais. Sem recursos humanos suficientes, o Estado não consegue proporcionar a confiança necessária à utilização destes serviços pela população mais vulnerável, originando dificuldades em ultrapassar barreiras iniciais, aumentando a complexidade percebida e reduzindo a confiança no digital. Daqui resulta utilização inferior ao esperado e a conseqüente sobrecarga dos canais presenciais e telefónicos de atendimento.

A estas limitações junta-se a fraca consolidação da coprodução de serviços públicos em Portugal, analisada na Secção 4.6, marcada por um desfasamento entre o enquadramento conceptual e a realidade prática, encontrando-nos perante um potencial subaproveitado da participação dos cidadãos na conceção e desenvolvimento dos serviços públicos digitais, enquanto instrumento de reforço da adequação dos serviços, da confiança e da adesão ao *eGovernment*.

A comunicação institucional constitui outro elemento fundamental identificado pelos resultados. Os contributos qualitativos revelam que, apesar da elevada disponibilização de serviços digitais, a sua divulgação é frequentemente insuficiente, pouco clara ou inadequada aos segmentos da população, o que dificulta, por um lado, o conhecimento dos serviços e, por outro lado, a sua compreensão por parte dos cidadãos. A comunicação emerge, neste sentido, como uma variável, também ela essencial, da ação da AP, influenciando o conhecimento dos serviços disponibilizados, a perceção de utilidade, a confiança e a utilização dos serviços digitais por parte dos cidadãos.

Adicionalmente, os resultados evidenciam uma lógica ainda predominantemente reativa na atuação da AP, em que a iniciativa do contacto e do pedido dos serviços públicos mantém-se, predominantemente, do lado do cidadão, conferindo-lhe o ónus da iniciativa, mesmo em situações desnecessárias. A análise qualitativa realizada destaca uma proatividade reduzida da parte do Estado, nomeadamente na antecipação de necessidades previsíveis e na automatização de respostas com base na informação já disponível, o que limita o potencial transformador do *eGovernment*. Esta lógica revela-se particularmente problemática quando em causa estão grupos com menores capacidades de utilização autónoma, como a população idosa ou com menor literacia digital, agravando desigualdades ao invés de as atenuar ou reduzir.

Por fim, importa salientar que a excessiva dependência de investimentos assentes nos fundos da UE conduz o país para a implementação contínua de projetos de digitalização, cuja sustentabilidade futura das soluções montadas poderá estar comprometida, caso o Estado não invista no reforço do seu capital humano e das competências que permitam continuar a gerir, manter e atualizar as soluções digitais, do ponto de vista tecnológico e funcional, de acordo com as necessidades dos cidadãos.

A capacidade do Estado surge, assim, como um fator crítico do lado da oferta, que influencia diretamente a política do *eGovernment* e a adesão aos serviços públicos digitais. Em conjunto, estes fatores destacam que a adesão depende, não só das condições tecnológicas, mas também de ações do Estado menos pontuais e mais integradas, proativas e orientadas para o cidadão. A capacidade institucional, a comunicação e o desenho dos serviços desempenham deste modo um papel central na redução das barreiras à utilização dos serviços e na construção de relações de confiança entre o Estado e os cidadãos. Confiança que, por sua vez, promove a utilização dos serviços digitais, o que corrobora a lógica relacional das variáveis analisadas ao longo deste estudo.

6.4 Contributos do estudo, limitações e investigação futura

O presente estudo oferece um conjunto de contributos para a análise das políticas de *eGovernment* em Portugal, ao realizar uma leitura integrada desta política e da adesão dos cidadãos, distinguindo, analiticamente, os fatores influenciadores do lado da procura e do lado da oferta. O trabalho contribui para aprofundar a pesquisa sobre o tema, indo além das abordagens excessivamente centradas na dimensão tecnológica ou apenas focadas no comportamento individual dos utilizadores do *eGovernment*, mostrando que a utilização dos serviços públicos digitais resulta de uma complexa interação de diversos fatores, nomeadamente as capacidades, perceções e características sociodemográficas dos cidadãos e as práticas institucionais e organizacionais do Estado.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a importância de enquadrar o *eGovernment* enquanto política pública que depende de fatores relacionais, na qual a confiança no Estado, a coprodução e a capacidade institucional desempenham um papel determinante. A distinção analítica entre fatores associados aos cidadãos e fatores associados ao Estado permite compreender como pode a digitalização gerar, simultaneamente, eficiência administrativa e riscos de exclusão, evidenciando a importância de estratégias de digitalização que contemplem inclusão e capacitação.

Do ponto de vista empírico, o trabalho contribui para a compreensão do caso português, articulando dados estatísticos oficiais, do lado da oferta e do lado da procura, com evidências qualitativas recolhidas junto de profissionais da AP diretamente envolvidos na conceção e implementação das políticas de *eGovernment*. Esta abordagem mista permite captar dimensões menos visíveis, ou mesmo impossíveis de visualizar nos indicadores quantitativos, como as dificuldades de comunicação e outros constrangimentos e limitações associados à capacidade institucional e organizacional do Estado.

Finalmente, o estudo contribui para o debate sobre a modernização administrativa do Estado, fundamental para uma AP eficiente que simplifique a vida dos cidadãos e das empresas, fomentando, respetivamente, a confiança dos cidadãos e o investimento no país, contribuindo, simultaneamente, para o seu crescimento económico. Estes contributos registam-se, nomeadamente, ao nível da capacidade pública para enfrentar os desafios do paradoxo da oferta e procura do *eGovernment*, evidenciando que a expansão da oferta digital decorrente das ambiciosas políticas de digitalização que conduziram a uma elevada oferta de serviços públicos digitais, e que colocaram o país na linha da frente da UE em serviços públicos *online*, não garante, por si só, níveis elevados de adesão. A criação de valor público através do *eGovernment* exige uma atitude do Estado mais integrada, proativa e orientada para o cidadão, capaz de alinhar a oferta de serviços digitais com as capacidades efetivas da população para utilizá-los, de modo a garantir que os cidadãos usufruam plenamente dos benefícios da digitalização dos serviços públicos.

Não obstante os contributos elencados, este estudo apresenta algumas limitações que importa reconhecer. Em primeiro lugar, a análise quantitativa foi condicionada pela disponibilidade e comparabilidade de alguns dos dados estatísticos, nomeadamente no que respeita a alterações metodológicas em alguns indicadores e à limitação das séries temporais, conforme indicado na sua apresentação, sempre que necessário. Estas restrições, embora não invalidando a análise ou os resultados obtidos, condicionam a possibilidade de análises longitudinais contínuas e totalmente comparáveis.

Em segundo lugar, a componente qualitativa do estudo, baseada em entrevistas a 20 participantes selecionados de forma intencional, com base nos critérios enunciados no Capítulo 3, não permite extrapolações, contribuindo antes para o enriquecimento de uma análise exploratória e interpretativa que permite uma compreensão aprofundada das dinâmicas institucionais e organizacionais associadas ao *eGovernment*. Contudo, as entrevistas realizadas não incorporam diretamente a perspetiva dos cidadãos no seu papel de utilizadores finais. Não obstante a coerência desta opção metodológica com os objetivos do estudo, futuras investigações poderão vir a beneficiar da inclusão de metodologias qualitativas centradas nos cidadãos, designadamente através de entrevistas ou outras técnicas de recolha de dados focadas em grupos específicos, complementando a análise maioritariamente centrada no lado da oferta dos serviços.

Assim, futuras linhas de investigação poderão aprofundar a análise das interações entre fatores do lado da procura e do lado da oferta, afinando a pesquisa, no sentido de uma exploração mais detalhada dos diferentes perfis de cidadãos e da forma como respondem a diferentes políticas de *eGovernment*. Adicionalmente, a rápida evolução das tecnologias de informação e a crescente incorporação de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial, nas decisões administrativas e na interação com os cidadãos, coloca novos desafios institucionais e éticos, cuja análise em trabalhos futuros seria importante para o estudo das políticas de digitalização do Estado, e do *eGovernment*, em particular.

Por último, futuros estudos aportariam valor acrescentado à investigação sobre o tema ao adotar uma abordagem comparativa internacional, que permitiria analisar de que forma diferentes contextos institucionais, administrativos e sociodemográficos influenciam a adesão ao *eGovernment* e identificar boas práticas a adotar em países com baixos níveis de adesão aos serviços públicos digitais.

6.5 Conclusões finais

Em conclusão, este estudo demonstra que a adesão dos cidadãos ao *eGovernment* em Portugal não pode ser explicada exclusivamente pela disponibilidade tecnológica ou pela oferta de serviços públicos digitais. Na realidade, encontramos-nos perante um fenómeno complexo, que resulta da interação entre diversos fatores, habitualmente associados aos cidadãos, como a confiança no Estado, a

literacia digital, as qualificações e o envelhecimento demográfico, e associados ao Estado e à AP, como a capacidade institucional, a comunicação e a proatividade na prestação dos serviços.

Os resultados mostram que persistem desigualdades no acesso e na utilização dos serviços públicos digitais que refletem não só limitações individuais, mas também algumas práticas institucionais e organizacionais que condicionam a forma como o *eGovernment* é desenhado e implementado, o que afeta a adesão aos serviços por parte dos cidadãos. Neste sentido, a digitalização dos serviços públicos deve ser concebida não como um processo exclusivamente técnico, mas como um processo que exige uma abordagem integrada que articule a eficiência administrativa com a inclusão, a equidade e a confiança dos cidadãos.

Ao destacar estas interdependências, o estudo reforça a necessidade de políticas de *eGovernment* mais orientadas para o cidadão, baseadas numa interação proativa entre o Estado e os cidadãos, com uma comunicação mais eficaz e adaptada às limitações características da população portuguesa, adotando uma abordagem que permita assegurar que o *eGovernment* contribua efetivamente para a modernização da AP e para uma relação robusta entre o Estado e os cidadãos.

Não basta assim oferecer serviços públicos *online*. É necessário que o país responda aos desafios identificados, adequando os sistemas digitais às características específicas da população portuguesa que limitam a utilização destes serviços. É necessário apostar, simultaneamente, numa AP mais capacitada e em políticas públicas sustentáveis que permitam eliminar as limitações estruturais que inibem a procura do *eGovernment* em Portugal, rumo a uma AP mais moderna, eficiente e contribuidora ativa para o desenvolvimento do país.

Neste sentido, o estudo contribui para reforçar a compreensão do *eGovernment* enquanto política pública que não se restringe às decisões formais do Estado, ao desenho normativo ou técnico, nem se impõe apenas no sentido *top-down*, que se constrói antes através da relação entre Estado e cidadãos, pelo que o seu sucesso depende, em grande medida, da qualidade destas interações.

Ao evidenciar que a adesão resulta da articulação entre capacidades institucionais, práticas organizacionais e fatores sociais que condicionam a utilização, o estudo procura assim contribuir para um *eGovernment* mais inclusivo e orientado para a criação de valor público.

Referências Bibliográficas

- Alawneh, A., Al-Refai, H., & Batiha, K. (2013). Measuring user satisfaction from e-Government services: Lessons from Jordan. *Government Information Quarterly*, 30(3), 277–288.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.03.001>
- Albarelo, L., Digneffe, F., Hiernaux, J.-P., Maroy, C., Ruquoy, D., & Saint-Georges, P. (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (1st ed.). Gradiva.
- Alexopoulou, S., Åström, J., & Karlsson, M. (2022). The grey digital divide and welfare state regimes: a comparative study of European countries. *Information Technology and People*, 35(8), 273–291.
<https://doi.org/10.1108/ITP-11-2020-0803>
- Alzahrani, L., Al-Karaghoul, W., & Weerakkody, V. (2017). Analysing the critical factors influencing trust in e-government adoption from citizens' perspective: A systematic review and a conceptual framework. *International Business Review*, 26(1), 164–175.
<https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2016.06.004>
- AMA. (2024). *Plano de Atividades 2024*. www.ama.gov.pt
- AMA Agência para a Modernização Administrativa. (n.d.-a). *Atendimento, Espaço Cidadão*. Ama.Gov.Pt.
<https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/espaco-cidadao>
- AMA Agência para a Modernização Administrativa. (n.d.-b). *Atendimento, GOV.PT*. Ama.Gov.Pt.
<https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/gov-pt>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Assembleia da República. (2004). *Lei n.º 10/2004*. Diário Da República No 69/2004. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/10-2004-541273>
- Assembleia da República. (2007). *Lei n.º 66-B/2007*. Diário Da República No 250/2007. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-34446375-48795075>
- Badman, R. P., Wang, A. X., Skrodzki, M., Cho, H. C., Aguilar-Lleyda, D., Shiono, N., Yoo, S. B. M., Chiang, Y. S., & Akaishi, R. (2022). Trust in Institutions, Not in Political Leaders, Determines Compliance in COVID-19 Prevention Measures within Societies across the Globe. *Behavioral Sciences*, 12(6).
<https://doi.org/10.3390/bs12060170>
- Banco de Portugal. (2025). *Boletim Económico Out. 2025*. https://www.bportugal.pt/page/listagem-de-publicacoes-do-banco-de-portugal?f%5B0%5D=pub_type_bdp%3A890
- Bertelsmann Stiftung. (2022). *Citizens' Participatory Competence Report - Sustainable Governance Indicators 2022*. https://www.sgi-network.org/docs/2022/thematic/SGI2022_Citizens_Participatory_Competence.pdf

- Bertelsmann Stiftung. (2024a). *SGI 2024 Codebook - Sustainable Governance Indicators*.
https://www.sgi-network.org/docs/2024/basics/SGI2024_Codebook.pdf
- Bertelsmann Stiftung. (2024b). *Sustainable Governance Indicators*. <https://www.sgi-network.org/2024/>
- Bilhim, J. (2021). As reformas da administração pública em Portugal. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83725>
- Bilhim, J., & Neves, B. (2007). *O Governo Electrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais*.
- Bouckaert, G. (2023). *The neo-Weberian state: From ideal type model to reality?*
<https://doi.org/10.15543/maxweberstudies.23.1.13>
- Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 7–26.
<https://doi.org/10.1177/0020852307075686>
- Bovaird, T. (2005). *E-Government and E-Governance*.
- Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). Co-creation and co-production in public services: Urgent issues in practice and research. In *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (pp. 3–8). Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9781315204956>
- Brunkert, L., Puranen, B., Turska-Kawa, A., & Welzel, C. (2024). *Institutional Trust in Europe: Dimensions, Levels and Dynamics from a Latent Class Perspective* (TRUEDEM: Trust in European Democracies Project). www.truedem.eu
- Caçador, F. (2019, February 14). Portal do Cidadão muda de nome para ePortugal e agrega mais serviços públicos online. *SAPOTek*. <https://tek.sapo.pt/noticias/internet/artigos/portal-do-cidadao-muda-de-nome-para-eportugal-e-agrega-mais-servicos-publicos-online>
- Castells, M. (2010). Front Matter. In *The Rise of the Network Society* (pp. i–lvii). Wiley-Blackwell.
<https://doi.org/10.1002/9781444319514.fmatter>
- Christensen T., & Laegreid P. (2007). *Transcending New Public Management*.
- Collington, R. (2022). Disrupting the Welfare State? Digitalisation and the Retrenchment of Public Sector Capacity. *New Political Economy*, 27(2), 312–328.
<https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1952559>
- Comissão Europeia. (2005). *PT PT Comissão Das Comunidades Europeias Bruxelas, 1.6.2005 COM(2005) 229 final Comunicação Da Comissão ao Conselho, 'i2010-Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego'*.
- Comissão Europeia. (2021). *Comunicação Da Comissão ao Parlamento Europeu, Orientações para a Digitalização até 2030: a via europeia para a Década Digital*.
- Commission of the European Communities. (1999). *eEurope - An information society for all*.
- Conselho Europeu. (2000, March). *Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de março de 2000: Conclusões da Presidência*. https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_pt.htm

- Conselho Europeu, & Parlamento Europeu. (2022). *Decisão Do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Programa Década Digital para 2030*.
- Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal: Successes and failures. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 205–229.
<https://doi.org/10.1108/09513550810855663>
- Cresap. (n.d.). *Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública*. <https://www.cresap.pt/>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design - Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (5th ed.). Sage.
- Crowley, D., & Scott, J. (2022). To support evidence-based policymaking, bring researchers and policymakers together. *Issues in Science and Technology*, 39, no. 2, 31–35.
- CTIC. (2021). *Relatório Execução Estratégia TIC 2020*.
- CTIC, & AMA. (2021). *Plano de Ação Transversal para a Transformação Digital da AP*.
- CTIC, & AMA. (2024). *Estratégia para a Transformação Digital da Administração Pública 2021-2026 Relatório Intercalar*.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2001). The New Public Service: Putting Democracy First. *National Civic Review*, 90(4), 391–400. <https://doi.org/10.1002/ncr.90410>
- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2007). The New Public Service: Serving, Not Steering. In *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Second Edition (Print Version)*.
<https://doi.org/10.1201/noe1420052756.ch268>
- DGAEP. (2012). *Nota de informação sobre a evolução do emprego público*.
https://www.dgaep.gov.pt/upload/homepage/Noticias/DGAEP-SIOE_Emprego_AC_D2010-D2011_15-03-2012.pdf
- DGAEP. (2014). *Documento Metodológico – Estatísticas do Emprego Público*.
https://www.dgaep.gov.pt/upload/DEEP/DGAEP-DEEP_Documento%20Metodologico_dezembro2014.pdf
- DGAEP. (2025a). *Boletim Estatístico do Emprego Público (BOEP) - 2.o trimestre de 2025*.
<https://www.dgaep.gov.pt/>
- DGAEP. (2025b). *Síntese Estatística do Emprego Público – 1.o trimestre de 2025*.
<https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=ECA5D4CB-42B8-4692-A96C-8AAD63010A54>
- DGEEC. (2024). *IUTIC - Sumários estatísticos*. [https://www.dgeec.medu.pt/art/ciencia-e-tecnologia/estatisticas/tecnologias-da-informacao-e-comunicacao-\(iutic\)](https://www.dgeec.medu.pt/art/ciencia-e-tecnologia/estatisticas/tecnologias-da-informacao-e-comunicacao-(iutic))

- Dias, R., & Gomes, M. (2021). Do Governo Eletrónico à Governança Digital: Modelos e Estratégias de Governo Transformacional. *Ciências e Políticas Públicas / Public Sciences & Policies*, 7(1), 93–117. <https://doi.org/10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.93-117>
- Distel, B., Koelmann, H., Plattfaut, R., & Becker, J. (2022). Watch who you trust! A structured literature review to build a typology of e-government risks. *Information Systems and E-Business Management*, 20(4), 789–818. <https://doi.org/10.1007/s10257-022-00573-4>
- Dunleavy, P. (1994). *The Globalization of Public Services Production: Can Government be 'Best in World'?*
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, 14(3), 9–16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead - Long live digital-era governance. In *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vol. 16, Issue 3, pp. 467–494). <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Edelmann, N., Mergel, I., & Lampoltshammer, T. (2023). Competences That Foster Digital Transformation of Public Administrations: An Austrian Case Study. *Administrative Sciences*, 13(2), 44. <https://doi.org/10.3390/admsci13020044>
- Eggers, W., Manstorf, J., Kishnani, P. K., & Barroca, J. (2021). Seven pivots for government's digital transformation. *Deloitte Insights*.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Polity Press, Ed.).
- Estrutura de Missão Recuperar Portugal. (2025). *Recuperar Portugal - Relatório 2024*.
- Eurobarometer. (n.d.). *Trend lines - European Commission trend lines*. <https://europa.eu/eurobarometer/about/other>
- European Commission. (n.d.-a). *DESI dashboard for the Digital Decade (2023 onwards)*. <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/indicators>
- European Commission. (n.d.-b). *Digital Decade DESI visualisation tool*. <https://Digital-Decade-Desi.Digital-Strategy.Ec.Europa.Eu/>.
- European Commission. (n.d.-c). *Digital Economy and Society Index (until 2022)*. <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi-2022/indicators>
- European Commission. (n.d.-d). *eGovernment and digital public services*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/egovernment>
- European Commission. (n.d.-e). *Europe's Digital Decade: digital targets for 2030*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en

European Commission. (2006a). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All.*

European Commission. (2006b). *i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All.*

European Commission. (2010a). *Communication from the Commission - Europe 2020.*

European Commission. (2010b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Digital Agenda for Europe.*

European Commission. (2010c). *The European eGovernment Action Plan 2011-2015.* http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/implementation/ict_psp/index_en.htm

European Commission. (2015). *A Digital Single Market Strategy for Europe {SWD(2015) 100 final}.*

European Commission. (2016a). *eGovernment Benchmark 2016: A turning point for eGovernment development in Europe ? (Vol. 1).* <https://doi.org/10.2759/002688>

European Commission. (2016b). *EU eGovernment Action Plan 2016-2020.*

European Commission. (2017a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Mid-Term Review on the implementation of the Digital Single Market Strategy.*

European Commission. (2017b). *eGovernment Benchmark 2017 Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe.* <https://doi.org/10.2759/742892>

European Commission. (2017c). *eGovernment Benchmark Framework 2012-2017.*

European Commission. (2018). *eGovernment Benchmark 2018 Securing eGovernment for all.* <https://doi.org/10.2759/473144>

European Commission. (2019). *eGovernment benchmark 2019 -Empowering Europeans through trusted digital public services.*

European Commission. (2020a). *eGovernment Benchmark 2020 eGovernment that works for the people.*

European Commission. (2020b). *Shaping Europe's Digital Future.* <https://doi.org/10.2759/48191>

European Commission. (2021a). *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade.*

European Commission. (2021b). *2030 Policy Programme_Path to the Digital Decade.*

European Commission. (2021c). *eGovernment Benchmark 2021: Entering a new digital government era.* <https://www.capgemini.com/resources/egovernment-benchmark-2021/>

European Commission. (2022a). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022 Thematic chapters.*

European Commission. (2022b). *eGovernment Benchmark 2022: Synchronising Digital Governments.*

European Commission. (2023a). *eGovernment Benchmark 2023 - Connecting Digital Governments.* <https://doi.org/10.2759/48656>

- European Commission. (2023b). *Report on the State of the Digital Decade 2023*.
- European Commission. (2024a). *eGovernment Benchmark 2024 Background Report*.
<https://doi.org/10.2759/726556>
- European Commission. (2024b). *Portugal Report on the State of the Digital Decade 2024 Annex-Short Country Report 2024*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news-redirect/833351>.
- European Commission, European Central Bank, & International Monetary Fund. (2011). *Portugal Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*. https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf
- European Social Survey. (n.d.-a). *Datafile Builder*. https://ess.sikt.no/en/data-builder/?tab=round_country
- European Social Survey. (n.d.-b). *ESS Data Portal*. <https://www.europeansocialsurvey.org/data-portal>
- European Social Survey. (2024). *ESS11 - integrated file, edition 3.0 [Data set]*.
https://doi.org/https://doi.org/10.21338/ess11e03_0
- Fang, Z. (2002). E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. In *The Internet and Management* (Vol. 10, Issue 2).
- Faulkner, N., Jorgensen, B., & Borg, K. (2017). *What encourages citizens to use e-government? A rapid review and comprehensive model. December*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/e58bg>
- Fernandes, S. (2015). *eGov em Portugal: Situação Desafios Estratégias*. www.uminho.pt
- Ferraz, D. (2013). Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da Administração. In C. Madureira & M. Asensio (Eds.), *Handbook de Administração Pública* (INA, pp. 173–185).
- Flick, U. (2015). *Introducing Research Methodology* (2nd ed.). Sage.
- Gasco-Hernandez, M., Nasi, G., Cucciniello, M., & Hiedemann, A. M. (2022). The role of organizational capacity to foster digital transformation in local governments: The case of three European smart cities. *Urban Governance*, 2(2), 236–246. <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2022.09.005>
- Gauld, R., Goldfinch, S., & Horsburgh, S. (2010). Do they want it? Do they use it? The ‘Demand-Side’ of e-Government in Australia and New Zealand. *Government Information Quarterly*, 27(2), 177–186. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2009.12.002>
- Gobble, M. A. M. (2018). Digitalization, Digitization, and Innovation. *Research Technology Management*, 61(4), 56–59. <https://doi.org/10.1080/08956308.2018.1471280>
- Governo da República Portuguesa. (n.d.-a). *Arquivo Histórico, Governos Constitucionais*. Arquivo Histórico. <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>

- Governo da República Portuguesa. (n.d.-b). *Documentos do Programa de Assistência Económica e Financeira*. Arquivo Histórico. <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-temas/memorandos>
- Governo da República Portuguesa. (n.d.-c). *Programa Aproximar: Reforma dos Serviços de Atendimento da Administração Pública Desconcentrada*. Arquivo Histórico. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/1543981/Aproximar%20Estrategia%20Reorganizacao%20Servicos%20AP.pdf>
- Gupta, K. P., Singh, S., & Bhaskar, P. (2016). Citizen adoption of e-government: A literature review and conceptual framework. *Electronic Government*, 12(2), 160–185.
<https://doi.org/10.1504/EG.2016.076134>
- Hadorn, S., Sager, F., Mavrot, C., Malandrino, A., & Ege, J. (2022). Evidence-Based Policymaking in Times of Acute Crisis: Comparing the Use of Scientific Knowledge in Germany, Switzerland, and Italy. *Politische Vierteljahresschrift*, 63(2), 359–382. <https://doi.org/10.1007/s11615-022-00382-x>
- Hartley, J., & Torfing, J. (2022). Innovation. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (Second Edition, pp. 254–263). Elgar.
- Ho, M., Sun, H., Wu, M., & Liu, D. (2024). Beyond Utility: Unpacking the Enjoyment Gap in E-Government Service Use. *International Journal of Electronic Governance*, 16(3).
<https://doi.org/10.1504/ijeg.2024.10065715>
- Hu, G., Pan, W., Lu, M., & Wang, J. (2009). The widely shared definition of e-Government: An exploratory study. *Electronic Library*, 27(6), 968–985. <https://doi.org/10.1108/02640470911004066>
- Infopédia. (n.d.). *Digitalização*. Retrieved 1 March 2023, from <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/digitalizacao>
- Karunasena, K., & Deng, H. (2010). Exploring the public value of e-government: An empirical study from Sri Lanka. *23rd Bled EConference ETrust: Implications for the Individual, Enterprises and Society - Proceedings*, 286–300.
- Khan, H. A. (2018). *Globalization and the Challenges of Public Administration*.
- Khine, P. K., Mi, J., & Shahid, R. (2021). A comparative analysis of co-production in public services. In *Sustainability (Switzerland)* (Vol. 13, Issue 12). MDPI AG. <https://doi.org/10.3390/su13126730>
- Kumar, R., Sachan, A., & Mukherjee, A. (2017). Qualitative approach to determine user experience of e-government services. *Computers in Human Behavior*, 71, 299–306.
<https://doi.org/10.1016/j.chb.2017.02.023>
- Kusanke, K., Pilgenröder, S., Kendziorra, J., & Winkler, T. J. (2023). *Digital Leadership in the Public Sector: Towards a Public Sector Digital Leadership Competency Model*. <https://www.researchgate.net/publication/371874590>

- LABX, & AMA. (2021). *Guia Metodológico para Serviços Públicos baseados em Direitos Humanos*.
<https://labx.gov.pt/destaques-posts/guia-metodologico-para-servicos-publicos-baseados-em-direitos-humanos/>
- Lai, P. C., & Marques, A. J. L. (2023). Aspects that constitute citizens' trust in e-government-A review and framework development. In *Multidisciplinary Reviews* (Vol. 7, Issue 2). Malque Publishing.
<https://doi.org/10.31893/multirev.2024023>
- Lynn, T., Rosati, P., Conway, E., Curran, D., Fox, G., & O'Gorman, C. (2022). Digital Public Services. In *Digital Towns* (pp. 49–68). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91247-5_3
- Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: Do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administracao Publica*, 49(3), 547–562.
<https://doi.org/10.1590/0034-7612129503>
- Madureira, C. (2020). A reforma da administração pública e a evolução do estado-providencia em Portugal: história recente. *Ler História*, 76, 179–202. <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.6408>
- Madureira, C., & Ferraz, D. (2010). *The need of a XXI century governance paradigm for public administration: the specific case of Portugal*. 2603(31), 35–48.
- Madureira, C., Rodrigues, M., & Asensio, M. (2013). *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*.
https://www.dgaep.gov.pt/upload/estudos/evolucao_estruturas_ap_web.pdf
- Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(822781), S256–S269. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031>
- Mentsiev, A. U., Engel, M. V, Tsamaev, A. M., Abubakarov, M. V, & Yushaeva, R. S.-E. (2020). *The Concept of Digitalization and Its Impact on the Modern Economy*.
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Ministério da Ciência e da Tecnologia - Missão para a Sociedade da Informação. (1997). *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*. <https://purl.pt/239/2/>
- Ministério das Finanças. (1986). *Decreto-Lei n.º 203/86*. Diário Da República No 167/1986. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/203-227983>
- Monti, M. (2010). *Uma Nova Estratégia para o Mercado Único ao Serviço da Economia e da Sociedade Europeias - Relatório apresentado ao Presidente da Comissão Europeia*.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mozzicafreddo, J. (1994). O Estado-Providência em transição. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 16, 11–40.

- Mozzicafreddo, J. (2017). Como Tornar a Administração Pública um Serviço Público no Contexto de Estados e Sociedades Complexas. In *em*. <http://www.revistaeas.uff.br/>
- Mueller, D. C. (1976). Public Choice: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 14(2), 395–433. <http://www.jstor.org/stable/2722461>
- Mufeed, S. A., Charag, O., & Ahmad, I. (2013). *e-Governance in India: Organizational Innovation and Sustainable Development Goals*.
- Nishimura, A. Z. F. C., Moreira, A., Sousa, M. J., & Au-Yong-oliveira, M. (2021). Weaknesses in motivation and in establishing a meritocratic system: A portrait of the portuguese public administration. *Administrative Sciences*, 11(3). <https://doi.org/10.3390/ADMSCI11030087>
- OECD. (2003). *The e-government imperative*. OECD.
- OECD. (2016). *Digital Government Strategies for Transforming Public Services in The Welfare Areas*.
- OECD. (2021a). *OECD Economic Surveys PORTUGAL*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/13b842d6-en>
- OECD. (2021b). *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*. OECD. <https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en>
- OECD. (2021c). *The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector* (OECD Working Papers on Public Governance, Vol. 45). <https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>
- OECD. (2022a). *Building Trust to Reinforce Democracy - Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>
- OECD. (2022b). *OECD Good Practice Principles for Public Service Design and Delivery in the Digital Age*.
- OECD. (2022c). *Serving Citizens: Measuring the Performance of Services for a Better User Experience*. <https://www.oecd.org/termsandconditions/>
- OECD. (2023a). *Civic Space Review of Portugal: Towards People-Centred, Rights-Based Public Services*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/8241c5e3-en>
- OECD. (2023b). *Lessons from the OECD Trust Survey in Portugal Trust in Public Institutions*. <https://www.oecd.org/termsandconditions/>
- OECD. (2023c). *Mapping social and solidarity economy ecosystems around the world Understanding the country fact sheets*. www.oecd.org.
- OECD. (2023d). *OECD Economic Surveys PORTUGAL*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/2b8ee40a-en>
- OECD. (2024a). *2023 OECD Digital Government Index OECD Public Governance Policy Papers*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/1a89ed5e-en>
- OECD. (2024b). *Developing skills for digital government* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Vol. 303). <https://doi.org/10.1787/f4dab2e9-en>

- OECD. (2024c). *Global Trends in Government Innovation 2024*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/c1bc19c3-en>
- OECD. (2024d). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results*. OECD.
<https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>
- OECD. (2024e). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions-2024 Results Portugal*.
- OECD. (2024f). *Size and Composition of Public Employment: Data Sources, Methods and Gaps*.
- OECD. (2025a). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- OECD. (2025b). *OECD Data Explorer - Public employment and representation*. Government at a Glance 2025. <https://data-explorer.oecd.org>
- OECD, O. for E. C. and Development. (2009). *Rethinking e-Government Services : User-Centered Approaches*. OECD.
- Olsen, W. (2004). Triangulation in Social Research: Qualitative and Quantitative Methods Can Really Be Mixed. In *Developments in Sociology* (Vol. 20). Macmillan.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? In *Public Management Review* (Vol. 8, Issue 3, pp. 377–387). Taylor and Francis Ltd. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*.
- Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T., & Strokosch, K. (2022). Value Creation in the Public Service Ecosystem: An Integrative Framework. *Public Administration Review*, 82(4), 634–645.
<https://doi.org/10.1111/puar.13474>
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.
<https://doi.org/10.1177/0275074012466935>
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639–653.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Panagiotopoulos, P., Klievink, B., & Cordella, A. (2019). Public value creation in digital government. *Government Information Quarterly*, 36(4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101421>
- Parker, C., Scott, S., & Geddes, A. (2020). *Snowball Sampling* (University of Gloucestershire, Ed.). SAGE Research Methods Foundations. <https://doi.org/10.4135/URL>
- Pérez-Morote, R., Pontones-Rosa, C., & Núñez-Chicharro, M. (2020). The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries. *Technological Forecasting and Social Change*, 154. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119973>

- Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas*, 23(4), 1102–1118. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9308-7>
- Pestoff, V., Osborne, S. P., & Brandsen, T. (2006). Patterns of co-production in public services. Some concluding thoughts. *Public Management Review*, 8(4), 591–595. <https://doi.org/10.1080/14719030601022999>
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*.
- Pierson, C. (2006). *Beyond the Welfare State* (3a Edição).
- Pisu, M., Ruden, C., Hwang, H., & Nicoletti, G. (2021). Spurring Growth and Closing Gaps Through Digitalisation in a Post-COVID World: Policies to Lift All Boats. *OECD Economic Policy Papers*, 30. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/b9622a7a-en>
- Pitschas, R. (1993). *Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach*.
- Pollitt C., & Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform*.
- Pollitt, C., & Dan, S. (2011). *The limpacts of the New Public Management in Europe: a meta-analysis CO-COPS Working Paper No. 3*. www.cocops.eu
- Presidência do Conselho de Ministros. (n.d.). *Sobre o CEGER*. <https://www.ceger.gov.pt/sobre-o-ceger.aspx>
- Presidência do Conselho de Ministros. (1991). *Resolução do Conselho de Ministros no 18/91*. Diário Da República n.o 124/1991. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/18-631002>
- Presidência do Conselho de Ministros. (1997a). *Decreto-Lei no 4/97*. Diário Da República n.o 7/1997. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/4-1997-302093>
- Presidência do Conselho de Ministros. (1997b). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 176/97*. Diário Da República No 244/1997. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/176-1997-672656>
- Presidência do Conselho de Ministros. (1999). *Decreto-Lei n.o 302/99*. Diário Da República n.o 182/1999. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/302-426159>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2000). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 156/2000*. Diário Da República n.o 265/2000. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/156-2000-615873>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2003a). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 107/2003* (Resolução do Conselho de Ministros n.o 107/2003). Diário Da República n.o 185/2003, Série I-B. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/107-2003-660950>

Presidência do Conselho de Ministros. (2003b). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 108/2003* (Resolução do Conselho de Ministros n.o 108/2003). Diário Da República n.o 185/2003. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/108-2003-660951>

Presidência do Conselho de Ministros. (2005a). *Decreto-Lei n.o 16/2005*. Diário Da República n.o 12/2005. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/16-2005-624976>

Presidência do Conselho de Ministros. (2005b). *RCM no 190/2005*. Diário Da República No 240/2005. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/190-2005-466380>

Presidência do Conselho de Ministros. (2005c). *Resolução do Conselho de Ministros no 124/2005*. Diário Da República No 149/2005. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/124-2005-240610>

Presidência do Conselho de Ministros. (2006). *Decreto-Lei n.o 201/2006*. Diário Da República. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/201-2006-545644>

Presidência do Conselho de Ministros. (2007). *Decreto-Lei n.o 116/2007*. Diário Da República No 82/2007. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/116-2007-521024>

Presidência do Conselho de Ministros. (2010). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 91/2010*. Diário Da República No 225/2010. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/91-2010-308714>

Presidência do Conselho de Ministros. (2011). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 46/2011*. Diário Da República n.o 218/2011. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/46-2011-146274>

Presidência do Conselho de Ministros. (2012a). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 12/2012*. Diário Da República n.o 27/2012. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/12-2012-543701>

Presidência do Conselho de Ministros. (2012b). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 112/2012*. Diário Da República No 252/2012. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/112-2012-189514>

Presidência do Conselho de Ministros. (2014). *Decreto-Lei no 72/2014*. Diário Da República n.o 91/2014. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/72-2014-25343690>

Presidência do Conselho de Ministros. (2016). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 33/2016*. Diário Da República n.o 107/2016. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/33-2016-74605299>

Presidência do Conselho de Ministros. (2017). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 108/2017*. Diário Da República No 143/2017. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/108-2017-107757007>

- Presidência do Conselho de Ministros. (2020a). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 30/2020*. Diário Da República n.o 78/2020. <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/resolucao-conselho-ministros/30-2020-132133788>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2020b). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 84/2020*. Diário Da República n.o 197/2020. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/84-2020-145012184>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2021a). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 46-B/2021*. Diário Da República n.o 86/2021. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/46-b-2021-162756796>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2021b). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 131/2021*. Diário Da República No 177/2021. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/131-2021-171096337>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2024). *Resolução do Conselho de Ministros n.o 94/2024*. Diário Da República n.o 143/2024. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/94-2024-873371754>
- Priyashantha, K. G., & Dilhani, V. I. (2022). Determinants of E-government Adoption: A Systematic Literature Review. *Kelaniya Journal of Human Resource Management*, 17(1), 105–126. <https://doi.org/10.4038/kjhrm.v17i1.107>
- República Portuguesa. (n.d.-a). *Ágora Design System*. <https://mosaico.gov.pt/ferramentas/agora-design-system>
- República Portuguesa. (n.d.-b). *Mosaico*. <https://mosaico.gov.pt/>
- República Portuguesa. (n.d.-c). *PRR Transição Digital*. <https://recuperarportugal.gov.pt/transicao-digital/>
- República Portuguesa. (n.d.-d). *SIMPLEX*. <https://www.simplex.gov.pt/>
- República Portuguesa. (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa-do-governo>
- República Portuguesa. (2019). *Programa do XXII Governo Constitucional*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=programa-do-xxii-governo-constitucional>
- República Portuguesa. (2022). *Programa do XXIII Governo Constitucional*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/governo/programa-do-governo>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://www.researchgate.net/publication/297263180>
- Robles, J. M., Torres-Albero, C., & Villarino, G. (2022). Inequalities in digital welfare take-up: lessons from e-government in Spain. *Policy Studies*, 43(5), 1096–1111. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1929916>

- Rocha, J. A. O., & Araújo, J. F. F. E. (2006). *Administrative Reform in Portugal_ prospects and dilemmas*.
- Rosanvallon, P. (1984). *A crise do Estado Providência* (Editorial Inquérito, Ed.; 2a Edição).
- Rose, R. (2005). A global diffusion model of e-governance. *Journal of Public Policy*, 25(1), 5–27.
<https://doi.org/10.1017/S0143814X05000279>
- SAPOTek. (2004, March 17). *Portal do Cidadão facilita acesso a mais de 700 serviços da AP*.
<https://tek.sapo.pt/noticias/internet/artigos/portal-do-cidadao-facilita-acesso-a-mais-de-700-servicos-da-ap>
- Scupola, A., & Mergel, I. (2022). Co-production in digital transformation of public administration and public value creation: The case of Denmark. *Government Information Quarterly*, 39(1).
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101650>
- Secchi, L., Croca Caeiro, J., & Ramos Pinto, R. (2022). Duzentos anos de reformas administrativas em Portugal e em Espanha: da administração patrimonialista à gestonária. *Ciências e Políticas Públicas / Public Sciences & Policies*. <https://doi.org/10.33167/2184-0644.cpp2022.8.1.1>
- Serra da Silva, S., Trigo Pereira, P., Páuda, L., Vicente, J., Januário, C., Jalali, C., & Colino, C. (2024). *Portugal Report: Sustainable Governance Indicators 2024* (Bertelsmann Stiftung, Ed.).
<https://doi.org/https://doi.org/10.11586/2024139>
- Silva, F. C. (2013). *O Futuro do Estado Social*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Song, Y., Natori, T., & Yu, X. (2024). Tracing the Evolution of E-Government: A Visual Bibliometric Analysis from 2000 to 2023. *Administrative Sciences*, 14(7), 133. <https://doi.org/10.3390/ad-msci14070133>
- Sorensen, E. (2020). Interactive Political Leadership: The Role of Politicians in the Age of Governance. In *Perspectives on Politics* (Issue 3). Oxford University Press.
- Spiliotopoulos, T., Sheik, A. T., Gottardello, D., & Dover, R. (2023). *Onboarding Citizens to Digital Identity Systems*. <https://doi.org/10.1049/icp.2023.2575>
- Titah, R., & Barki, H. (2006). E-Government Adoption and Acceptance: A Literature Review. In *Article in International Journal of Electronic Government Research*. <http://www.chaires.gc.ca/>
- Torcal, M. (2014). The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness? *American Behavioral Scientist*, 58(12), 1542–1567.
<https://doi.org/10.1177/0002764214534662>
- Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms. (2007). In T. Christensen & P. Laegreid (Eds.), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate.
- UNDP. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*.
- United Nations. (2022). *E-Government Survey 2022*. <https://publicadministration.un.org/en/>

- United Nations, & ASPA. (2002). *Benchmarking E-government: A Global Perspective Assessing the Progress of the UN Member States*.
- Vamstad, J. (2012). Co-production and Service Quality: The Case of Cooperative Childcare in Sweden. *Voluntas*, 23(4), 1173–1188. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9312-y>
- Vamstad, Johan. (2007). *Governing welfare : the third sector and the challenges to the Swedish welfare state*. Mid Sweden University.
- V-Dem. (2025a). *Civil society participation index - processed by Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/grapher/civil-society-participation-index?time=2023>
- V-Dem. (2025b). *The V-Dem Dataset*. <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>
- V-Dem. (2025c). *V-Dem Codebook v15*. <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>
- Weber, M. (1982). *Ensaio de Sociologia*.
- World Bank. (n.d.). *Worldwide Governance Indicators*. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>
- World Bank. (2002). *The e-Government Handbook for Developing Countries*. <http://www.infodev.org>.
- Yera, A., Arbelaitz, O., Jauregui, O., & Muguerza, J. (2020). Characterization of e-Government adoption in Europe. *PLoS ONE*, 15(4). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0231585>
- Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, 24(3), 646–665. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2007.01.002>

Outras Fontes

Arquivo eletrónico do Diário da República, pesquisa avançada, <https://dre.pt/pesquisa-avancada>

Arquivo eletrónico do Portal do Governo, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/governos-antigos>

Eurobarometer. *Main trends: Trust in institutions, Portugal, 2001–2024* [Conjunto de dados]. GESIS Data Archive. <https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service>

<https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/>

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser>

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_Labour_Force_Survey_-_new_methodology_from_2021_onwards

<https://ine.pt>

<https://recuperarportugal.gov.pt/transicao-digital/>

World Bank, *Worldwide Governance Indicators*. World Bank,

<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

ANEXO A

Guião de Entrevista

Tese de doutoramento “O Estado Digital em Portugal: Paradoxos da Política do eGovernment”

Questões iniciais:

Há quanto tempo desempenha funções neste organismo público?

Qual a sua função atual?

Já desempenhou outras funções neste organismo? Quais?

Questões principais:

- 1- Esteve envolvido(a), direta ou indiretamente, na coordenação, conceção, desenvolvimento, implementação, e/ou gestão de projeto de, pelo menos, uma plataforma de serviços públicos digitais? Qual ou quais?
- 2- As plataformas foram desenvolvidas integralmente por equipas da Administração Pública ou houve colaboração com parceiros externos? Poderia detalhar? (ex: se houve colaboração com parceiros externos, qual o motivo?)
- 3- O organismo recolhe regularmente dados sobre o nível de utilização das plataformas pelos cidadãos? Se sim, como esses dados são utilizados para melhorar os serviços?
- 4- Quais os principais desafios enfrentados durante a implementação das plataformas digitais? E quais as soluções encontradas?
- 5- O organismo obtém feedback regular dos cidadãos sobre a experiência de uso das plataformas digitais? Se sim, como isso é utilizado para melhorar os serviços?
- 6- De acordo com o *eGovernment Benchmark 2022*, publicado pela Comissão Europeia, apesar de Portugal apresentar uma elevada disponibilização de serviços públicos online (96%), apenas 59% dos utilizadores da Internet utilizam estes serviços (abaixo da média da UE, situada nos 65%). Na sua opinião, o que pode estar a falhar do lado do Estado para que se verifique esta fraca utilização dos serviços públicos digitais por parte dos cidadãos? (*desenho da plataforma, implementação, monitorização/avaliação da utilização*)
- 7- Considera que a perceção que os cidadãos têm sobre a Administração Pública, nomeadamente a confiança nas Instituições, na sua qualidade e no sistema político, afeta a utilização dos serviços públicos digitais por parte dos cidadãos?

- 8- O declínio do Estado Social e progressiva tendência de diminuição da intervenção do Estado na Sociedade moderna acentuou-se com a crise financeira de 2008, em Portugal e noutros países europeus. Esta crise provocou, entre outras consequências, uma falta de recursos financeiros no aparelho administrativo do Estado, que por sua vez levou a uma falta generalizada de recursos materiais e humanos na Administração Pública. Em que medida considera que esta carência de recursos pode ter afetado a implementação das políticas de digitalização dos serviços públicos aos cidadãos em Portugal?
- 9- Existem estratégias específicas para aumentar a confiança dos cidadãos nos serviços digitais e fomentar a sua utilização? Quais?

ANEXO B

Mapa de códigos do MAXQDA, ilustrando relações temáticas entre dimensões da digitalização na Administração Pública.



ANEXO C

Mapa de visualização de conexões entre códigos, representando as relações entre códigos resultantes do processo de codificação qualitativa no MAXQDA.

Lista de Códigos	Democratizaç	Políticas públ	Interoper	Literacia digital	Transparência	Comunicação	Cultura	Centro no cidadão	Estratégias adesão	Simplificação	Transição digital	Confiança	Complexidade	Avaliação satisfi	Monitorizaçã	Capacidade
Democratização	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	0	0	0	0
Políticas públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Interoperabilidade	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	1	0	0	0	0
Literacia digital	0	0	0	0	0	2	1	1	0	3	0	1	2	0	0	0
Transparência	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	0	0	2	0
Comunicação	0	0	0	2	0	0	1	3	24	0	0	3	6	0	0	2
Cultura	0	0	0	1	0	1	0	4	0	0	0	3	0	0	0	6
Centro no cidadão	1	0	4	1	1	3	4	0	20	9	1	5	3	9	2	7
Estratégias adesão	1	1	0	0	0	24	0	20	0	2	0	7	0	0	0	4
Simplificação	0	1	0	3	0	0	0	9	2	0	0	1	9	0	0	2
Transição digital	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Confiança na AP	2	0	1	1	3	3	3	5	7	1	0	0	4	2	0	0
Complexidade	0	0	0	2	0	6	0	3	0	9	0	4	0	0	0	1
Avaliação satisfação	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0	2	0	0	6	0
Monitorização utilização	0	0	0	0	2	0	0	2	0	0	1	0	0	6	0	1
Capacidade interna	0	0	0	0	0	2	6	7	4	2	0	0	1	0	1	0

