

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE LETRAS



Da Reforma Administrativa ao *e-government*

1974 - 2012

e-services no Município do Pombal

Júlio Cardoso

Mestrado em Ciências da Documentação e Informação

(Arquivística)

2012

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE LETRAS



Da Reforma Administrativa ao *e-government*

1974 - 2012

e-services no Município do Pombal

Júlio Cardoso

Mestrado em Ciências da Documentação e Informação

(Arquivística)

Dissertação orientada por: Prof. Doutor Carlos Guardado da Silva

e

Prof. Doutor Paulo Farmhouse Alberto

2012

Ao meu Pai
(*in memoriam*)

SUMÁRIO

Agradecimentos	VI
Resumo	VII
Palavras-Chave	VII
Abstract	VIII
Keywords	VIII
Indice de Figuras	IX
Indice de Quadros	X
Introdução	1
1. Gestão Pública: Modelos de Governação	5
1.1. Do New Public Service à Digital Era Governance	8
1.2. O Estado Rede	13
2. Modernização administrativa: o percurso português	17
2.1. Reforma administrativa no “Estado Novo”	17
2.2. Modernização administrativa nos alvares da democracia – 1974/1985	18
2.3. Desburocratização da Administração Pública – 1986/1999	20
2.4. Reinvenção da Administração Pública – 2000/2012	28
3. <i>e-government</i>	45
3.1. Enquadramento Europeu do <i>e-government</i>	50
3.2. Estádios de maturidade do <i>e-government</i>	53
3.3. Tipos de interação do <i>e-government</i>	58
3.4. <i>e-government</i> em Portugal: 20e-services públicos básicos	58
3.5. Processos de negócio e a interoperabilidade na Administração Pública	63

3.5.1. Reengenharia de Processos	72
4. Modernização Administrativa na Administração Local: O município do Pombal	76
4. 1. Atendimento Multicanal no Município do Pombal	83
4.2. <i>e-services</i> no Município do Pombal	87
4.3. Constrangimentos e disfunções	93
4.4. Implementação de um sistema de gestão da informação	95
4.4.1. O plano de classificação para a Administração Local	101
4.4.2. Desmaterialização de processos e preservação digital	108
5. A Gestão continuada da informação	115
Conclusões	121
Referências Bibliográficas	125

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer de uma forma geral a todos aqueles que contribuíram de alguma forma para o enriquecimento da presente dissertação.

Aos meus amigos e alguns colegas que convivem diariamente comigo.

Ao Eng.º Narciso Ferreira Mota, Presidente da Câmara Municipal do Pombal e ao Eng.º Nuno Salvador, chefe de Divisão de Informática no município do Pombal, pela sua simpatia e total disponibilidade desde o primeiro contato.

À minha família, em particular à minha mãe, aos meus sogros, à minha esposa, Marta e minha filha Mariana que, apesar das interrupções próprias de quem tem três anos, foi uma grande fonte de inspiração.

Ao Professor Doutor Paulo Alberto pela total disponibilidade e apoio.

Finalmente, um agradecimento especial ao Professor Doutor Carlos Guardado da Silva, por ter demonstrando desde o primeiro momento completa disponibilidade e entusiasmo por este projeto, pelas palavras de apoio e coragem nos momentos de incerteza e pela partilha de conhecimentos.

A todos, obrigado.

RESUMO

Na sociedade atual, que se convencionou chamar, Sociedade da Informação, a implementação e utilização das TIC de forma adequada revela-se um fator de competitividade, modernização e qualificação das organizações. No caso da Administração Pública, independentemente da esfera de poder em questão, as TIC permitiram o surgimento de novos conceitos como o *e-government* do qual os *e-services* são apenas a face visível. Se, por um lado, *e-government* permite a oferta de *e-services* respondendo às exigências dos cidadãos cada vez mais familiarizados com as TIC por outro, constitui a oportunidade que a Administração Pública encontrou para operar no seu seio a tão ansiada modernização administrativa apregoada por vários governos constitucionais desde os alvares da democracia. Com efeito, as práticas de *e-government* consubstanciam a massificação da utilização das TIC que, quando acompanhada de efetivas mudanças e reestruturações organizacionais permitem a reconfiguração de métodos e processos de trabalho com o objetivo de simplificar e qualificar aqueles bem como os serviços que geram. Para além do desenvolvimento de portais e sítios na Internet para a disponibilização de *e-services*, são desenvolvidas ferramentas e plataformas que permitem a interoperabilidade no seio da Administração Pública que agilizam a comunicação entre organismos do Estado e entre os vários níveis de poder o trabalho colaborativo e acima de tudo a circulação da informação enquanto recurso vital das organizações. Neste contexto os sistemas de gestão de informação assumem uma função digna de destaque enquanto centros nevrálgicos de apoio à decisão em tempo útil.

As práticas de *e-government* constituem o principal motor de modernização administrativa da Administração Pública e um passo de gigante no caminho entre uma Administração Pública centrada no poder para uma Administração Pública focalizada na prestação de serviços onde os cidadãos conquistam a dimensão de clientes cujas necessidades urgem satisfazer de forma eficiente, eficaz, com critérios de qualidade e, se possível na hora.

PALAVRAS-CHAVE: Modernização Administrativa; Interoperabilidade; *e-government*; *e-services*

ABSTRAT

In the contemporary society, which has been called Information Society, the adequate implementation and use of Information and communication technologies in a proper manner is a factor of competitiveness, modernizing and qualifying the organizations. In the case of public administration, regardless of the sphere of government concerned, Information and communication technologies have allowed de emergence of new concepts such as e-government which the e-services are only the visible face. On the one hand, if e-government enables the delivery of e-services responding to citizen's demands increasingly familiar with Information and communication technologies; on the other hand, this is the opportunity that Public Administration has founded to operate within in the long-awaited administrative modernization proclaimed by various governments since the dawn of constitutional democracy. Indeed, e-government practices embody the widespread use of Information and communication technologies which, when accompanied by effective organizational changes and restructuring to allow reconfiguration of methods and work processes in order to simplify and classify those as well as the services they generate.

In addition, to the development of portals and websites for the provision of e-services are developed tools and platforms that enable interoperability within the public administration that streamlines communication between state agencies and different levels of government to work collaboratively and, first of all, the flow of information as a vital resource to the organizations.

In this context, information management systems assume a role worth mentioning as hubs to support timely decision. The practices of e-government in this main engine of administrative modernization of Public Administration and a giant step on the path from a Public Administration based on the power for a Public Administration focused on providing services where citizens gain the status of clients whose needs are urgent satisfy efficiently, effectively, with quality criteria and, if it is possible, on time.

KEY-WORDS: administrative modernization; Interoperability; e-government; e-services

INDICE de FIGURAS

Figura n.º 1 – Eixos de atuação da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa	38
Figura n.º 2 – Estádios de evolução do <i>e-government</i> de acordo com a Organização para as Nações Unidas	54
Figura n.º 3 – Sofisticação de <i>e-services</i> de acordo com a Comissão Europeia	56
Figura n.º 4 – Integração de processos e atendimento multicanal	64
Figura n.º 5 – Modelo tradicional do funcionamento da Administração Pública	70
Figura n.º 6 – Modelo novo do funcionamento da Administração Pública	71
Figura n.º 7 – O Portal do Município do Pombal	90

INDICE de QUADROS

Quadro n.º 1 – Medidas e projetos do PNACE	33
Quadro n.º 2 – Os 20 <i>e-services</i> públicos básicos	62
Quadro n.º 3 – Os <i>e-services</i> disponibilizados pelos municípios portugueses	87
Quadro n.º 4 – Comparação entre a designação dos <i>e-services</i> oferecidos pelo Município do Pombal e o Plano de Classificação para a Administração Local v. 0.1.	106

INTRODUÇÃO

“A era da Informação está a introduzir uma nova forma urbana,
a cidade informacional”¹.

A invenção da *world wide web*, em 1990, revolucionou e teve um impacto tremendo em todas as esferas da vida dos cidadãos nas atividades que desenvolvem. A lógica da rede, que tem o seu paradigma na Internet, tornou-se aplicável a todos os domínios de atividade, em vários os contextos e em todos os locais. Esta mudança de paradigma resulta de uma transformação centrada nas Tecnologias da Informação tanto pela disseminação da informação como, principalmente, no processamento daquela. Na Sociedade da Informação em que atualmente vivemos, a circulação da informação assume uma função de extrema importância para a competitividade das organizações e para reconfiguração das interações sociais, políticas e económicas. Castells salienta ainda a distinção entre sociedade da informação e sociedade informacional, expressão onde o termo informacional “[...] indica o atributo de uma forma específica de organização social na qual a produção de informação, o seu processamento e transmissão se tornam nas fontes principais da produtividade e do poder em virtude das novas condições tecnológicas [...]”². Assim, os sistemas de gestão da informação constituem uma dimensão das organizações extremamente importante na medida em que a aquisição, tratamento e reutilização da informação permite gerar conhecimento e acelerar o processo de tomada de decisões esclarecidas. A “aceleração do processo de globalização e da concorrência, obriga a que as empresas e as organizações em geral, deixem de equacionar a valorização da informação como um recurso externo passivo mas, pelo contrário, como uma dimensão ativa da sua estratégia”³. Esta realidade conheceu o seu impacto inicial no setor privado contudo, também, os Estados, independentemente do nível de poder em questão, por todo o Mundo reconheceram neste novo paradigma a oportunidade para conduzirem no seio das Administrações públicas o estabelecimento de políticas de modernização administrativa. Por um lado, as TIC possibilitam novas formas de comunicação e interação com a sociedade permitindo o fornecimento de novos e mais serviços, por outro permitem uma efetiva reconfiguração dos processos e métodos de

¹ CASTELLS, Manuel – *Era da informação: economia, sociedade e cultura*. Lisboa: FCG, 2007. p. 520.

² CASTELLS, Manuel – *Op. Cit.* p. 25.

³ CASTRO, J.A. Temudo de; CUNHA, A. C.; LEAL, Maria José – *Organizações em tempo real: O papel dos sistemas da informação*. Lisboa: Edições Silabo, 2008. p. 15.

trabalho cada vez mais dinâmico e mais vocacionados para a satisfação dos clientes. Com efeito, apesar de rejeitarmos o determinismo tecnológico destas alterações na Administração Pública, não podemos deixar de reconhecer que a implementação adequada destas novas ferramentas permitiu a concretização de programas e projetos de modernização administrativa onde os processos de negócio por ela conduzidos têm como *output* final eventos de vida concretos dos cidadãos e empresas.

São hoje comuns os balcões únicos de atendimento onde os cidadãos em apenas uma deslocação podem aceder a vários serviços e dos quais as lojas do cidadão são a face visível mais conhecida. Mas nos municípios, por todo o país, essa é, também, uma realidade comum. Na senda da modernização da Administração Pública em Portugal, o *Infocid* constituiu um marco inovador no contexto nacional e consistia num balcão onde os cidadãos podiam aceder a informação de vária índole. A evolução deste projeto desembocou na disponibilização do portal do cidadão, o portal mais emblemático em Portugal e através do qual são oferecidos inúmeros *e-services* como as certidões *online*.

Esta realidade só foi possível através de uma visão holística das funções do Estado e de uma Administração Pública que deixou de estar centrada no poder para se focar essencialmente na prestação de serviços. A visão vertical das organizações em que estas desenvolviam a sua atividade sem se preocupar com o contexto em que se inseriam, deu lugar a uma visão horizontal daquelas que começam a valorizar o trabalho colaborativo e onde a interoperabilidade é a palavra de ordem numa lógica de gestão por processos de negócio (Veja-se a este propósito o capítulo 3.4.). O SIRJUE – Sistema de Informação do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação constitui um bom exemplo do trabalho colaborativo e em rede de diferentes níveis de poder. Nesta nova visão compete ao Estado fornecer serviços ao cidadão sem que este tenha de recorrer a vários organismos, repartições ou secções para resolver apenas um assunto da sua vida. Neste novo modelo, de gestão o Estado funciona numa lógica de rede para inovar e partilhar conhecimento, melhorando significativamente a qualidade e rapidez dos serviços prestados aos cidadãos e empresas. A utilização da rede tecnológica que já citámos, a Internet, permite a partilha de recursos através do seu processamento remoto, “tornando assim possível que recursos espalhados geograficamente [possam] ser utilizados na sua totalidade *online*”⁴.

Desta transformação e reinvenção da Administração Pública surgiram conceitos novos e inovadores como *e-government* ou *e-services*. Face à evolução permanente das

⁴ CASTELLS, Manuel – *Op. Cit.* p. 59.

tecnologias, estes conceitos, por seu turno, têm também evoluído quanto à sua maturidade e sofisticação. Isto é, podemos considerar como *e-service* a disponibilidade de informação através da sua publicação num portal ou sítio da Internet que está ainda numa fase incipiente de implementação de práticas de *e-government*. Porém, no âmbito da presente dissertação, preferimos valorizar práticas de *e-government* que apresentam um grau de maturidade e sofisticação que permitem oferecer *e-services* transacionais. Neste grau de maturidade é possível ao cidadão submeter um requerimento através do portal ou sítio da Internet e esperar que a decisão para a sua pretensão, bem como o seu pagamento, sejam concluídos sem qualquer deslocação física, ou seja estamos em presença de serviços completamente desmaterializados e aos quais podemos aceder por vários canais. Partindo desta premissa, o caso de estudo que seleccionámos para analisar empiricamente algumas das questões abordadas na presente dissertação foi o Município do Pombal que, de acordo com a Direção Geral das Autarquias Locais, ocupa um lugar de destaque no que diz respeito à oferta de *e-services*.

Para nós, *e-government* deve permitir situações como: Preencher um formulário, assiná-lo com o cartão do cidadão e submetê-lo em linha; Enviar solicitações por *e-mail*, pelo fax ou através do portal ou poder consultar o estado de tramitação em que os seus processos se encontram. Para a Administração Pública *e-government* deve permitir acolher todas as solicitações através dos diferentes canais de acesso e dar-lhes o encaminhamento para o *workflow* interno onde a assinatura possa também ser realizada através do cartão do cidadão ou outra forma de assinatura legalmente prevista. Neste contexto, os sistemas de gestão da informação assumem-se como o centro nevrálgico das organizações na medida em que a informação constitui um recurso ativo vital daquelas pelo que importa agir num momento prévio à produção de documentos/informação para se estabelecerem as condições consideradas adequadas à criação de documentos/informação. Em algumas linhas de pensamento, começa a haver a tendência para se fazerem analogias entre as organizações e os seres vivos onde o sistema nervoso está para estes como o sistema de gestão da informação está para as organizações. Se por um lado as TIC proporcionam inúmeras vantagens, por outro colocam inúmeros desafios aos gestores da informação.

Os temas que se pretendem abordar na presente dissertação são a modernização administrativa em Portugal, o *e-government* e a prestação de *e-services* transacionais completamente desmaterializados sem implicação de qualquer deslocação física por parte dos cidadãos e munícipes para a sua obtenção. O nosso contexto profissional é a Administração Local pelo que o caso de estudo eleito foi o município do Pombal que,

ocupa lugar de destaque no que respeita à reforma administrativa e implementação de práticas de *e-government* cuja expressão visível para o exterior é a disponibilização de um portal na Internet através do qual são oferecidos *e-services*. O desenvolvimento da presente dissertação surgiu como uma oportunidade de realizar um estudo no âmbito na modernização administrativa ao nível da Administração Local e conhecer, valorizando as boas práticas administrativas implementadas pelo município do Pombal em matéria de modernização administrativa. Com efeito, ao longo dos últimos anos, foram desenvolvidos, naquela organização, alguns projetos que mereceram a sua distinção no contexto nacional e é nossa intenção perceber de que formas foram concebidos e implementados e quais os resultados obtidos.

Por outro lado, encaramos a realização desta dissertação como oportunidade de apresentar um estudo que articule as políticas de Modernização Administrativa, designadamente, na área do *e-government* na Administração Central do Estado com a Administração Local, pois existem alguns estudos realizados no âmbito do *e-government* realizados por autores como: Luís Vidigal autor de *A face oculta da Administração Pública eletrónica: uma abordagem sócio técnica* ou *A Governação para um Estado na Hora: A esperança ainda está dentro da "caixa de Pandora"*; Luís Borges Gouveia, autor de *Local e-government: A governação digital na Autarquia*; Luís Miguel Ferreira, autor de *e-gov em Portugal*, entre outros, porém, o que pretendemos aqui é apresentar o enquadramento concetual e em simultâneo retratar a sua aplicação prática na Administração Pública e, mormente, na local, tendo-nos apoiado para tal, no exemplo concreto do município do Pombal.

Partimos de uma pesquisa e análise bibliográfica, tendo continuado pelo estudo dos diversos documentos oficiais que traduzem as medidas e respetivos objetivos sobre a modernização administrativa, *e-government* e *e-services*. Numa segunda fase, no que diz respeito ao estudo de caso a metodologia referida anteriormente. De seguida, optámos pela observação direta, na qualidade de observadores não participantes.

1. Gestão Pública: Modelos de Governação

Ao longo do tempo, a concepção dos modelos de Estado e as suas formas de atuação estiveram sempre intrinsecamente relacionados com as características e contingências próprias do contexto em que se inserem e são fruto da evolução económica, social, política, tecnológica e, nos nossos dias, há que ter em conta, também, o fenómeno da globalização.

Até ao último quartel do século XX, o modelo burocrático de Estado que poderíamos designar por organização Weberiana, na medida em que os seus fundamentos teóricos se baseiam no contributo de Max Weber, era um modelo que apostava na especialização das unidades administrativas que operavam sem ter em conta o contexto envolvente. Por outro lado, neste modelo, a excessiva proliferação de regras e regulamentos que enquadravam os processos de trabalho originavam muitas vezes formalismos e procedimentos desnecessários que contribuíam para “engordar” a máquina administrativa de cariz burocrático e que muitas vezes atrasava o desenvolvimento dos processos de tomada de decisão muito centralizados e que não promoviam o envolvimento de todos os colaboradores. Para Weber a burocracia apresenta as seguintes características:

- Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, leis ou normas administrativas;
- Os princípios da hierarquia dos postos e níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de chefia e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores;
- A administração de um cargo moderno baseia-se em documentos escritos preservados na sua forma original⁵.

O modelo burocrático que enquadra o funcionamento das organizações em todo o Mundo começou pela implementação das TIC que proporcionam novas formas de comunicação esvaziando, de alguma forma, os trâmites intrínsecos ao rígido sistema hierárquico⁶.

⁵ Apud RONDINELLI, Rosely Curi – *Gerenciamento de Arquivístico de documentos eletrônicos: Uma abordagem teórica da diplomática arquivística contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 54.

⁶ IDEM – *Ibidem* p. 55.

Para tentar obviar os entraves e constrangimentos inerentes ao modelo burocrático de gestão, no que diz respeito à melhoria dos serviços públicos, surgem outros conceitos e linhas de pensamento de governação como a *Nova Gestão Pública*.

A *Nova Gestão Pública* constitui um modelo que passa pela implementação e aplicação de modelos de gestão privados ao setor público, assumindo-se a responsabilidade acrescida de tentar melhorá-los na medida em que se pretendia aplicá-los a organismos públicos. Para conhecermos o gérmen deste novo modelo de gestão pública no contexto português, temos de recuar até meados da década de 80 do século XX onde surge a necessidade de adaptar o modelo de gestão pública a novos desafios proporcionados pelas mudanças políticas, económicas e sociais. “Um relatório recente da OCDE dava algumas orientações a Portugal sobre a problemática da Reforma da Administração Pública, em que para além da conhecida “sugestão” de cortes nas despesas, indicava a aposta nos contratos a prazo e o encorajamento da concorrência entre prestadores públicos e privados [...]”⁷.

Apregoava-se que a reforma organizacional do Estado pretende acima de tudo introduzir uma nova cultura de valores com tendência para valorizar uma maior proximidade na relação entre os administrados e a Administração Pública. Em meados da década de 80, o “modelo tradicional da Administração foi questionado emergindo nova orientação que colocou os cidadãos no centro da reforma através de um vasto programa de modernização para reduzir as formalidades e aumentar a transparência administrativa”⁸.

O modelo *managerialista* assentava na privatização parcial do sector público operando-se à descentralização do poder com a transferência de competências para uma nova geração de gestores públicos com maior capacidade de decisão, maior flexibilidade para a gestão dos recursos com vista ao alcance dos objetivos estratégicos das organizações⁹. Preconizava, também, “as privatizações de serviços, entrega da gestão a interesses privados, introdução de mecanismos de contratação privada, quer de pessoas quer de bens e serviços. É o modelo da concorrência crescente dos mercados importado para a coisa pública e associado às ideias da

⁷ MENDES, Manuel Vieira – *A reforma da Administração Pública em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 15 Set. 2011]. Disponível na [www](http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf):

<URL:http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf>. p. 6.

⁸ ARAÚJO, Joaquim Felipe Ferraz Esteves de – *A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. [Em linha]. [Consult. 15 Abr. 2011]. Disponível na [www](http://repositorium.sdum.uminho.pt): <URL:<http://repositorium.sdum.uminho.pt>>. p. 3.

⁹ ROCHA, J. A. Oliveira – *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: INA, 2001. p. 63.

Reforma da Administração Pública [...]”¹⁰. Por outro lado, apesar de reclamar o uso intensivo das TIC, a Nova Gestão Pública não conseguiu ultrapassar as fronteiras organizacionais, libertar-se de uma concepção vertical das organizações nem promover uma visão holística da Administração Pública¹¹.

Dunleavy identifica no *New Public Management* (Nova Gestão Pública) dois níveis de desenvolvimento. O primeiro consistiu na importação para o setor público de conceitos e práticas próprios de modelos de gestão privada, e o segundo, a influência da teoria da escolha pública. Para o autor, a Nova Gestão Pública centra-se nos seguintes eixos:

Desagregação – Divisão das grandes hierarquias do setor público tendo como base o exemplo das grandes empresas privadas que mudaram para estruturas multi-firma, alcançando hierarquias internas mais planas e redesenhando o seu sistema de gestão bem como os sistemas de gestão da informação. No setor público, esta mudança implicou uma forte flexibilização das práticas que anteriormente eram desenvolvidas relativamente à gestão de recursos humanos ou recursos tecnológicos.

Concorrência – Modelo que apresenta a separação entre comprador/fornecedor de modo a permitir diferentes formas de provisão de serviços criando concorrência e diversificação de potenciais fornecedores e, ao mesmo tempo, a redução das áreas nucleares da administração do Estado.

Incentivação – Sistemas de gestão baseados na atribuição de incentivos pecuniários para reconhecer e recompensar a performance dos trabalhadores tal como acontece com os prémios de produção nas empresas do setor privado. Enfatiza-se neste ponto a privatização e, diríamos nós, que no caso português, esta realidade ocorreu com a criação de empresas públicas e com o estabelecimento de parcerias público-privadas¹².

Porém, existiam e existem diferenças significativas entre a esfera privada e a esfera pública, na medida em que os organismos públicos desenvolvem as suas atividades

¹⁰ MENDES, Manuel Vieira – *Op. Cit.* p. 6.

¹¹ DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen – *The second wave of digital era governance*. [Em linha]. [Consult. 16 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643850>. p. 7.

¹² DUNLEAVY, Patrick; et. al. – “New public management is dead – Long live digital era governance” In *Journal of Public Administration Research and Theory*. [Em linha]. [Consult. 16 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://jerrybritto.pbworks.com/changes/f/Digital%25C2%25A0Era%25C2%25A0Governance%25C2%25A002006.pdf>>. p. 471.

para responder a necessidades coletivas onde deve imperar o zelo pelo Bem Comum e a prestação de serviços que visam o bem-estar das comunidades e dos cidadãos. Por outro lado, as organizações públicas estão condicionadas pelo controlo político e encontram-se bastante mais condicionadas do ponto de vista normativo e legal do que as organizações privadas, não sendo possível, por isso, aplicar o mesmo modelo de oferta e procura em ambas as esferas¹³. Este modelo onde se defendia a subcontratação e privatização de funções do Estado para melhorar os serviços prestados com a perspectiva de diminuir a despesa pública, revelou-se desastroso do ponto de vista económico e todos nós sentimos as suas consequências. “Na maioria dos casos as experiências de descentralização e privatização estiveram longe de cumprir os objetivos a que se propunham e tem-se assistido ultimamente a uma desaceleração progressiva destas tendências [...] Em Portugal esta tendência acentuou-se com a multiplicação de Institutos Públicos como estratégia de modernização e reforma do Estado. Começaram-se a constituir (e a pagar muito caras) verdadeiras administrações públicas paralelas e redundantes, prosseguindo-se a miragem de pseudo ilhas de excelência separadas da velha administração burocrática que não fomos capazes de reabilitar e transformar em tempo útil”¹⁴. Revelou-se um modelo incoerente na medida em que se inscreve em duas esferas, a política e a gestão onde a primeira se preocupa com o desempenho direcionado para a promoção do Bem Público, que não pode estar condicionado a uma lógica de mercado privado e a segunda preocupa-se com o controlo e redução de custos.

1.1. Do *New Public Service* à *Digital Era Governance*

Em resposta às incongruências da *Nova Gestão Pública* acima referidas surgem novas correntes de pensamento orientadoras de novos modelos políticos e novos conceitos de serviço público como é o caso do *New Public Service* retomando mas reequacionando algumas ideias da administração mais burocrática e repensando o posicionamento dos organismos públicos na Sociedade. Esta corrente, tal como é proposta por Denhart e Denhart apresentava como principais orientações:

- Servir em vez de conduzir onde a pedra de toque é a promoção da articulação entre a actuação dos organismos públicos e o interesse dos cidadãos;

¹³ VIDIGAL, Luís – “Pessoas e Tecnologias: o desafio da administração pública eletrónica” In: *A reinvenção da Função Pública: Da Burocracia à Gestão – Ata do terceiro encontro do Instituto Nacional de Administração*. Oeiras: INA, 2002. p. 213.

¹⁴ VIDIGAL, Luís – *Op. Cit.* p. 214.

- Sobrepor o interesse público a soluções rápidas implementadas por escolhas individuais;
- Estabelecer políticas e estratégias responsáveis e eficazes direccionadas para as necessidades dos cidadãos;
- Perspectivar o interesse público numa lógica de diálogo e valores partilhados em detrimento de interesses individuais onde aos funcionários públicos compete não só responder às solicitações dos clientes mas também estabelecer relações de confiança e colaboração para com e entre os cidadãos.
- Os funcionários públicos devem estar atentos à Lei, aos valores da comunidade, normas políticas e profissionais, aos interesses dos cidadãos e não apenas ao mercado;
- As organizações públicas devem promover a liderança partilhada, processos e procedimentos colaborativos para garantir o seu sucesso e das redes em que participam tendo como premissa o respeito por todos.
- Valorizar a cidadania e o serviço público através dos funcionários e cidadãos com contribuições para a sociedade e não por gestores empresariais que agem como se os recursos públicos fossem seus¹⁵.

Nesta nova corrente de pensamento são reforçados alguns conceitos como confiança, colaboração, participação ou responsabilização que devem estar presentes na relação entre a Administração e o Cidadão. Assim, “ a verdadeira reforma terá que passar por duas estratégias fundamentais de reestruturação: delegação e reforço do poder dos funcionários e envolvimento dos cidadãos”¹⁶, valorizando-se o estado de direito democrático e mais aberto ao exercício da cidadania. Mais do que reinventar a governação de acordo com uma lógica de mercado, é necessário reinventá-la numa lógica de valores que deverão estar na base de uma nova cultura organizacional numa Administração pública que promova:

¹⁵ DENHART e DENHART – The new public service: Serving rather than steering In: *Public administration review*, 2000, Vol.60, nº 6. [Em linha]. [Consult. 15 Abr. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://faculty.unlv.edu/cstream/assignments/PERFORMANCE/Articles/Denhardt%20-%20new%20public%20service.pdf>>. p. 553 - 556.

¹⁶PEREIRA, Manuel João – *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*. Oeiras: INA, 2005. p. 133.

- a complementaridade do papel e funções incluindo e responsabilizando cada um na sua esfera de ação;
- a valorização do destinatário da ação vista em função da resolução do pedido/resposta;
- a mudança/evolução sem menosprezo pela experiência e conhecimento acumulados que fazem parte da cultura e identidade das organizações;
- a cooperação, incentivando o trabalho em equipa, a matricialidade, o trabalho em rede e interdepartamental;
- a participação como forma de viabilizar a capacidade de encontrar melhores ideias e soluções para o crescimento da organização.

Estas constituem as principais características de uma nova filosofia de gestão que valoriza estruturas de funcionamento flexíveis, implemente estratégias que favoreçam a participação transversal à organização, potencie a desburocratização e a qualidade e redesenhe os papéis dos diferentes atores na complexa tarefa de modernizar a administração pública¹⁷.

A partir de meados da década de 90, a temática da qualidade surgiu intimamente relacionada com a Sociedade da Informação onde a prestação de serviço eficaz e a satisfação célere das solicitações dos utentes é o cerne da relação entre administração e administrados¹⁸. A meta que se pretendia atingir consistia em estabelecer uma relação mais próxima, mais eficaz e eficiente com o cidadão que começa a ser encarado como um cliente de acordo com uma filosofia de gestão para facilitar a desburocratização e simplificação de procedimentos para a satisfação daquele. Por outro lado, o reconhecimento do direito de acesso a documentos administrativos, com a publicação da Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, reveste-se de elevada importância tanto para o exercício da cidadania como para as organizações públicas que pretendam garantir o seu enquadramento neste novo modelo de gestão pública constituindo, inclusivamente, um móbil para a modernização e qualificação dos serviços públicos prestados direcionados para o cidadão. “O acesso à informação é simultaneamente um instrumento de poder para os particulares e ao mesmo tempo,

¹⁷ LAMPREIA, L. – *Contributos para uma nova cultura de gestão pública*. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa, 1997. p. 17.

¹⁸ SILVA, Carlos Guardado da – *Os arquivos enquanto instrumentos de modernização administrativa e de gestão da qualidade*, 2006. Comunicação apresentada no âmbito do VII Encontro Nacional dos Arquivos Municipais em Torres Vedras.

uma forma de racionalização da atividade da administração pública e uma garantia do Estado de Direito Democrático”¹⁹.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/97, de 27 de Fevereiro refere que o Governo não aprova mas toma conhecimento do texto designado *Carta ética – dez princípios éticos da Administração Pública* que resultou das negociações para o acordo salarial de 1996. Neste documento para além de outros podemos encontrar alguns princípios orientados para uma nova cultura de gestão e para o espírito de missão dos trabalhadores da Administração Pública:

- Princípio do Serviço Público – Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo;
- Princípio da colaboração e da Boa Fé – Os funcionários, no exercício da sua atividade devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa;
- Princípio da informação e da qualidade – Os funcionários devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida.

A publicação do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, surge como o corolário desta mudança de postura da administração reconhecendo no seu preâmbulo que as “[...] exigências das sociedades modernas e a afirmação de novos valores sociais têm conduzido, um pouco por todo o mundo, ao aprofundamento da complexidade das funções do Estado e à correspondente dos direitos dos cidadãos e respeito pelas suas necessidades face à administração pública. A resposta, pronta, correta e com qualidade, que efetive direitos e viabilize iniciativas, não se compadece com processos e métodos de trabalho anacrónicos e burocráticos, pouco próprios das modernas sociedades democráticas [...]”. De entre outras medidas propostas por este diploma, o artigo 8.º estabelece que, sempre que a natureza do serviço solicitado pelo cidadão o permita, a sua prestação deve ser efetuada no momento. Esta é uma das premissas que deve nortear a atuação de qualquer profissional gestor da informação tanto para os seus clientes internos como para os externos à organização. A massificação da utilização das TIC na Administração Pública durante a última década atribuiu aos

¹⁹ VEIGA, Alexandre Brandão da – *Acesso à informação da Administração pública pelos Particulares*. Coimbra: Almedina, 2007. p. 3.

sistemas de gestão da informação uma função de destaque valorizando-se o trabalho em rede colaborativo, bem como a possibilidade de adquirir informação em várias fontes, sistematizá-la e reutilizá-la em tempo real²⁰. Com as novas ferramentas interoperáveis proporcionadas pelas TIC, os trabalhadores adquiriram formas facilitadas de acesso à informação e a capacidade de resposta sem recorrer ao seu superior hierárquico. Por outro lado, as TIC e não só, como veremos adiante, permitiram o surgimento de novos conceitos como a *Digital Era Governance* (Governança na Era Digital), novo paradigma para o setor público que em muitas das suas premissas se opõe radicalmente aos princípios estruturantes da Nova Gestão Pública. Este novo paradigma desenvolve-se tendo por base os seguintes eixos:

Reintegração – Consiste na reversão da fragmentação instituída pela Nova Gestão Pública através da transversalização de processos, do resgate à esfera privada de funções que intrinsecamente devem ser desenvolvidas pelo setor público, do trabalho colaborativo e serviços partilhados suprimindo a duplicação de hierarquias com vista à simplificação de processos numa nova abordagem que vai além dos ciclos de centralização/descentralização imprimindo novas dinâmicas de atuação.

Visão holística baseada nas necessidades dos cidadãos – Em contraste com uma visão vertical e redutora das organizações, preconizam-se reformas que pretendem alterar o seu modo de funcionamento. Partindo de uma visão centrada nas necessidades dos clientes, pretende-se simplificar e alterar as formas de relacionamento com aqueles oferecendo-lhes, por exemplo balcões únicos de atendimento, de forma a corresponder às suas expectativas e necessidades. A tarefa de se criarem realidades funcionais administrativas mais abrangentes está diretamente relacionada com a reengenharia de processos onde se devem suprimir passos desnecessários para a tomada de decisão. Por outro lado, esta visão holística defende, também, que devem ser desenvolvidas estruturas de governo mais ágeis que permitam responder de forma rápida e flexível às mudanças do contexto social em que se inserem.

Cultura digital – Para se atingirem ganhos de produtividade através das TIC e das mudanças organizacionais que estas proporcionam, quando bem implementadas, permitem a reconfiguração das organizações e oferecem a oportunidade de transição para um modo de funcionamento com operações desmaterializadas e completamente digitais num presente em podemos constatar que muitas organizações têm, apenas, como face visível um sítio na Internet. Esta cultura constitui, também, um estímulo

²⁰ DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen – *Op. Cit.* p. 7.

para a desintermediação e supressão de passos que não acrescentam valor aos processos de negócio que estão vocacionados cada vez mais para a oferta de *e-services*²¹.

Como podemos ver, a alteração do paradigma está intimamente relacionado com a redução de custos do funcionamento das Administrações Públicas que ao mesmo tempo tentam reformular os seus processos de negócio com o objetivo de fornecerem mais e melhores serviços numa lógica de gestão centrada nas necessidades dos cidadãos e empresas. Se por um lado esta nova forma de gestão encontra razão de ser na necessidade de emagrecimento do Estado, por outro, é a resposta às pressões e mudanças sociais onde a evolução tecnológica que se verificou nos últimos anos, designadamente a massificação da utilização da Internet, alterou radicalmente as formas de comunicação entre os cidadãos, as empresas e a Administração Pública.

Porém, para se atingir esta disponibilidade para a prestação de serviços na hora, longo é o caminho a percorrer no que diz respeito à reforma e modernização dos organismos e serviços públicos e muito falta ainda fazer para se oferecerem serviços públicos de excelência designadamente no que diz respeito à cultura organizacional de quem muitas vezes ocupa lugares de decisão para implementação de novos processos e métodos de trabalho.

1.2. O Estado Rede

Nos últimos 20 anos a evolução tecnológica é uma realidade que podemos constatar quase diariamente sendo que as Tecnologias da Informação e Comunicação assumem um papel preponderante em todas as áreas de atividade do ser humano e consubstanciam a era da Informação e do conhecimento na medida em que todos os processos da nossa existência são moldados pela envolvente tecnológica e onde se valorizam não só as TIC para agir sobre a informação de modo a que esta consiga gerar conhecimento em tempo útil numa lógica de funcionamento em rede e em qualquer sistema de inter-relações que se apresentam cada vez mais complexas e capazes de, por si só, gerar processos criativos convergindo para sistemas integrados e onde a flexibilidade das organizações permite a sua modificação através da reestruturação das suas componentes²².

²¹ DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen – *Op. Cit.* p. 3.

²² CASTELLS, Manuel – *Op. Cit.* p. 86 e 87.

O Estado e a Administração Pública têm tentado acompanhar esta evolução através da sua própria reinvenção para que o desempenho das suas funções seja efetuado de forma mais eficaz, eficiente e com critérios de qualidade. Neste processo de mudança pretende-se sobretudo o desenvolvimento da ciência e tecnologia, a expansão dos fluxos de informação e das redes de comunicação globais e a substituição do capital pela informação enquanto recurso estratégico das organizações²³. Neste contexto de atuação em rede, o Estado constitui, a par de outros agentes, mais um polo de uma rede institucional de partilha de soberania com instituições supranacionais e, principalmente, regionais e locais onde o processo de governo assenta na interação entre esses vários níveis de poder. A este propósito importa referir a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que publica o quadro de transferência de competências para as autarquias locais bem como a delimitação da intervenção da administração central e da administração local estabelecendo no seu artigo 2.º o princípio da descentralização. Assim, na alínea 1.ª do citado diploma podemos constatar que a “descentralização de poderes efetua-se mediante a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados,” a 2.ª alínea estatui que a “descentralização administrativa assegura a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos.” Já na 3.ª alínea estabelece-se que “a administração central e a administração local devem coordenar a sua intervenção, no exercício de competências próprias, [...] de modo a assegurar a unidade na prossecução de políticas públicas e evitar sobreposição de atuações.”

Esta evolução decorre da emergência de uma nova economia à escala global, a economia informacional, global e em rede. Designa-se informacional na medida em que a produtividade das organizações depende da sua capacidade de processar a informação para gerar conhecimento e onde aquelas são capazes de funcionar como uma unidade em tempo real na medida em que a sua atuação se baseia na nova infraestrutura proporcionada pelas TIC.

Neste contexto, a internet surge como importante centro de recursos que apesar de dispersos geograficamente podem ser utilizados na sua totalidade *online* e em tempo

²³ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Governança, inovação e tecnologias: O estado rede e a administração pública do futuro*. Lisboa: Edições Sílabo, 2009. p. 27.

real. Esta rede global surge como uma unidade formada por diversas entidades individuais ou coletivas e consubstancia uma cultura multifacetada e virtual que muda ao ritmo da mudança dos intervenientes que a compõem. Assim, os vários contextos culturais /institucionais interagem de forma decisiva neste novo paradigma tecnológico caracterizado pela capacidade de transformar todas as informações num sistema comum de informação, processando-as numa rede de recuperação e distribuição da informação em tempo real e com capacidades cada vez maiores²⁴. A globalização adquiriu assim características de fenómeno cultural, económico e político, com consequências específicas para o posicionamento das organizações²⁵ e a Internet enquanto rede de acesso global e permanente permite:

- Democratização do acesso a informação e conteúdos;
- Interação, permitindo ao utilizador seleccionar conteúdos e conduzir a consulta de informação produzindo respostas e outras ações desejadas;
- Acesso para consultas diversas ou para consultas sucessivas para a mesma fonte de informação;
- Customização, permitindo produzir, em muitos casos respostas personalizadas às necessidades e interesses dos utilizadores;

Perante esta significativa evolução da sociedade em rede baseada na infraestrutura proporcionada pelas TIC bem como pela desregulamentação e liberalização implementada pelos vários governos o sucesso da Administração Pública depende da sua capacidade para requalificar as suas antigas funções para os novos desafios da era digital, não se tratando apenas de mera mudança de tarefas de rotina para tarefas especializadas mas, sobretudo, da criação de estruturas organizacionais e estilos de gestão favoráveis a esta transformação. O funcionamento horizontal e em rede assume neste contexto um papel relevante exigindo a adoção de ferramentas tecnológicas de natureza colaborativa e interdepartamental.

Surgem assim, conceitos novos como o Estado Rede ou Administração Pública em Rede para uma verdadeira reformulação da responsabilidade do Estado que deixa de ser o principal prestador de serviços públicos, passando a desempenhar um papel menos intervencionista assumindo uma função de regulação indireta, pautando a sua ação pela difusão de normas, orientações gerais e valores libertando espaço para a ingerência de novos atores transferindo poder para o nível mais próximo dos cidadãos

²⁴ CASTELLS, Manuel – *Op. Cit.* p. 37.

²⁵ CASTRO, J.A. Temudo de; CUNHA, A. C.; LEAL, Maria José – *Op. Cit.* p. 32.

valorizando-se a administração local, a sociedade civil e os próprios cidadãos a caminho de uma governação que emerge das interações.²⁶ Desta forma, como veremos, temos uma administração que muda de um modelo vertical e de cariz essencialmente burocrático, tipo *top-down*, para uma administração mais horizontal onde as palavras de ordem são a cooperação e a interação. Estamos assim perante um novo modelo de Estado mais horizontal e aberto à participação de novos atores que acolhe e articula em rede e tem como tarefa fundamental garantir que o sistema político-administrativo responde às exigências dos cidadãos apoiado de uma forma intensiva pelas TIC. Esta visão menos verticalizada posiciona o Estado numa ligação mais próxima da sociedade perdendo alguma autonomia face à emergência de novos atores sociais e onde a governação emerge das interações com os diferentes níveis de poder. “O local transformou-se, assim, numa importante esfera de poder dos cidadãos, onde se verificam de forma mais intensa novas formas de diálogo público, dada a maior proximidade entre o aparelho institucional e as populações. Este caminho pressupõe uma nova cultura sociopolítica e administrativa dos órgãos locais de governo e a adaptação dos processos e instrumentos de governação local orientados para um maior pluralismo e envolvimento da sociedade civil.”²⁷ Assiste-se assim, à revalorização do local na era do global através do princípio da eficácia das intervenções em rede e onde os diferentes níveis de poder correspondem aos diferentes nós de uma rede na qual passou a residir a capacidade de gestão e governação pública.

²⁶ FONSECA, Fátima; CARAPETO, Carlos, 2009 – *Op. Cit.* p. 30.

²⁷ IDEM – *Ibidem.* p. 51.

2. Modernização administrativa: O Percorso Português

Considerámos oportuno elaborar, ainda que de forma breve, a história da modernização administrativa em Portugal considerando e caracterizando as principais iniciativas tendentes à construção de uma Administração Pública mais eficaz e eficiente. Pretende-se aqui retratar a evolução de uma Administração centrada no poder para uma Administração focada na prestação de serviços onde os cidadãos conquistaram a dimensão de clientes dos serviços públicos que se pretendem oferecer cada vez com maior qualidade e, se possível, na hora. Para esta evolução contribuíram, ao longo de quase 40 anos, a criação de organismos, a conceção de programas e a implementação de um quadro regulador e normativo que consubstanciaram e operacionalizaram as várias políticas adotadas pelos sucessivos governos constitucionais em matéria de modernização administrativa para uma Administração Pública que se pretende mais próxima dos cidadãos e focalizada nas suas necessidades.

2.1. Reforma Administrativa no “Estado Novo”

Podemos afirmar que o embrião do movimento de reforma administrativa em Portugal remonta a 1967 aquando da criação, pelo D.L. n.º 48058, de 23 de Novembro, do Secretariado da Reforma Administrativa, posteriormente, em 1973, designado por Secretariado da Administração Pública, que por “imperativos de ordem económico financeira, centrou-se nos aspetos organizativos e de gestão de pessoal, dirigindo-se ao funcionamento da máquina do Estado e ao regime jurídico dos funcionários públicos”²⁸. Pretendia, também, realizar estudos sobre relações públicas de forma a reequacionar o relacionamento entre administração e administrados e elaborar um guia com informações internas sobre a estrutura e funcionamento de serviços e organismos do Estado²⁹. Porém, esta iniciativa pautou-se pela inoperância, não passando de uma intenção sem que houvesse repercussões práticas na Administração Pública na medida em que o regime político e o aparelho administrativo envolvente não eram propensos a qualquer tipo de reforma.

²⁸ LAMPREIA, L. – *Op. Cit.* p.6.

²⁹ ROCHA – *Op. Cit.* p.97.

2.2. Modernização Administrativa nos alvares da Democracia – 1974/1985

Como consequência da revolução de Abril de 1974, no que concerne ao relacionamento da Administração Pública com os cidadãos, a *Constituição da República Portuguesa* de 1976, aprovada pela Assembleia Constituinte em 2 de Abril, consagra na alínea 1.^a, do artigo 267.º que “A administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva [...] e por seu turno a alínea 1.^a, do artigo 268.º estabelecia que “Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. Este objetivo, salvo raras exceções, ainda hoje não foi conseguido. Acrescenta ainda a alínea 2.^a do mesmo artigo que “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos [...].

Durante os primeiros anos do regime democrático, a instabilidade política não permitiu a prossecução das políticas preconizadas em matéria de reforma da Administração Pública pelos vários governos constitucionais que se sucederam e reconheceram a necessidade de uma intervenção global que permitisse “racionalizar o aparelho administrativo, descentralizar os serviços, dinamizar a participação dos cidadãos da Administração e dignificar a Administração Pública”³⁰, medidas que tentavam, acima de tudo, a alteração do relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos, através da criação de novos canais de comunicação.

Apesar de não ter sido possível realizar uma reforma que permitisse transformar a Administração centrada sobre si própria numa Administração orientada por modelos gestionários, com novas estruturas organizativas e novos processos de trabalho³¹, foram tomadas medidas pontuais que traduzem o esforço nesse sentido e que merecem aqui uma breve referência. Referimo-nos à criação, em 1974, do Instituto Nacional de Administração – INA que, de acordo com o D.L. 160/79, de 30 de Maio, se afirmava enquanto “organismo de âmbito nacional e pluridisciplinar [com] a missão fundamental de contribuir, através do ensino, da investigação científica e da prestação de apoio técnico especializado, para a reforma administrativa e o aperfeiçoamento da gestão pública”. No preâmbulo do citado diploma, o Governo reconhecia que as estruturas e o funcionamento da Administração Pública se encontravam desfasados

³⁰ LAMPREIA, L. – *Op. Cit.* p. 8.

³¹ IDEM – *Ibidem.* p. 9.

do sistema político, e revelavam-se incapazes de assegurar a gestão eficaz e moderna dos vários setores a seu cargo. Assim, a principal missão do INA consistia no aperfeiçoamento e modernização da Administração Pública através de:

- a) Organização e realização de cursos de nível superior tendo em vista a preparação profissional do pessoal dirigente e técnico do setor público, administrativo e empresarial;
- b) A investigação científica aplicada no domínio das ciências administrativas e da gestão empresarial [...];
- c) O estabelecimento e manutenção de relações de cooperação com instituições similares nacionais e estrangeiras [...].

A criação deste instituto que, apesar de todas as reformas, vicissitudes políticas e económicas, sobreviveu até à atualidade e oferece à comunidade científica um importante centro de documentação especializado em matérias de Administração Pública Nacional e Internacional revelou-se extremamente útil para a realização do presente estudo sendo que uma parte significativa da bibliografia citada foi consultada nas suas instalações.

Com o objetivo de reforçar a formação e qualificação dos funcionários públicos com vista a adoção de melhores práticas administrativas e modernizar o funcionamento das organizações e dos serviços prestados, foi criado o Centro de Estudos e da Formação Autárquica – CEFA através da publicação do D.L. n.º 161/80, de 28 de Maio, e cuja principal missão passava pelo aperfeiçoamento e modernização autárquicos desenvolvendo as suas ações em parceria com o INA designadamente no que diz respeito à organização de cursos para a formação dos trabalhadores que iriam integrar os quadros da administração local e organização de cursos de aperfeiçoamento e estágios para os trabalhadores já existentes nesses quadros. Pretendia-se o desenvolvimento da formação inicial para os quadros de pessoal das Autarquias Locais, fomentar a formação permanente para os trabalhadores das Autarquias e elaborar estudos técnicos de suporte às atividades dos municípios. Por seu turno, o Centro de Estudos da Reforma Administrativa – CECRA, criado em 1981, desenvolveu a sua ação em torno da publicação de estudos teóricos subordinados essencialmente à desburocratização e simplificação, relação entre administração/administrados, Marketing Público e Formação de dirigentes³². O programa do X governo constitucional (1985-1987) previa a promoção da participação social bem como o reforço da autonomia regional e no que diz respeito à reforma da Administração

³² ROCHA, J. A. Oliveira – *Op. Cit.* p. 102.

Pública previa três objetivos essenciais: desburocratização, racionalização e simplificação. Neste contexto, reconhecia-se também a crescente importância das tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública pelo que se idealizou o lançamento de um programa de informatização para o trabalho de natureza mais repetitiva³³.

2.3. Desburocratização 1986 – 1999

Na década de 80, assistiu-se a um esforço considerável por parte dos organismos públicos na informatização sistemática dos seus serviços com o intuito de modernizar e simplificar procedimentos com vista a uma maior aproximação ao cidadão, empreendimento que possibilitaria, posteriormente, o lançamento de projetos como o Infocid (Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão) em 1991, e que permitiu a integração de mais de 50 departamentos governamentais como veremos mais adiante³⁴.

Em 1986, as Grandes Opções do Plano – GOP, 16 no total, caracterizavam a modernização administrativa do Estado que se pretendia alcançar através de uma função menos intervencionista do Estado, promovendo-se a desburocratização e a adoção de princípios de gestão pública numa lógica de gestão manageralista. “A desburocratização deveria aproximar a administração pública dos cidadãos e a gestão iria trazer pragmatismo, racionalização, transparência e submissão à disciplina do orçamento de Estado”³⁵. Para operacionalizar os princípios norteadores desta política de modernização, foi criado o Secretariado para a Modernização Administrativa - SMA, também em 1986, que pautou a sua atuação pelo pragmatismo das medidas implementadas onde o cidadão começa a ganhar a dimensão de cliente num contexto de mudança e evolução de uma administração-poder para uma administração-prestadora-de-serviços que pretendia essencialmente desburocratizar, prestar informação ao cidadão e imprimir qualidade e eficácia na gestão pública³⁶. Desde logo, foram elaborados alguns estudos orientadores de melhores práticas administrativas, como *As Mil Medidas de Modernização*, e implementadas algumas medidas com o objetivo de simplificar formulários, processos e procedimentos, destacando-se a *Carta*

³³ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Op. Cit.* p. 85, 133.

³⁴ MARTINHO, Ana Pinto – *e-Government: o estado da arte em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 8 Mar. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://igov.org/index.php?article=14556&visual=21&subject=288>>. p. 4.

³⁵ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Op. Cit.* p. 85.

³⁶ LAMPREIA, L. – *Op. Cit.* p. 10.

da *Qualidade dos serviços públicos*, a *Carta Deontológica do Serviço Público* e o manual *Formulários: Fazer e Refazer*³⁷. Esta pequena “estrutura de missão [...] perdurou mais de quinze anos e marcou as experiências mais importantes em matéria de modernização na Administração Pública”³⁸.

No programa do XIII Governo Constitucional a par da desburocratização, racionalização e simplificação de procedimentos e estruturas no sentido de as tornar mais flexíveis, previa-se a descentralização, a desregulamentação, melhoria da qualidade dos bens e produtos, a cooperação com o sector privado e social e a participação dos cidadãos através de várias medidas como a regulamentação para o acesso aos documentos administrativos³⁹.

O Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, publicava o Código de Procedimento Administrativo – CPA que se revelaria um pilar fundamental no processo de reforma já que consagra alguns princípios que reposicionam a Administração Pública em relação ao interesse dos cidadãos (Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos; Princípio da igualdade e proporcionalidade; Princípio da justiça e da imparcialidade; Princípio da Boa Fé; Princípio da colaboração da Administração com os particulares; Princípio da desburocratização e da eficiência de entre outros). Com efeito, estabelecia o artigo 4º do preâmbulo do referido diploma as seguintes premissas e objetivos:

- a) Disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, procurando racionalizar a atividade dos serviços;
- b) Regular a formação da vontade da Administração, por forma que sejam tomadas decisões justas, legais, úteis e oportunas;
- c) Assegurar a informação dos interessados e a sua participação na formação das decisões que lhes digam diretamente respeito;
- d) Salvaguardar em geral a transparência da ação administrativa e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos;
- e) Evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações.

O CPA impõe à administração pública a adoção de procedimentos organizacionais direcionados para a modernização administrativa estabelecendo alguns princípios gerais da Administração Pública, tais como:

³⁷ SILVA, Carlos Guardado da – *Op. Cit.*

³⁸ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Op. Cit.* p. 31.

³⁹ IDEM – *Ibidem.* p. 133.

-“ Princípio da colaboração da administração com os particulares – Traduz-se na prestação de informações e esclarecimentos aos particulares e no apoio e estímulo às suas iniciativas e na receção das suas sugestões e informações;

- Princípio da participação – A administração deve assegurar a participação dos particulares e das suas associações na formação das decisões que lhe disserem respeito;

- Princípio da desburocratização e da eficiência – A administração deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões”⁴⁰.

Tal como vimos anteriormente, ao citarmos a *Constituição da República Portuguesa*, também aqui, através do CPA, são consagrados princípios fundamentais em matéria organizativa e procedimental administrativa levando-nos a subscrever a opinião de Carapeto e Fonseca de que em Portugal as reformas administrativas têm início pela via legislativa. A lei consagra princípios que promovem mudanças de cultura organizacional que em última instância se traduzem no reforço do processo democrático e na forma como as organizações se relacionam com os cidadãos⁴¹.

A par da construção de um ambiente legal e normativo para garantir a participação cívica e a salvaguarda dos direitos dos cidadãos, não foram esquecidas as novas oportunidades oferecidas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação para aproximar a administração pública dos cidadãos. Em 1991, sob a coordenação do Secretariado para a Modernização Administrativa foi lançado o INFOCID, “Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão, resulta da cooperação ativa entre cerca de 50 direções gerais representativas de quase todos os Ministérios e é um sistema global e integrado utilizando tecnologia multimédia (texto, imagem, som e movimento), que permite o acesso fácil e gratuito a informação [... disponibilizava] informação sobre um vasto conjunto de temas - Cidadão e Família, Saúde, Educação, Juventude, Vida Cívica, Trabalho, Emprego e Formação, Segurança Social, Direito e Tribunais, Habitação, Empresa e Economia, etc...”⁴². Esta iniciativa revestiu-se de extrema importância tanto no que concerne aos serviços e disponibilização de informação ao cidadão como em relação ao próprio funcionamento da administração pública que conseguiu integrar e oferecer num único ponto de contato informação e serviços de

⁴⁰ IDEM – *Ibidem*. p. 30.

⁴¹ IDEM – *Ibidem*. p.

⁴² PORTUGAL. MISSÃO PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 2 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: www2.ufp.pt/~lmbg/formacao/lvfinal.pdf>. p. 18.

diferentes origens. Consistia num “[...] sistema de informação público, interdepartamental e orientado para as necessidades do cidadão, segundo uma perspetiva de introdução de sistemas de informação públicos.”⁴³ Numa primeira fase estes serviços eram disponibilizados em quiosques multimédia, mas a sua versão Internet não tardou e ficou disponível ao público em Agosto de 1995 no endereço www.infocid.pt. Pretendia-se, assim, fazer chegar todo o manancial de informação do Infocid às residências e empresas. Em 2001 evoluiu para o portal do Governo que 2 anos mais tarde foi integrado no portal do cidadão, o portal do *e-government* português no endereço www.portaldocidadao.pt⁴⁴. Poderíamos assim considerar que este projeto pioneiro e considerado exemplar pela OCDE está na génese do *e-government* em Portugal. “Em 1996, é possibilitado aos cidadãos entregarem as suas declarações de impostos pela Internet (o que aconteceu pela primeira vez no Mundo) no *site* das declarações eletrónicas, atualmente Portal das Finanças⁴⁵”.

Em 1997, nas Grandes Opções do Plano é identificado o plano dos serviços públicos e da Administração Pública em linha, onde surge como eixo prioritário o princípio do Estado Aberto. Ainda nesse ano, o *Livro verde para a sociedade da informação em Portugal* publicado pela *Missão para a Sociedade da Informação* pretendia “[...] ser uma reflexão estratégica para a definição de um caminho de implantação da Sociedade da Informação em Portugal, numa perspetiva transversal, centrada nas suas manifestações nos múltiplos domínios da vida coletiva e da organização do Estado, e subordinada a preocupações de estímulo à criatividade, à inovação, à capacidade de realização, ao equilíbrio social, à democraticidade de acesso [...]”⁴⁶, para garantir o exercício do direito de cidadania baseado nas premissas e nos desígnios de um “Estado Aberto” para cujo desenvolvimento foram estabelecidos os seguintes princípios:

- Melhorar a eficiência da Administração Pública;
- Incentivar a informatização da Administração Pública;
- Garantir o acesso digital do cidadão e das empresas à informação pública;
- Criar uma rede eletrónica de interligação dos organismos públicos;

⁴³ GOUVEIA, Luís Borges – *Local e-Government: A governação digital na autarquia*. [Em linha]. [Consult. 10 Mar. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/263/1/livro_egov.pdf>. p. 32.

⁴⁴ IDEM. – *Ibidem*. p. 32.

⁴⁵ BILHIM, João; NEVES, Barbara – *O Governo eletrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais*. [Em linha]. [Consult. 10 Mar. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://apdsi.pt/uploads/news/id546/3.8_joao%20bilhim%20+%20barbara%20neves_070626.pdf>. p. 5.

⁴⁶ PORTUGAL. MISSÃO PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – *Op. Cit.* p.7.

- Incrementar os Arquivos Eletrónicos;
- Garantir a divulgação da informação ao cidadão e às empresas;
- Promover a democracia eletrónica;
- Digitalizar o património arquivístico.

Este documento transpôs para o quadro nacional algumas preocupações e premissas da União Europeia relativamente à inclusão na sociedade da informação manifestadas no estudo intitulado *Living and working in the information society: people first*, publicado em 1996, que chama, também, a atenção para o facto das novas tecnologias de informação e comunicação representarem enormes potencialidades em diversas áreas:

- facilitam o exercício de direitos fundamentais, proporcionando acesso direto à informação e novas modalidades de diálogo social, tanto à escala nacional como regional e local;
- melhoram as condições de participação dos cidadãos na tomada de decisões, abrindo novas dimensões à liberdade de expressão e a todos os direitos de intervenção democrática;
- dão aos órgãos de poder novos instrumentos de relacionamento direto com os cidadãos, reforçando a transparência, prestando novos serviços, contrariando discriminações sociais e regionais;⁴⁷

Reconhecendo a importância estratégica de modernizar a Administração Pública para alcançar a eficácia da gestão pública, através do Decreto-Lei n.º 4/97, de 9 de Janeiro, o Governo criou a Rede Interministerial de Modernização Administrativa (RIMA), cuja missão primordial passou por promover a participação integrada de todos os serviços no esforço de simplificar procedimentos, promover a circulação de informação entre os diferentes Ministérios e assegurar a articulação das participações daqueles em órgãos e programas de modernização administrativa, desburocratizar e melhorar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão e, em última análise, melhorar a relação deste com a Administração Pública. De acordo com o diploma citado, a RIMA, como o próprio nome indica, consistia numa rede de núcleos de modernização administrativa constituídos em cada Ministério com a intenção de, numa ação concertada e interministerial, promover a descentralização e racionalização de custos competindo ao Secretariado para a Modernização Administrativa assegurar a acessória técnica

⁴⁷ IDEM – *Ibidem*. p. 10.

para o seu funcionamento. Esta iniciativa a par do Infocid, constituiu as primeiras iniciativas de ação transversal no seio da Administração Pública numa lógica de cooperação inter e supraministerial, valorizando o trabalho em rede.

O ano de 1999 foi, de fato, extremamente importante para o estabelecimento de políticas de modernização e qualidade dos serviços públicos, bastando, para isso, atentarmos à publicação do já citado Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de Abril cujo art.º 1.º «estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão”.

Por seu turno o Decreto-Lei n.º 66-A/99, de 13 de Maio, instituiu o sistema de qualidade em serviços públicos definindo o conceito de qualidade no seu artigo 3.º como “ uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos.”

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/99, de 25 de Agosto, pública um documento orientador para a iniciativa nacional do comércio eletrónico anunciando o objetivo de promover a utilização de meios de comércio eletrónico pela Administração Pública elaborar e publicar legislação para o reconhecimento da fatura eletrónica.

Assim, foi publicado Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, que aprova o regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital, regulando a sua validade, eficácia e valor probatório. No seu preâmbulo reconhecia-se a crescente importância da Internet na vida dos cidadãos e agentes económicos bem como a necessidade de se criar um ambiente seguro para a realização de transações através das TIC, designadamente no que diz respeito à autenticação eletrónica e integridade da informação. Este Decreto-Lei viria a ser alterado pelos Decretos-Lei n.º 62/2003, de 3 de Abril, n.º 165/2004, de 6 de Julho, n.º 116-A/2006, de 16 de Julho e n.º 88/2009, de 9 de Abril que caracterizaremos de seguida.

O Decreto-Lei n.º 62/2003, de 3 de Abril, transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 1999/93/CE, do Parlamento Europeu, relativa a um quadro legal comunitário para as assinaturas eletrónicas. Este diploma alterou e compatibilizou o Decreto-Lei n.º 290-D/99 com a referida Diretiva Comunitária estabelecendo três modalidades de assinaturas eletrónicas: assinaturas eletrónicas, assinaturas

eletrónicas avançadas e assinaturas eletrónicas qualificadas que correspondem a diferentes graus de segurança e fiabilidade.

O Decreto-Lei n.º 165/2004, de 6 de Julho, alterou o art.º 29.º do Decreto-Lei n.º 290-D/99.

O Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de Junho, assinalava a importância da introdução de novos processos de relacionamento entre cidadãos, empresas, organizações não-governamentais e o Estado com vista ao desenvolvimento da Sociedade da Informação e do *e-government*. A publicação deste diploma instituiu o Sistema de Certificação Eletrónica do Estado. De acordo com o seu artigo 1.º o objetivo consistia em criar “uma infra-estrutura de chaves públicas destinada a estabelecer uma estrutura de confiança eletrónica, de forma que as entidades certificadoras que lhe estão subordinadas disponibilizem serviços que garantam a realização de transações eletrónicas seguras, a autenticação forte e assinaturas eletrónicas de transações ou informações de documentos eletrónicos, assegurando a sua autoria, integridade, não repúdio e confidencialidade”.

O Decreto-Lei n.º 88/2009, de 9 de Abril, altera e republica o Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, e conforme o seu art.º 1.º, do capítulo I, pretende “regular a validade, eficácia e valor probatório dos documentos eletrónicos, a assinatura eletrónica e a atividade de certificação de entidades certificadoras estabelecidas em Portugal”.

O Decreto-Lei n.º 375/99, de 18 de Setembro. Estabelece a equiparação entre a fatura em suporte papel e a fatura eletrónica. Este diploma referia no seu preâmbulo que, “num mundo em que as transações se processam de computador para computador não faz sentido exigir que as faturas sejam passadas para papel e arquivadas nesse suporte. É hoje possível assegurar a fidedignidade e integridade dos documentos eletrónicos [...]” nomeadamente através da aposição da assinatura digital nos termos do Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto. Este Decreto-Lei viria a ser complementado pelo Decreto regulamentar n.º 16/2000, de 2 de Outubro que estabelece as condições e os requisitos de utilização da fatura eletrónica.

Estava assim criado o ambiente regulador, que transpunha para o contexto nacional algumas diretivas da Comunidade Europeia para que no final da década de 90 do século XX se assistisse ao estabelecimento de um novo paradigma no que diz respeito ao fornecimento de serviços públicos, este “novo modelo de distribuição de serviços públicos com o objetivo de aumentar a qualidade no atendimento aos cidadãos e às empresas “[...] assentou na reorganização da informação e dos serviços em torno das

necessidades dos destinatários e a promoção da transversalidade dos mesmos através de uma maior articulação e cooperação entre os diversos organismos da administração pública”⁴⁸. A transversalidade e a cooperação são princípios que hoje reconhecemos como imprescindíveis e sem a observância dos quais será impossível conceber uma política de modernização consequente e com resultados e benefícios efetivos para os cidadãos, empresas e para a própria Administração Pública.

Na senda do que havia sido estabelecido pelo anterior governo, também o XIV governo constitucional (1999-2002) incluiu nas Grandes Opções do Plano para o ano de 2000 o princípio do “Estado Aberto” estabelecendo como ações prioritárias a generalização do uso das TIC na administração pública, a concretização do guichet único para cada ato administrativo ou a disponibilização *online* de toda a informação relativa às entidades públicas⁴⁹.

Assim, em 1999, como face visível destes princípios que começavam a nortear o funcionamento da Administração Pública, surgiu a primeira geração das lojas do cidadão, uma em Lisboa e outra no Porto, consubstanciando um novo modelo de prestação de serviços aglomerando no mesmo espaço físico, balcões de atendimento de várias entidades como a Direção-Geral de Impostos, a Segurança Social ou o Instituto de Registos e Notariado. O sucesso destas lojas precipitou o advento da segunda geração de lojas do cidadão por todo o país onde estavam também incluídos os PAC – Postos de Atendimento ao Cidadão para localidades com menor densidade populacional⁵⁰. Estas inovações ao nível do atendimento presencial emprestaram à Administração Pública alguma confiança por parte dos cidadãos que começaram a beneficiar dos resultados dos esforços para a desburocratização e encorajaram os decisores políticos para o lançamento dos primeiros serviços *online* ou *e-services*, estando criadas as condições para o que designaríamos por *Estado na Hora* como veremos adiante e para o que foram aprovados programas operacionais de apoio e investimento bem como a criação de organismos cuja missão foi apoiar e assessorar esses investimentos com financiamento do Estado Português e da União Europeia.

⁴⁸ MARTINHO, Ana Pinto – *Op. Cit.* p. 5.

⁴⁹ BILHIM, João; NEVES, Barbara – *Op. Cit.* p. 6.

⁵⁰ MARTINHO, Ana Pinto – *Op. Cit.* p. 6.

2.4. Reinvenção da Administração Pública – 2000-2012

No início do novo Milénio Lisboa foi palco de um evento crucial no desenvolvimento económico e social da União Europeia. Com efeito, nos dias 23 e 24 de Março os chefes de Estado e de Governo reuniram-se para definir uma nova estratégia para a União Europeia. “A estratégia de Lisboa apresenta um novo objetivo estratégico: fazer da UE, até 2010, o 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”⁵¹. Nesse mesmo ano, foi aprovado o Programa Operacional para a Sociedade da Informação (POSI, 2000) que se enquadra na política de dinamização da Sociedade da Informação e Conhecimento em Portugal e tenta operacionalizar as prioridades estratégicas partilhadas na União Europeia e que foram veiculadas pelo Conselho Europeu Extraordinário supracitado. Assim, com este programa pretendia-se:

- Promover a generalização do uso da Internet;
- Criar condições para a oferta maciça de produtos adaptados ao mercado familiar de modo a multiplicar por quatro o número de computadores com ligação à Internet existentes nos lares portugueses;
- Criar espaços públicos de acesso à Internet em todas as freguesias do País e generalizar a disponibilização e uso de *e-mail* pela população portuguesa (mais de um milhão em menos de três anos);
- Estender o programa Cidades Digitais a todo o País;
- Aprovar e executar um programa que conduza à multiplicação por mil dos conteúdos portugueses na Internet;
- Lançar um processo nacional de formação e certificação de competências básicas em tecnologias da informação;
- Associar um diploma de competências básicas em tecnologias da informação à conclusão da escolaridade obrigatória, de modo a que nenhum aluno a termine sem certificação de competências nessas tecnologias;

⁵¹ EUROCID – *A estratégia de Lisboa do lançamento à atualidade: marcos importantes em 7 anos de estratégia de Lisboa 2000-2007*. [Em linha]. [Consult. 20 Set. 2011]. Disponível na [www: <URL: http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=1828&p_est_id=5083>](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=1828&p_est_id=5083).

- Caminhar no sentido da concretização do princípio do guichet único para cada “ato” administrativo, criando condições para a generalização de sistemas de informação na Administração Pública;
- Reduzir drasticamente o uso de papel como suporte de informação pela Administração Pública, generalizando os suportes digitais para comunicação ou arquivo;
- Promover a disponibilização através da Internet de toda a informação publicada por entidades públicas;
- Caminhar tão depressa quanto possível para uma situação em que pelo menos 25% das transações do Estado sejam efetuadas em modalidades de comércio eletrónico;
- Lançar e executar o primeiro Plano Nacional das autoestradas da Informação, estimulando a oferta, a interconexão, o uso e a regulação das redes de banda larga, garantindo-se o pleno desenvolvimento deste sistema fundamental para o futuro do país;
- Lançar um Programa de Investigação e Desenvolvimento nos domínios da Sociedade da Informação⁵².

O *Portugal Digital* foi considerado um dos eixos fundamentais do POSI lançando-se, em 2001, o concurso público para a generalização do *Programa Cidades e Regiões Digitais* que posteriormente foi integrado no plano *Ligar Portugal*. Aliás, neste âmbito “as primeiras experiências nacionais iniciaram-se em Fevereiro de 1998, sob o Programa Cidades Digitais contemplando [...] Aveiro, Bragança, Guarda, Marinha Grande, Castelo Branco e duas áreas rurais Trás-os-Montes e Alentejo”⁵³.

Ao POSI sucedeu-se o Programa Operacional para a Sociedade do Conhecimento – POSC que desenvolveu e operacionalizou as suas medidas em torno de 8 eixos prioritários:

Eixo1 – Desenvolver competências;

Eixo 2 – Portugal digital;

Eixo 3 – Estado aberto: modernizar a administração pública;

⁵² FUNDAÇÃO PARA A CIÊNCIA E TECNOLOGIA – *Programa Operacional Sociedade da Informação*. [Em linha]. [Consult. 20 Set. 2011]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.fct.mctes.pt/pt/programasinvestimento/posi/posifiles/posi.html>>.

⁵³ BILHIM, João; NEVES, Barbara – *Op. Cit.* p. 11.

Eixo 4 – Massificar o acesso à sociedade do conhecimento;

Eixo 5 – Governo eletrónico: melhorar o serviço ao cidadão e empresas;

Eixo 6 – Desenvolver competências e cultura digital;

Eixo 7 – Inovação integrada em TIC;

Eixo 8 – Sociedade do conhecimento como instrumento de apoio à descentralização do território⁵⁴.

Em 2002, o XV Governo Constitucional “propõe cinco grandes linhas de ação, nas quais salienta o governo eletrónico, nomeadamente através da determinação de dois projetos, o *Plano Estratégico Info 2005* e o *Plano Estratégico dos Serviços Públicos Eletrónicos*. Para operacionalizar a política governamental em relação ao governo eletrónico e à consolidação da Sociedade da Informação, foi criada a *Unidade de Missão Inovação e Conhecimento* – UMIC. Na prossecução da sua missão, a UMIC elaborou alguns estudos diagnóstico como a avaliação da presença na Internet das Camaras Municipais portuguesas em 2003 e, principalmente, concebeu planos de ação como o *Plano de Ação para a Sociedade da Informação*, o *Programa Nacional de Compras Eletrónicas, Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos*, o *Programa Nacional Para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais* para combater a info-exclusão ou o *Plano de Ação para o Governo Eletrónico* que identifica sete componentes fundamentais⁵⁵.

Foi, também, da responsabilidade da UMIC a publicação do *Guia Para a Operacionalização Cidades e Regiões Digitais* que constituíram um impulso extremamente importante para os municípios portugueses iniciarem os seus projetos e programas de ação na área do *e-government*.

Também o XVI Governo Constitucional considerou que a Sociedade da Informação, “nomeadamente nos seus vetores da inovação e o conhecimento representam uma oportunidade para alterar as relações entre os cidadãos e o Estado e para reinventar a organização da Administração Pública [... e] nas Grandes Opções do Plano para 2005 destaca-se o ponto três, *Serviços Públicos Orientados para o Cidadão e Administração*

⁵⁴ PORTUGAL. QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO III 2000-2006 – *PO Sociedade do Conhecimento (POSC)*. [Em linha]. [Consult. 20 Nov. 2011]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.gca.pt/pos/posc.asp>>.

⁵⁵ BILHIM, João; NEVES, Barbara – *Op. Cit.* p. 7.

Pública Moderna e Eficiente, onde se pretende melhorar o portal do Cidadão, executar reengenharia de processos para uma potencial aplicação do Governo Eletrónico [...]”⁵⁶. Foi da responsabilidade do XVI Governo Constitucional a elaboração do Programa Operacional da Administração Pública – POAP, submetido pelas autoridades portuguesas à Comissão Europeia e aprovado pela Decisão C (2004) 5123, de 14 de Dezembro de 2004⁵⁷. Este programa, integrado no terceiro Quadro Comunitário de Apoio financia medidas de modernização administrativa, reconhecia a importância de uma Administração Pública dinâmica, eficaz e eficiente num processo de reforma e modernização para o desenvolvimento de um novo modelo de serviço público com o objetivo de promover a aproximação do Estado aos cidadãos, estruturando a sua atuação em três eixos (Promoção da Modernização e da Qualidade na Administração Pública, Qualificação e Valorização dos Recursos Humanos e Assistência Técnica) orientada para os seguintes objetivos:

1. Prestigiar a missão da Administração Pública e seus agentes na busca da exigência e excelência.
2. Promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e aplicando novas práticas de gestão.
3. Introduzir uma nova cultura de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos trabalhadores.
4. Apostar na motivação, na formação e na valorização dos funcionários públicos.
5. Fomentar a qualidade do serviço público, medindo e monitorizando o nível de serviço prestado e o grau de satisfação dos utentes⁵⁸.

O XVII Governo Constitucional tomou posse em 2005, ano que se revelaria extremamente fértil no que diz respeito ao lançamento de medidas, programas e criação de organismos com vista à construção de uma Administração Pública concomitante com os novos desafios do século XXI tais como o PNACE 2005-2008, o PRACE, o Plano Tecnológico, a UCMA ou o programa *Simplex*. Com efeito, o processo de reforma da Administração Pública definido por este governo reflete novas metodologias de “implementação da reforma, assente agora no desenvolvimento por etapas sucessivas e articuladas, podendo dizer-se que se caracterizou por uma perspectiva mais pragmática. As linhas de orientação sobre a modernização da Administração Pública encontram-se definidas no *Programa Nacional de Ação para o*

⁵⁶ IDEM. – *Ibidem*. p. 8.

⁵⁷ PORTUGAL. QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO III 2000-2006 – *Programa Operacional da Administração Pública: Complemento de Programação*, 2005. [Em linha]. [Consult. 20 Nov. 2011]. Disponível na WWW: <URL: http://www.qca.pt/pos/download/complem_2004/CPPOAP.pdf>. p. 2.

⁵⁸ IDEM. – *Ibidem*. p. 3.

*Crescimento e o Emprego 2005/2008 (PNACE)*⁵⁹. Para este Governo, a modernização administrativa foi encarada como “[...] peça essencial da estratégia de crescimento para o País [...]. Não se trata de fazer uma *grande reforma da Administração Pública*, de uma só vez, mas de conduzir um processo reformador feito de passos positivos, firmes e consequentes para alcançar uma Administração eficaz que sirva bem os cidadãos e as empresas, à altura do que se espera de um Estado moderno”. No âmbito do seu programa previa, ainda, de entre outras medidas, a flexibilização das condições de trabalho, a generalização da gestão por objetivos, o aperfeiçoamento da avaliação de desempenho, a descentralização, a desconcentração, a adequação de horários de funcionamento dos serviços à disponibilidade de cidadãos e empresas, o planeamento estratégico da utilização das TIC na Administração Pública, a criação de páginas de Internet em todos os organismos públicos, a dinamização do sistema de compras eletrónicas⁶⁰. Este programa pretendia ainda a disponibilização *on-line* de todos os serviços públicos básicos, o lançamento do cartão do cidadão e a introdução progressiva do princípio do balcão único nas relações do Estado com os cidadãos na medida em que passava a competir ao serviço público competente obter dos outros serviços a informação necessária para a prestação de um serviço⁶¹.

O Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego 2005/2008 - PNACE, aprovado e apresentado à Comissão Europeia constituiu outro móbil ambicioso de reformas estruturado em 4 metas, 7 prioridades e 125 medidas de ação. Assumia-se como um “programa é um guia para a concretização duma estratégia nacional de reformas e modernização concebida no quadro das referências e prioridades da Estratégia de Lisboa [...]”⁶². Uma das 7 metas que se pretendiam atingir relacionava-se com a Governança e Administração Pública tendo sido fixada como uma das principais linhas de orientação a construção de “uma Administração aberta ao cidadão, orientada para a procura e garante de uma sociedade participativa, coesa e solidária que, na sua relação com os cidadãos, atue segundo os princípios da simplificação e da qualidade, aumentando a confiança dos utentes nos serviços públicos”. A concretização destas linhas de orientação tinham como objetivos críticos alcançar:

⁵⁹ PORTUGAL. PLANO TECNOLÓGICO – *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado: Modelo de Reestruturação da Administração Central do Estado*. [Em linha]. [Consult. 20 Nov. 2011]. Disponível na WWW: <URL: http://cnel.gov.pt/document/Modelo_PRACE_MAR06.pdf>. p. 20.

⁶⁰ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Op. Cit.* p. 133.

⁶¹ BILHIM, João; NEVES, Barbara – *Op. Cit.* p. 10.

⁶² PORTUGAL. ESTRATÉGIA DE LISBOA – *Portugal Novo: Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego 2005/2008*. [Em linha]. [Consult. 20 Nov. 2011]. Disponível na WWW: <URL: www.pscatm.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=41&Itemid=63>.

- Redução dos encargos administrativos para as empresas e os cidadãos;
- Melhorar a qualidade e o atendimento dos serviços públicos, reduzindo o tempo gasto com o cumprimento das obrigações perante o Estado;
- Favorecer a modernização administrativa, qualificando e incentivando os agentes da Administração pública para a inovação;
- Reduzir os encargos financeiros com a Administração pública;
- Aumentar a segurança dos documentos públicos e promover a administração eletrónica.

No quadro, que se segue, esquematizamos as medidas e projetos que se encontravam, então, em curso e visavam operacionalizar os conteúdos programáticos do PNACE no que se refere exclusivamente à política de modernização administrativa.

Quadro n.º 1 – Medidas e Projetos do PNACE⁶³.

Medidas	Projetos
1. Simplificação desburocratização	
1.1. Cartão do cidadão	
1.2. Eliminação e simplificação de formalidades	1. Eliminação e simplificação de atos registais e notariais 2. Revisão dos processos de licenciamento 3. Regime de tributação simplificada 4. Unificação das declarações cadastrais
1.3 Programa Legislar Melhor	
2. Melhoria do Atendimento	
2.1. Princípio do Balcão Único	1. Empresa na Hora 2. Documento único automóvel 3. Reformulação do atendimento nas lojas do cidadão 4. Portal das Empresas 5. Centro de atendimento do serviço nacional de saúde 6. Implementação de Redes de Cultura
2.2. Sistema de medição de satisfação e da recolha de opinião dos cidadãos	
3. Desmaterialização	
3.1. Desmaterialização de processos em tribunal	
3.2. Expansão do projeto compras eletrónicas	

⁶³IDEM. – *Ibidem*.

3.3. Gestão eletrónica de documentos	
3.4. Sistema integrado e desmaterializado de gestão da informação técnica, económica e financeira	
4. Qualificação	
4.1. Qualificação e valorização de recursos humanos na Administração Pública	
4.2. Avaliação do desempenho organizacional	
4.3. Rede Comum de Conhecimento	
5. Racionalização	
5.1. Centros de serviços partilhados	
5.2. Organização territorial dos serviços desconcentrados do Estado	
5.3. Transferência de serviços públicos da Administração Central para a Administração desconcentrada regional ou para as autarquias	
6. Segurança	
6.1. Autoridade de certificação eletrónica do Estado	
6.2. Passaporte eletrónico	

Um dos programas mais emblemáticos adotados foi a reestruturação da Administração Central do Estado pelo que, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 de 4 de Agosto, foi criado o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE, cujo valor maior foi a introdução de uma nova cultura organizacional para cuja operacionalização se definiram alguns princípios orientadores:

- Avaliação das atividades desenvolvidas pela administração central com vista à determinação das que devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades públicas ou privadas;
- Desconcentração de funções para níveis regionais e locais, de forma a aproximar a administração central dos cidadãos, empresas e comunidades e a permitir que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível daqueles a quem dizem respeito;
- Descentralização de funções para a administração local, em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, designadamente nos sectores da educação e da saúde, sem quebra dos princípios e mecanismos que visam o controlo da despesa pública e reservando para a administração

central as funções normativa, de planeamento e orçamentação global e de fiscalização, auditoria e controlo;

- Diminuição das estruturas administrativas, conjugada com a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas;
- Simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos.

Este programa tinha como objetivos essenciais modernizar e racionalizar a Administração Central do Estado colocando-a numa posição mais próxima e dialogante com os cidadãos e empresas melhorando, também, a qualidade dos serviços prestados. Para cumprir estes objetivos foram estabelecidos alguns princípios de atuação dos quais destacamos:

- Reestruturar/Racionalizar a Administração Direta e Indireta em função das Missões dos Ministérios, e respetivas entidades, e do Programa de Governo;
- Reforçar as Funções Estratégicas, Estudo e Avaliação/Controlo de Resultados de Apoio à Governação;
- Racionalizar, e eventualmente externalizar, as Funções Produtivas e de Prestação de Serviços;
- Desenvolver Serviços Partilhados, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes;
- Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais e matriciais de projeto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação;
- Clarificar e uniformizar as Funções da Administração Direta do Estado de nível Regional, de acordo com o modelo NUTS II;
- Reforçar a Proximidade aos Cidadãos quer através de processos de desconcentração e descentralização físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços (*Call-centers*, Internet, contratualização local de serviços) e desenvolver numa lógica de *one-stop-shopping*, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos Cidadãos (Balcões Únicos);
- Melhorar as Qualificações de Processos, Trabalho e, conseqüentemente, dos Funcionários da Administração Central do Estado⁶⁴.

⁶⁴ PORTUGAL. PLANO TECNOLÓGICO – *Op. Cit.* p. 1.

Esta iniciativa revestia-se de algum pioneirismo não só pelas metas que pretendia alcançar mas também pela forma como se propunha alcançá-las, pois partindo do pressuposto de que a Administração Pública deve adaptar-se a novas contingências de forma a satisfazer as necessidades e expectativas cada vez mais exigentes dos cidadãos, implementou uma nova metodologia para a construção da reforma através da mobilização e inclusão de “equipas de funcionários, conhecedores das especificidades dos organismos públicos, que se envolveram ativamente na procura de soluções de mudança.”⁶⁵ Esta nova abordagem do tipo *bottom-up* consubstanciava um novo paradigma para apresentação de novas soluções e que se veria também retratado no programa *Simplex* através do concurso de ideias onde os trabalhadores são encarados como agentes de mudança e reinvenção da administração pública enquanto conhecedores, por um lado, das suas especificidades e, por outro, das necessidades do cidadão-cliente.

Ainda em 2005, foi publicado o programa do *Plano Tecnológico* para mobilização da Sociedade da Informação e Conhecimento, “um plano de ação para levar à prática um conjunto articulado de políticas que visam estimular a criação, difusão, absorção e uso do conhecimento, como alavanca para transformar Portugal numa economia dinâmica e capaz de se afirmar na economia global”, transpondo para o contexto nacional a aplicação de algumas prioridades da estratégia de Lisboa. De acordo com o programa do XVII Governo Constitucional, este plano visava aumentar a capacidade competitiva do país e o estabelecimento de uma ação integrada e sistémica através de três eixos de atuação:

- O conhecimento - qualificar os portugueses para a sociedade do conhecimento;
- A tecnologia - vencer o atraso científico e tecnológico;
- A inovação - adaptar o tecido produtivo aos desafios da globalização imprimindo novo impulso à inovação.

O primeiro tinha como objetivo mobilizar e qualificar os portugueses para a Sociedade da Informação e do Conhecimento pretendendo-se elevar os níveis educativos médios da população. O segundo visava ultrapassar o atraso científico e tecnológico reforçando-se “competências científicas e tecnológicas nacionais, públicas e privadas, reconhecendo o papel das empresas na criação de emprego qualificado e nas

⁶⁵ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Op. Cit.* p. 88.

atividades de investigação e desenvolvimento”. Por seu turno, o terceiro eixo apostava na difusão, adaptação e implementação de novos processos, formas de organização, serviços e produtos⁶⁶. Este plano constituiu uma ferramenta extremamente inovadora no que se reporta à transversalidade de algumas medidas propostas que aglutinam vários setores da sociedade em torno de um móbil comum, o desenvolvimento sustentado das organizações apoiado na informação e no conhecimento, valorizando uma filosofia de interação entre os diferentes agentes de inovação e explorando o trabalho em rede. Neste domínio merece, também, uma breve nota o *Programa de Ação Ligar Portugal*, integrado no plano tecnológico, desenvolvido em torno das seguintes orientações estratégicas:⁶⁷

1. Mobilizar a sociedade e estimular redes de colaboração;
2. Promover a inclusão social;
3. Fomentar o emprego, a competitividade e a produtividade;
4. Transformar a educação, formar e desenvolver competências;
5. Simplificar e melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos e empresas;
6. Disseminar informação de interesse público generalizado;
7. Assegurar a segurança e a privacidade no uso da Internet;
8. Melhorar acessos e infra-estruturas, abrindo o mercado de comunicações e promovendo a defesa dos consumidores;
9. Estimular a criação de novo conhecimento e facilitar a sua apropriação social;
10. Promover a cultura de avaliação e rigor.

Para reforçar as políticas de investimento, planeamento e aplicação de medidas a Agência para a Sociedade do Conhecimento, nova designação para a UMIC a partir de 2005, dinamizou o *Plano de Ação* com vista a melhorar os serviços públicos, aumentar a qualificação e produtividade, diminuir a burocracia e aumentar a inovação.

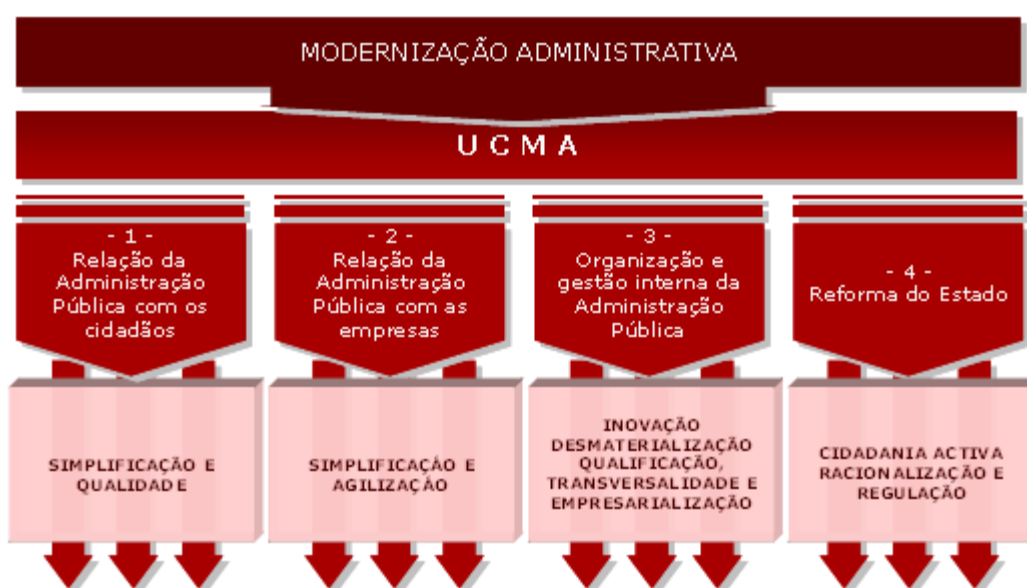
Também em 2005, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2005 foi criada a *Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa - UCMA* que “[...] se constitui como estrutura de missão de apoio e coordenação do desenvolvimento da política governamental em matéria de modernização e simplificação administrativa”.

⁶⁶ PORTUGAL. PLANO TECNOLÓGICO – *Uma estratégia de crescimento com base no conhecimento, tecnologia e inovação. Documento de apresentação*. [Em linha]. [Consult. 10 Nov. 2011]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.planotecnologico.pt/document/OPlanoTecnologico.pdf>>. p. 7.

⁶⁷ PORTUGAL – *Ligar Portugal: Um Programa de Ação Integrado no Plano Tecnológico do XVII Governo: Mobilizar a Sociedade da Informação e do Conhecimento*. [Em linha]. [Consult. 20 Nov. 2011]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.ligarportugal.pt>>.

Na prossecução da sua missão, publicou um interessante estudo intitulado *Bolsa de ideias para a Modernização Administrativa* onde se veiculavam algumas propostas de inovação e atuação para a UCMA e, eventualmente, para outros organismos envolvidos no processo de modernização administrativa. No âmbito das suas competências, foram definidos quatro Eixos de Intervenção com várias iniciativas, algumas das quais transversais aos diferentes eixos.

Figura 1 – Eixos de atuação da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa⁶⁸.



A este organismo foi delegada a tarefa de implementar e coordenar o emblemático programa *Simplex* cuja primeira edição ocorreu em 2006 e foi o resultado de um esforço transversal e interministerial para apresentação de um conjunto de medidas que visavam simplificar processos e procedimentos numa perspetiva de relação *intra* e *supra* organizacional no seio da Administração Pública para, em última análise melhorar a sua relação com os cidadãos e as empresas numa situação ideal *win-win*, ou seja, benefícios para ambos. Este primeiro programa teve intrínseca uma dimensão pedagógica com o intuito de mobilizar os serviços públicos para a sua construção definindo-se, à partida alguns objetivos de simplificação:

- Eliminar certidões;

⁶⁸ UNIDADE DE COORDENAÇÃO DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Bolsa de ideias para a Modernização Administrativa*. [Em linha]. [Consult. 10 Nov. 2011]. Disponível na [www: <URL: http://www.slideshare.net/carloscarapeto/bolsa-de-ideias-para-a-modernizacao-administrativa>](http://www.slideshare.net/carloscarapeto/bolsa-de-ideias-para-a-modernizacao-administrativa).

- Desmaterializar formulários e procedimentos;
- Reduzir a burocracia associada aos procedimentos, eliminando os que sejam dispensáveis ou suprimindo algumas das suas formalidades;
- Facilitar o acesso aos serviços públicos;
- Harmonizar e consolidar regimes jurídicos.

Neste contexto, subscrevemos a opinião de Carlos Guardado da Silva ao defender que “quanto menos complexas se apresentarem as formalidades, eliminando-se procedimentos excedentários ou desnecessários, as Organizações públicas e privadas tornam-se mais eficazes e eficientes.”⁶⁹

O *Simplex* é um programa de simplificação administrativa e legislativa, constitui um bom exemplo de aplicação de um dos princípios do PRACE no que diz respeito ao estabelecimento de serviços partilhados e transversalidade de processos constituindo-se, assim, num projeto aglutinador de esforços numa perspetiva de desenvolvimento do Estado Rede. Assim, o *Simplex* “[...] é o resultado de uma rede de simplificação e inovação: um conjunto de atores que identificam oportunidades de melhoria que são organizadas num todo coerente. [...] Estes princípios de um projeto desenvolvido em rede – objetivos partilhados, uma visão comum, criação de conhecimento partilhado e criação de mecanismos de participação – são ainda mais visíveis no projeto multinível *Simplex Autárquico*”⁷⁰.

Estruturado em três eixos de atuação que se operacionalizam em três tipos de medidas para a simplificação administrativa:

1. Medidas intersetoriais que promovem a articulação de municípios e entidades da administração central num esforço sinérgico de diálogo entre vários níveis de Administração Pública.
2. Medidas intermunicipais que resultam de um compromisso assumido por diferentes autarquias durante determinado período de tempo, partilhando recursos para a sua concretização
3. Medidas municipais que são de exclusividade de um município ou freguesia e a sua concretização depende apenas do proponente.

⁶⁹ Apud LEITÃO, João Filipe Venâncio – *A Gestão documental e a gestão da qualidade: O município da Lourinha*. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. [Em Linha]. [Consult. 10 fev. 2012]. Disponível na www: <URL: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/2061/1/23152_ulfl0782781_tm_tese_anexos_1_2_3_5.pdf>.

p. 63.

⁷⁰ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Op. Cit.* p. 58.

Tal como o *Simplex* para a Administração Central, também a versão para as Autarquias Locais incluiu três grandes objetivos de simplificação legislativa e administrativa – facilitar a vida aos cidadãos, diminuir os custos de contexto que sobrecarregam as atividades económicas e modernizar a administração – estão também presentes no *Simplex Autárquico*.

Em 2007, foi criada a Agência para a Modernização Administrativa – AMA, que integrou de entre outras, as atribuições do Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão, que foi extinto, as atribuições no domínio da administração eletrónica da UMIC e pautava a sua atuação promovendo a articulação dos níveis central, regional e local da Administração Pública. Assim, de acordo com o Decreto-Lei n.º 116/2007, de 27 de Abril, compete à AMA:

- “Contribuir para a definição das linhas estratégicas e das políticas gerais relacionadas com a administração eletrónica, a simplificação administrativa e a distribuição de serviços públicos, incluindo a interoperabilidade na Administração Pública;
- Gerir e desenvolver redes de lojas para os cidadãos e para as empresas, em sistema de balcões multisserviços, integrados e especializados, articulando com os sistemas de atendimento em voz e rede;
- Promover a modernização da prestação e distribuição de serviços públicos orientados para a satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas;
- Promover as políticas de natureza central, regional e local na área da sociedade de informação, através da gestão dos espaços de Internet e outros semelhantes por si administrados, consultando as demais entidades com atribuições na sociedade de informação, sempre que tal se justificar;
- Apoiar a elaboração e implementação de plataformas e soluções de *e-learning*;
- Assegurar a representação externa e estabelecer relações de cooperação no âmbito das suas atribuições com outras entidades estrangeiras, nomeadamente no quadro na União Europeia e dos Países de Língua Oficial Portuguesa;
- Dar parecer prévio e acompanhar os projetos em matéria de investimento público (PIDDAC) e dar parecer prévio sobre a afetação de fundos europeus,

no contexto da modernização e simplificação administrativa e administração eletrónica;

- Dinamizar e coordenar a rede interministerial de agentes de modernização e de simplificação administrativa;
- Promover a realização de estudos, análises estatísticas e prospetivas e estimular atividades de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de divulgação de boas práticas, nas áreas da simplificação administrativa e regulatória e da administração eletrónica;
- Propor a criação e dirigir equipas de projeto, de natureza transitória e interministerial ou interdepartamental, para concretização, desenvolvimento e avaliação de ações de modernização e da simplificação administrativa e regulatória, designadamente através de avaliação de encargos administrativos da legislação, na vertente da sua simplificação corretiva”⁷¹.

Compete, também, à AMA a dinamização da *Rede Comum do Conhecimento*, plataforma eletrónica de partilha e publicação *online* de exemplos de boas práticas de modernização e inovação administrativas concretizadas pela Administração Pública Portuguesa. Nesse mesmo, ano assistiu-se à criação do *Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa* que concentrou as competências da UCMA na coordenação do programa *Simplex* e, a partir de 2008, o programa *Simplex autárquico*, atuando com o apoio técnico dispensado pela AMA⁷². O *Simplex autárquico* reveste-se de particular relevância pois, “[...] no nível local de governo, o desafio da simplificação assume até maior intensidade por três razões fundamentais:

- Num nível mais próximo dos cidadãos, aumenta a pressão social para a prestação de serviços público de qualidade;
- O aprofundamento do processo de descentralização exige que as autarquias locais se capacitem para desempenhar bem e depressa as novas funções que lhes são atribuídas;

⁷¹ AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *A Agência para a Modernização Administrativa*. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2011]. Disponível na WWW: <URL: http://www.ama.pt/index.php?option=com_content&task=category§ionid=1&id=3&Itemid=4>.

⁷² AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. *Simplex: Quanto mais simples melhor*. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2011]. Disponível na WWW: <URL: www.simplex.pt>.

- Algumas das principais medidas de simplificação e racionalização operadas ao nível da Administração Central têm significativo impacto na administração local – basta ver o caso dos regimes de licenciamento de obras [...]”⁷³.

Já em 2009, viria a ser criada, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2009, de 2 de Outubro, a *Rede Interministerial para as Tecnologias de Informação e Comunicação*, presidida pela AMA, que consistia numa rede colaborativa de agentes da com o objetivo de definir normas e diretrizes transversais a toda a Administração Pública para a utilização das TIC. “A definição de normas que sejam transversais à Administração Pública permite uma uniformização de práticas aos diversos níveis de execução e prestação do serviço público, ou seja, uma comunicação mais eficaz entre os vários organismos, informação mais fiável e segura e processos de trabalho mais ágeis. Em suma, cria condições para reduzir custos operacionais e aumentar a qualidade dos serviços disponíveis a cidadãos e empresas”⁷⁴. Com efeito, foram criados vários grupos de trabalho para operacionalizar a rede TIC através da investigação de várias áreas temáticas que se encontram na ordem do dia como a Interoperabilidade, o Incentivo ao uso de *e-services* ou a Arquitetura Informacional com o objetivo de se conceberem normas e diretrizes para melhorar o desempenho da Administração Pública.

Com o XIX Governo Constitucional foi publicado, em 2011, o *Documento Verde da Reforma da Administração Local: uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política* onde se assume a reforma do poder local como um móbil para mudar Portugal vendo nela um pilar fundamental para a gestão do território “ baseada na proximidade com os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa, valorizando a eficiência na gestão e afetação de recursos públicos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das várias regiões do país [...]”⁷⁵. Neste documento, preconiza-se a reforma da administração local em 4 eixos de atuação: o setor empresarial local, a organização do território, a gestão municipal/intermunicipal e o financiamento e a democracia local. Esta reforma da Administração Local visava atingir os objetivos seguintes:

⁷³ CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Op. Cit.* p. 59.

⁷⁴ AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Rede Interministerial para as TIC*. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2011]. Disponível na WWW: <URL: www.ama.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=22>.

⁷⁵ PORTUGAL – *Documento Verde da Reforma da Administração Local: uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política*. [Em linha]. [Consult.]. Disponível na WWW: <URL: http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf>. p. 8.

1. Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa e reforçando o papel do Poder Local como vetor estratégico de desenvolvimento;
2. Valorizar a eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala;
3. Melhorar a prestação do serviço público;
4. Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais).
5. Reforçar a coesão e a competitividade territorial⁷⁶.

Este documento constituiu um ponto de “partida” para abrir, na sociedade portuguesa, o debate para a polémica reestruturação da Administração Local em que, inclusivamente, se prevêem a extinção de Juntas de Freguesia e cargos dirigentes no seio das Autarquias Locais num contexto em que a “crise” económica e financeira estão na ordem do dia. Pretende esta reforma melhorar a eficiência na prestação do serviço público mas acima de tudo reduzir custos. Pela análise das medidas propostas, podemos considerar, também, que se pretende alterar a cultura organizacional para uma lógica de funcionamento mais horizontal e transversal nas Autarquias Locais esperando nós que não seja mais do mesmo.

Também em 2011, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2011, de 14 de Novembro, foi constituído o Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação que elaborou um plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na Administração Pública, publicado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, de 7 de Fevereiro e cujo “objetivo final é conseguir alcançar ganhos de poupança e de eficiência que se antecipam que venham a concretizar-se para todos os Ministérios. Tendo como visão um serviço público de qualidade que comporte custos mais reduzidos para os cidadãos e empresas [...]”. Este plano propõe a adoção de 25 medidas de racionalização de acordo com 5 eixos de atuação:

1. Melhoria dos mecanismos de governabilidade;
2. Redução de custos;

⁷⁶ IDEM – *Ibidem*. p. 9.

3. Utilização das TIC para potenciar a mudança e a modernização administrativa;
4. Implementação de soluções TIC comuns;
5. Estimulo ao crescimento económico.

Este plano revela-se de extrema importância para a adoção e utilização das TIC na Administração Pública e destaca-se pela sua abrangência, não esquecendo inclusivamente o envolvimento das autarquias, através da Associação Nacional de Municípios Portugueses e do *Simplex Autárquico*, nas medidas que forem aplicáveis na Administração Local. No entanto, devemos manifestar também alguma “[...] apreensão pela visão, que parece transparecer no documento, de que o aumento dos custos com TIC na Administração Pública, quer em termos absolutos quer relativos, é em si um problema a resolver; concordamos que a explosão desses custos sem os correspondentes benefícios era um caminho que importava inverter, mas preconizamos que se mantenha sempre uma visão relativa entre os custos e os benefícios, estando convictos de que podem existir benefícios e poupanças significativas a longo prazo pelo aumento das despesas TIC em termos relativos [...]”⁷⁷.

⁷⁷ ASSOCIAÇÃO PARA A PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – *Contributo da APDSI para o sucesso da missão do GPTIC*. [Em linha]. [Consult. 4 Dez. 2011]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.apdsi.pt/index.php?mact=News,cntnt01,print,0&cntnt01articleid=558&cntnt01showtemplate=false&cntnt01returnid=82> >.

3. e-government

No contexto da Era da informação e do conhecimento os governos por todo o Mundo têm sentido a necessidade adaptarem as formas de comunicação entre as administrações e os administrados – cidadãos e empresas – para o que os avanços tecnológicos na área das TIC contribuíram significativamente e permitiram o surgimento de novos conceitos como *e-government*. Por outro lado, a adoção destas novas ferramentas tecnológicas promovem a modernização e reinvenção da Administração Pública pretendendo-se que esta se torne mais proactiva, eficiente, transparente e mais orientada para a prestação de serviços de acordo com as necessidades dos cidadãos. Esta nova postura permite abolir barreiras internas valorizando uma perspetiva integrada, e transversal de relacionamento entre organismos que compõem a Administração Pública e daqueles com os cidadãos.⁷⁸ Esta evolução gerou uma autêntica revolução nos processos e modelos de funcionamento da Administração Pública e pretende essencialmente oferecer serviços públicos eficazes, eficientes com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, reduzir os custos das operações da própria Administração Pública mobilizando recursos em torno de objetivos comuns e criar valor acrescentado à economia. Neste contexto o *e-government* surge como meio inovador de relacionamento entre aquelas e os cidadãos. Podemos definir *e-government* como a forma que os governos encontraram, através das TIC, designadamente a *Internet*, para proporcionarem aos cidadãos e empresas acesso facilitado aos serviços públicos e, numa lógica de aproximação, oferecer em simultâneo melhores oportunidades de participação cívica nos processos democráticos constituindo uma realidade global com profundas implicações políticas, cívicas e económicas⁷⁹. “Para a Comissão Europeia, *e-government* é a utilização de TIC na Administração Pública, combinada com a mudança organizacional e do desenvolvimento de novas competências, a fim de melhorar os serviços públicos, os processos democráticos e reforçar o apoio às políticas públicas”⁸⁰. Alves e Moreira apresentam-nos também o seu conceito de e-

⁷⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – *UN E-Government survey 2008: From E-Government to Connected Governance*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>>. p. 12.

⁷⁹ FANG, Zhiyuan – *E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan016377.pdf>>. p. 1.

⁸⁰ MATEUS, João Carlos – *O Governo eletrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia*. [Em linha]. Revista de Estudos Politécnicos, 2008, vol. VI, n.º9. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n9/n9a02.pdf>>. p. 3.

government enquanto algo que “engloba o recurso às TIC para obtenção de ganhos de eficiência e eficácia nos vários níveis do Estado e da Administração Pública quer no plano das relações internas (G2G) quer no plano das relações externas (G2B e G2C), assim como de facultar serviços públicos menos burocratizados e mais centrados nos cidadãos através da modernização das estruturas de governação”⁸¹. Deste modo, *e-government* é um conceito bem mais abrangente do que o de um governo informatizado, “[...] visa ser um governo informatizado, mas aberto e ágil, capaz de receber, responder e criar interação com vista a uma sociedade melhor. Com isto amplia-se a cidadania, reduz-se a burocracia, aumenta-se a transparência na gestão e apropria-se a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público”⁸². Diríamos nós, que constitui mais do que a mera digitalização ou desmaterialização de processos sob a bandeira, exclusiva, de fornecimento de *e-services*. Implica enormes mudanças nas estruturas das organizações bem como no estabelecimento de novas culturas organizacionais. “Não se trata simplesmente de comprar tecnologia, mas respeitar a dinâmica e os encadeamentos possíveis entre pessoas e máquinas num ambiente de trabalho em profunda transformação. [...] Trata-se de construir uma infraestrutura orientada à prestação de serviços do principio ao fim (*end-to-end*) [...]”⁸³. O verdadeiro benefício do *e-government* reside não na utilização das TIC *per se* mas na sua aplicação ao processo de transformação⁸⁴. Constitui a ferramenta para, finalmente se tentar conduzir no seio da Administração Pública a tão desejada reforma, focalizada no cidadão e nas suas necessidades, que vários governos apregoaram sem, contudo, conseguirem reunir condições culturais, sociais, económicas e tecnológicas para a sua efetiva implementação. Pretende-se, com esta estratégia, a oferta de serviços públicos 24 horas por dia, 7 dias por semana, redução de custos quer para os cidadãos e empresas quer para a Administração Pública, maior transparência, promoção da cidadania e da sociedade da informação bem como a obtenção de reconhecimento⁸⁵. Para concretizar esta transformação algumas estruturas organizacionais conheceram inovações significativas para o estabelecimento de novas e melhores práticas para, numa lógica sinérgica, mobilizar os seus recursos informacionais, tecnológicos, financeiros e humanos. Com efeito, Vidigal observa que deveremos encarar o e-

⁸¹ ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel – *Cidadania Digital e Democratização Eletrónica*. [Em linha]. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação. [Consult. 15 Jan. 2012] Disponível na WWW: <URL: http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_IV.pdf>. p. 9.

⁸² MATEUS, João Carlos – *Op. Cit.* p. 4.

⁸³ VIDIGAL, Luís – *Governação para um “Estado na Hora”: A esperança ainda está dentro da “Caixa de Pandora”*. [Em linha]. [Consult. 15 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://www.apdsi.pt/uploads/news/id545/2.5_luis%20vidigal_070626.pdf>. p. 19.

⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – *Op. Cit.* p. 12.

⁸⁵ IDEM. – *Ibidem.* p. 14.

government, conceito que o autor transpôs para o plano nacional como “administração pública eletrónica”, de acordo com 4 vetores básicos distintos: pessoas, processos, informação e tecnologia.

Os trabalhadores da Administração Pública veiculam o conhecimento e cultura organizacionais, devendo ser encorajados à criatividade e inovação para criarem produtos e serviços num ambiente onde a inovação deve ser um processo contínuo no desenvolvimento de soluções para os novos desafios e antigos problemas. Por outro lado, devem, também, ser asseguradas formas de promover a circulação da informação e do conhecimento bem como a partilha das melhores práticas⁸⁶. Esta valorização do trabalhador enquadra-se numa nova cultura de gestão que privilegia não só o topo das organizações mas, também, a sua base. Aliás, como observamos anteriormente ao caracterizar o programa *Simplex*. Nesta dimensão das pessoas podemos incluir os cidadãos enquanto clientes e onde os *Customer Relationship Management* – CRM constituem importantes plataformas para disseminação de informação e interação entre Administração e administrados. A criação destes repositórios faz-nos recordar o princípio segundo o qual a Administração Pública só deverá solicitar informação aos cidadãos uma única vez devendo esta ser reutilizada nas relações estabelecidas, posteriormente, com a Administração Pública e de forma transversal independentemente do nível a que se reportam. Pois, de acordo com Vidigal “os processos ou cadeias de valor que conduzem a um produto e à satisfação de uma necessidade definem-se e concertam-se num plano organizacional cooptado, enquanto a informação provém de repositórios, tendencialmente únicos, e desejavelmente independentes dos processos”⁸⁷. Este princípio vem, aliás, plasmado numa das prioridades do Plano de Ação Europeu 2011-2015 sobre *Administração Eletrónica – Inclusão das TIC para promover uma administração pública inteligente* que caracterizaremos adiante. O estabelecimento deste princípio permite qualificar e atingir níveis de personalização dos *e-services*. A declaração de rendimentos através do portal das Finanças é um bom exemplo dessa personalização que facilita e encoraja a utilização destes novos meios de interação. Para a reutilização da informação pública foi, também, criado o sitio www.dados.gov com a função de agregar e publicar a informação produzida pela Administração Pública que possa ser consultada e reutilizada por qualquer cidadão. Por seu turno, o Cartão do Cidadão, documento físico que substitui e agrega o bilhete de identidade e os cartões de contribuinte, segurança social, saúde e eleitor sendo válido não só para as relações

⁸⁶ VIDIGAL, Luís – *Op. Cit.* p. 21.

⁸⁷ VIDIGAL, Luís – *A face oculta da Administração Pública Eletrónica: Uma abordagem Sócio Técnica*. [Em linha]. [Consult. 15 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://luisvidigal.no.sapo.pt/A_face_oculta_da_Administracao_Publica_ElectronicaPDF.pdf>. p. 16.

com a Administração Central do Estado como, também, com a Administração Local. Como veremos adiante é o meio de autenticação para aceder a *e-services* em portais municipais, como o portal do município do Pombal. Constitui um excelente “cartão-de-visita” para o novo funcionamento da Administração Pública que tenta funcionar numa lógica cooperação e de serviços partilhados privilegiando os processos transversais e a interoperabilidade de sistemas. Por outro lado, o Cartão do Cidadão “surge como uma oportunidade efetiva de agilizar a desmaterialização processual, bem como possibilitar a prestação real de serviços de forma não presencial”⁸⁸. No manual de autenticação com o Cartão do Cidadão podemos observar que: “De forma semelhante à agregação de vários cartões físicos num só, os mecanismos de autenticação do Cartão do Cidadão permitem simplificar e potenciar o uso de serviços eletrónicos da Administração Pública e envolver os cidadãos na utilização de serviços de *e-government*”⁸⁹. Com efeito, o Cartão do Cidadão oferece não só a possibilidade de identificação eletrónica (autenticação) como, também, o certificado digital qualificado (assinatura digital qualificada).

No que diz respeito à dimensão tecnológica do *e-government* revela-se condição *sine qua non* para o desenvolvimento daquele porém, essa dimensão não deve ser encarada como um fim por si só. As tecnologias são o meio para se oferecerem novos meios de interação entre Administração Pública e administrados e permitir a integração dos processos críticos daquela para, em última instância, fornecer *e-services* aos cidadãos e empresas. Para Vidigal, a implementação da “Administração Pública Eletrónica” (nós preferimos o termo na língua original *e-government*) traduz um esforço para:

- Enfatizar o fornecimento de informação de cidadania e na prestação de serviços úteis e de qualidade a toda a Sociedade;
- Operar uma transformação real e efetiva da organização e funcionamento da Administração Pública;
- Massificar a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC);

⁸⁸ MARTINS, Pedro de Matos – *Pombal na senda da Modernização Administrativa*. [Em linha]. [Consult. 5 Mai. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.rcc.gov.pt/Mediateca/artigos/Paginas/Pombal-na-Senda-da-Moderniza%C3%A7%C3%A3o-Administrativa.aspx>>.

⁸⁹ AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Cartão do cidadão: Autenticação com o cartão do cidadão*. [Em linha]. [Consult. 5 Mai. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://www.cartaodecidadao.pt/images/stories/Manual%20Autenticacao%20com%20Cartao%20de%20Cidadao_%20v1.7.pdf>. p. 7.

- Promover a convergência, integração, sofisticação e maturidade dos processos centrados no Cidadão⁹⁰.

Segundo Fang a construção e implementação de portais ou sítios de *e-government* deve ter em linha de conta os seguintes critérios⁹¹:

1. Abrangência – Os cidadãos devem poder fazer tudo o que devem fazer ou pretendem fazer através de um portal de *e-government*;
2. Integração – Todas as plataformas de *e-government* devem ser integradas evitando que os cidadãos forneçam a mesma informação várias vezes;
3. Universalidade – O acesso ao portal do governo e sítios relacionados deve ser possível através de qualquer ligação de Internet sem qualquer barreira tecnológica;
4. Transparência e facilidade de utilização – Os portais e sítios da Internet devem ser desenhados para que, até os mais inexperientes consigam aceder à informação desejada, fornecer a informação solicitada e realizar todas as transações pretendidas, aumentando os níveis de usabilidade desses novos meios de interação;
5. Acessibilidade – Os sistemas de *e-government* devem ter em linha de conta os cidadãos com necessidades especiais, promovendo a coesão social e igualdade de oportunidades;
6. Segurança – As plataformas de *e-government* devem garantir a proteção de dados fornecidos pelos cidadãos bem como os conteúdos de transações realizadas através da Internet;
7. Interoperabilidade – A arquitetura de um portal de *e-government* deve comportar a existência de *links* para outros portais ou sítios da Internet ao seu nível ou a outros níveis hierárquicos de poder contribuindo para o estabelecimento do *Estado Rede*.
8. Desenvolvimento da *e-governança* – O *e-government* deve ser entendido não só na sua dimensão de administração mas também como primeira ferramenta para a participação da sociedade nos processos democráticos e na tomada de decisões.

As práticas de *e-government* nos últimos anos assumiram uma importância crescente e constituem o principal motor de modernização da Administração Pública sendo a sua

⁹⁰ VIDIGAL, Luís – *Op. Cit.* p. 1.

⁹¹ FANG, Zhiyuan – *Op. Cit.* p. 12.

grande prioridade, por meio da utilização das TIC, a qualidade e simplificação dos serviços prestados aos cidadãos e empresas. Assim, mais do que a disponibilização de *e-services* através de portais ou sítios na Internet, o *e-government* surge como a oportunidade para se redefinirem as relações entre os vários níveis de poder da Administração Pública entre si e com os cidadãos. Deste modo, a utilização das TIC, quando bem adotadas e aplicadas, permitem elevar os padrões de eficiência e qualidade dos serviços prestados.

3.1. Enquadramento Europeu do *e-government*

O *e-government* constitui um dos pilares mais importantes para o desenvolvimento da iniciativa *e-Europe*, integrada na estratégia de Lisboa, lançada pela Comissão Europeia com o objetivo de se estabelecer uma Administração Pública Europeia em linha. O primeiro plano de ação *e-Europe* foi aprovado pelo Conselho Europeu da Feira, em 2000, e viria a dar lugar ao *e-Europe 2005*, que por sua vez, foi substituído pelo *i2010 – Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego*. Este programa apresentou cinco prioridades para o estabelecimento de serviços públicos no âmbito do governo eletrónico:

- “Não deixar ninguém de fora: fazer avançar a inclusão através da administração em linha, para que em 2010, todos os cidadãos beneficiem de serviços de confiança, inovadores e de fácil acesso;
- Fazer da eficiência e eficácia uma realidade: contribuir significativamente para que, em 2010, haja um nível elevado de satisfação dos utilizadores, transparência e responsabilidade, uma menor carga administrativa e ganhos de eficiência;
- Criar serviços essenciais de elevado impacto para os cidadãos e empresas [...]
- Proporcionar aos cidadãos e às empresas, em 2010, um acesso autenticado, prático, seguro e inter-operável a serviços públicos em toda a Europa;
- Reforçar a participação e a tomada de decisões democráticas [...]”⁹².

O Plano de Ação Europeu 2011-2015 sobre *Administração Eletrónica – Inclusão das TIC para promover uma administração pública inteligente* e sustentável, que se inscreve na agenda digital 2020, pretende facilitar o desenvolvimento de uma nova geração de serviços administrativos eletrónicos a nível europeu, nacional, regional e

⁹² MATEUS, João Carlos – *Op. Cit.* p. 4.

local. Para alcançar esse objetivo, a Comissão Europeia estabeleceu algumas linhas de ação de acordo com 4 prioridades de atuação em matéria de governo eletrónico:

Prioridade 1: Capacitação dos utilizadores/clientes. Tem como objetivo aumentar a capacidade de cidadão e empresas para um comportamento proactivo na sociedade através do uso das TIC. Para cumprir esta prioridade propôs-se:

- Desenvolver serviços em torno das necessidades dos cidadãos e empresas, como por exemplo a oferta de *e-services* personalizados;
- Criar serviços em colaboração, prevendo-se a participação ativa dos cidadãos no desenvolvimento e oferta de *e-services* pretendendo-se ao mesmo tempo favorecer o intercâmbio de boas práticas;
- Reutilizar a informação da Administração Pública;
- Melhorar a transparência da Administração Pública;
- Favorecer a participação dos cidadãos e empresas nos processos de formulação de políticas criando-se um ambiente para favorecer a *e-democracia*.

Prioridade 2: Reforçar o mercado interno europeu através de:

- Criar uma infraestrutura transnacional que permita às empresas a venda de bens e serviços a outros países que não o da sua origem, contribuindo para reforçar como «*Simple procedures online for cross-border services* ([EN](#))» (SPOCS) e «Contratação pública pan-europeia em linha ([EN](#))» (PEPPOL).

Prioridade 3: Melhorar a eficácia e eficiência das administrações, enfatizando-se a utilização das TIC para:

- Melhorar os processos organizacionais com o objetivo de racionalizar os processos administrativos e implantar os procedimentos para a contratação pública eletrónica;
- Reduzir burocracia onde é imperativo que os serviços públicos utilizem a informação pessoal dos cidadãos adotando-se o princípio do registo uma só vez para se utilizarem os serviços de toda a Administração Pública

Prioridade 4: Criar condições prévias para o desenvolvimento da administração eletrónica para o que será necessário garantir alguns requisitos como:

- Interoperabilidade enquanto capacidade intrínseca aos sistemas para que estes possam trocar, processar, interpretar e reutilizar informação;
- Identificação e autenticação prevendo-se neste plano a revisão da diretiva 1999/93/CE do Parlamento Europeu que estabelece a assinatura eletrónica como medida para aumentar a segurança nas transações eletrónicas;
- Inovação enquanto premissa crucial para a adaptação da primeira geração de Administração Pública eletrónica à evolução das TIC através das quais deverá oferecer serviços mais modernos qualificados e inovadores⁹³.

Com as considerações acima indicadas podemos constatar que o desenvolvimento do *e-government* é uma preocupação da Comunidade Europeia enquanto forma para garantir administrações mais eficientes e eficazes, maior coesão social e uma economia mais dinâmica que se pretende ser a mais competitiva do Mundo. As medidas acima enunciadas pretendem ser o garante para o desenvolvimento de uma estratégia para a implementação do *e-government* que passa por três fases interrelacionadas e muitas vezes sobrepostas, a saber:

Infraestrutura – Criação de uma infraestrutura informacional tanto no seio do setor público como na sociedade em geral através da oferta de serviços de ligação à internet com custos suportáveis que permitam garantir a conectividade entre Administração Pública, cidadãos, empresas e outros parceiros sociais;

Integração – Alavancagem nesta nova infraestrutura para melhorar a circulação da informação com o objetivo de disponibilizar através de vários canais mais e melhores serviços públicos numa lógica de funcionamento em que o cidadão é o centro dos novos modelos de governação.

Transformação – Aspirar à inovação dos serviços e do *e-government* através da governação em rede promovendo-se a sinergia em vários níveis de poder.⁹⁴

Os principais pressupostos que se pretendem atingir com o desenvolvimento do *e-government* relacionam-se com o estabelecimento de um sector público mais aberto e transparente valorizando administrações mais responsáveis perante os cidadãos e abertas à sua participação, um sector público centrado na inclusão de todos os seus clientes prestando serviços personalizados, um sector público produtivo e competitivo

⁹³ EUROPA. SUMMARIES OF EU LEGISLATION – *ICT and eGovernment: European Action Plan 2011-2015*. [Em linha]. [Consult. 9 Abr. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/si0021_en.htm>.

⁹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – *Op. Cit.* p. 16.

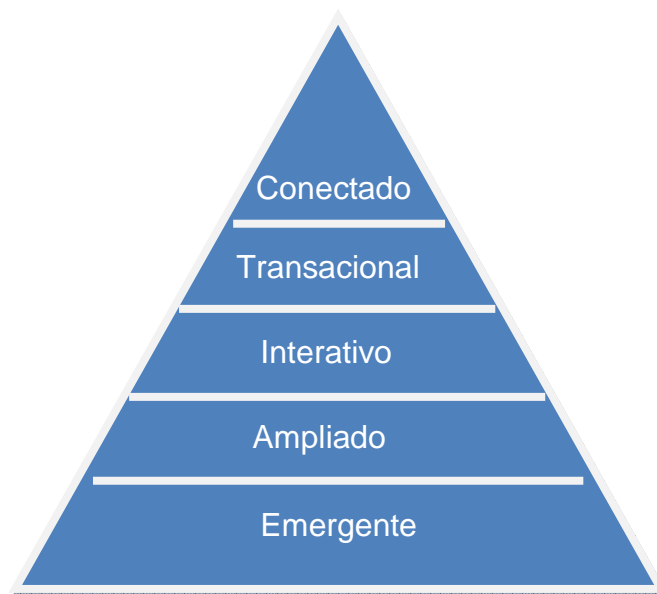
que rentabilize os recursos que dispõe, pugnando pela disponibilização de serviços úteis a toda a sociedade, pela transformação da organização e funcionamento da administração pública, pela convergência, integração e maturidade dos processos centrados no cidadão.

3.2. Estádios de maturidade do *e-government*

No estabelecimento e desenvolvimento de políticas e projetos no âmbito do governo eletrônico são considerados vários estádios de evolução no sentido de automatizar alguns procedimentos da Administração Pública relativos a alguns processos considerados chave no seu relacionamento com os cidadãos e empresas para lhes fornecer serviços 24 horas por dia durante os 7 dias da semana.

Assim, durante a primeira década do século XXI foram realizadas algumas iniciativas que, pela inovação e qualidade dos serviços que oferecem, podem ser classificadas de várias formas que consubstanciam vários estádios de *e-government* e que aliás foram adotadas pelas entidades oficiais para comparar e avaliar o grau de maturidade e a evolução de vários países em matéria de *e-government*. Assim, foram criados vários modelos que permitem essa avaliação e comparação em diferentes contextos e universos de observação. Nos relatórios elaborados pela Organização das Nações Unidas desde 2002 sobre a implementação e desenvolvimento de *e-government* nos 192 países que analisa propôs a avaliação dessas medidas em 5 estádios de evolução e maturidade conforme figura que se apresenta em baixo.

Figura 2 – Estádios de evolução do *e-government* de acordo com a ONU⁹⁵.



Estádio 1 designado por Emergente corresponde à fase em que a presença *online* dos governos é assegurada apenas por um sítio na Internet que poderá oferecer aos seus utilizadores hiperligações para outras entidades oficiais para prestação de informação relativa a áreas mais específicas como a educação, saúde ou finanças. Neste estágio, a presença *online* caracteriza-se e resume-se à transmissão de informação estática sem haver a possibilidade de interação entre a Administração e os cidadãos.

No estágio 2, designado *Ampliado*, os governos disponibilizam mais informação sobre a sua governação e as políticas públicas bem como a possibilidade de, através de hiperligações, os cidadãos poderem aceder a relatórios, regulamentos e legislação.

Estádio 3, designado Interativo, é o estágio da interação simples em que os governos prestam *e-services* tais como a possibilidade de descarregar formulários para o pagamento de impostos ou aplicações para a renovação de licenças. A evolução para este, gérmen para a criação de um portal ou sítio interativo materializa, em ambiente virtual, a vontade dos governos em prestarem serviços mais cómodos e qualificados aos cidadãos.

O estágio 4, designado Transacional, consubstancia a fase em que os governos se reinventam, introduzindo as interações bidirecionais entre cidadãos e Administração Pública possibilitando o pagamento de impostos, o acesso a certidões, passaportes, renovações de licenças e outras interações G2C. Neste estágio os cidadãos podem

⁹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – *Op. Cit.* p. 15.

aceder aos serviços oferecidos 24 horas por dia durante os 7 dias da semana e as transações são todas concluídas *online* sem deslocações físicas.

O estágio 5, designado *Connected*, ilustra a fase em que os governos se transformam no sentido de evoluírem para uma situação em que colaborando em rede com outras entidades e através do estabelecimento de infraestruturas integradas de *back office* respondem cada vez mais com maior rapidez e qualidade às expectativas e exigências dos cidadãos. Este é o nível mais sofisticado das iniciativas de governo eletrónico e caracteriza-se por:

1. Inter-relações horizontais desenvolvidas entre Ministérios.
2. Inter-relações verticais desenvolvidas entre a Administração Central e a Administração Regional e Local
3. Inter-relações entre a Administração Pública e os cidadãos
4. Inter-relações entre a Administração Pública e os demais parceiros como Universidades e o setor privado.
5. Inter-relações de infraestruturas - interoperabilidade⁹⁶.

Nos relatórios publicados pela Comissão Europeia realizados pela Capgemini⁹⁷ para avaliar o nível qualitativo e de implementação dos *e-services* aquela definiu um modelo baseado em 4 etapas e duas medidas: sofisticação *online* e serviços totalmente disponíveis. Este estudo é realizado desde 2001 e desde 2004 contempla 28 países analisando-se 20 serviços públicos básicos⁹⁸, 12 dirigidos aos cidadãos e 8 dirigidos às empresas⁹⁹. Inicialmente contemplava apenas 4 etapas até ao nível de evolução do *e-government* designado por transação. Porém, evoluiu para um quinto nível, o da personalização.

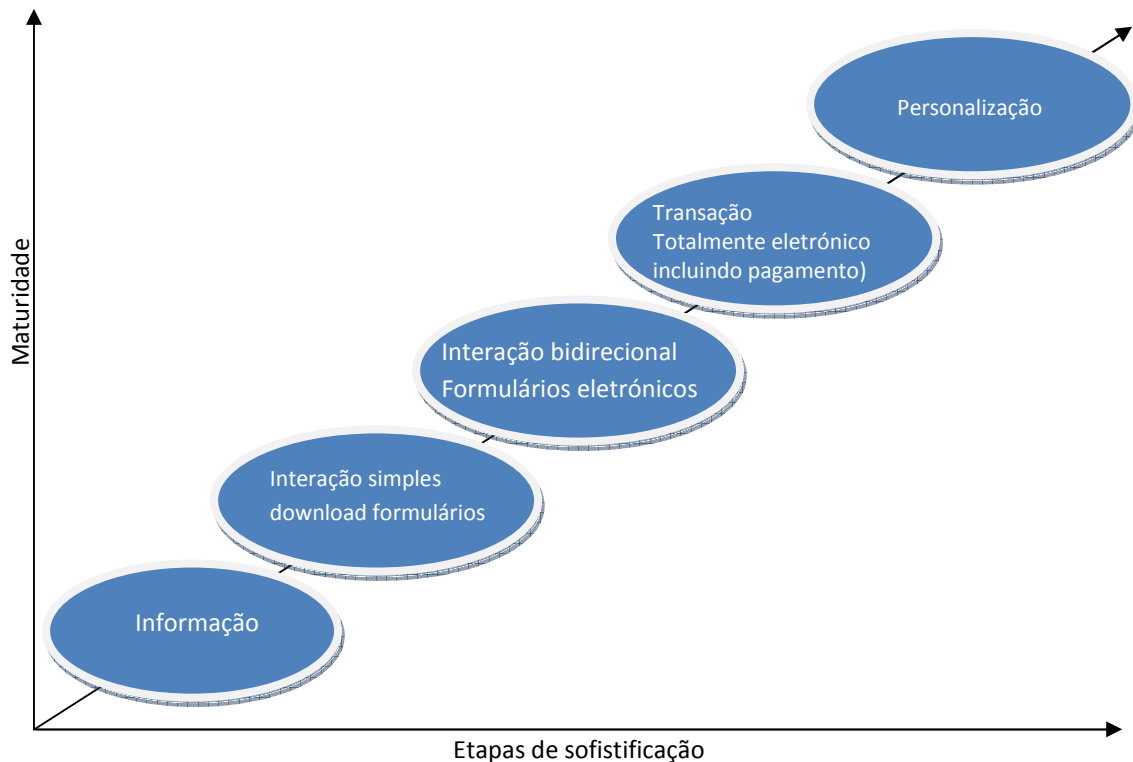
⁹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – *Op. Cit.* p. 15 e 16.

⁹⁷ A Capgemini é uma corporação multinacional sediada em Paris e constitui uma das maiores empresas de consultadoria do Mundo.

⁹⁸ Serviços dirigidos aos cidadãos como a declaração de impostos ou a procura de emprego que analisaremos adiante.

⁹⁹ CAMPOS, Ricardo; MARQUES, Célio – *O Governo eletrónico e os sistemas de informação públicos em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na WWW: URL: <http://hultig.di.ubi.pt/~ricardo/ficheiros/CISTI2006.pdf>>. p. 6.

Figura 3 – Sofisticação dos e-services de acordo com a Comissão Europeia¹⁰⁰.



O modelo que apresentámos é sobremaneira importante para a realização da presente dissertação porque, como veremos adiante, foi o modelo adotado pela Direção Geral das Autarquias Locais para avaliar e distinguir os e-services prestados pelos municípios portugueses quanto à sua sofisticação e disponibilidade. De acordo com este modelo, o desenvolvimento de práticas de e-government evoluem de acordo com as seguintes fases:

- Informação onde a presença na Internet consiste na disponibilização básica de informação para se iniciar um procedimento;
- Interação simples caracterizada pela oferta e possibilidade dos cidadãos acederem a formulários para iniciar o procedimento pretendido;
- Interação bidirecional, momento em que já se oferece ao cidadão a possibilidade de submeter formulários devidamente preenchidos para dar início ao procedimento pretendido;
- Transação corresponde à fase em que o serviço é completamente disponibilizado em linha ou seja, a fase da desmaterialização onde a totalidade do procedimento desde o requerimento à decisão e ao pagamento é conduzido

¹⁰⁰ COMISSÃO EUROPEIA – *The user challenge: Benchmarking the supply of online public services*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://www.ch.capgemini.com/m/ch/tl/EU_eGovernment_Report_2007.pdf>. p. 14.

através de um sítio de Internet ou de um portal (nesta fase o serviço de arquivo desempenha uma função nevrálgica no que diz respeito à desmaterialização da informação);

- Personalização é a fase que indica a existência de integração entre o *back-office* e o *front-office* permitindo a reutilização de informação e o fornecimento de serviços proactivos na medida em que seguindo o princípio do registo uma só vez, quando o cidadão autentica o seu acesso a um sítio da Internet anteriormente utilizado, os seus dados pessoais são inscritos automaticamente aumentando os índices de qualidade e usabilidade dos serviços¹⁰¹.

De acordo com o modelo proposto por Al-Khatib, as duas primeiras fases de maturidade do *e-government* são semelhantes aos modelos apresentados anteriormente porém, a autora suprime a fase de interação bidirecional sendo que a terceira fase é a transação onde os cidadãos e empresas podem aceder a self-services totalmente online. A quarta fase de maturidade de *e-government* designada transformação é a fase em que os governos se reinventam para disponibilizar *e-services*. Esta transformação envolve a integração vertical (diferentes níveis de poder sem prejuízo da sua autonomia) e horizontal (diferentes ministérios) para o desenvolvimento de um único portal com o objetivo de disponibilizar *e-services* semelhantes. Para atingir este objetivo, será necessário operar à reengenharia dos processos existentes reduzindo etapas e níveis intermediários desnecessários. O quinto nível de maturidade foi apelidado pela citada autora por *e-democracia* que consiste num objetivo a longo prazo para o desenvolvimento do *e-government* através da oferta de ferramentas como o voto eletrónico criando um ambiente favorável para consolidar a transparência na Administração Pública, participação e o envolvimento dos cidadãos¹⁰².

Como vimos, o grande desafio qualitativo consiste em evoluir de sítios Web onde se disponibiliza alguma informação institucional com a possibilidade de descarregar formulários que depois de impressos e preenchidos são entregues na organização para portais *online* onde a interação é bidirecional “em que os utilizadores operam sem

¹⁰¹ COMISSÃO EUROPEIA – *Smarter, Faster, Better eGovernment: 8^o benchmark measurement, 2009*. [Em linha]. [Consult. 5 Nov. 2011]. Disponível na [www: <URL: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf>](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf). p. 20, 21.

¹⁰² al-KHATIB, Hala – *A citizen oriented e-government maturity model*. [Em linha]. [Consult. 15 Jan. 2012]. Disponível na WWW:<URL: <http://www.brunel.ac.uk/329/BBS%20documents/PHD%20Doctoral%20Symposium%2009/HalaAlKhatib0632085.pdf>>. p. 8.

assistência, completando uma transação em linha”¹⁰³. A Internet surge como importante centro de recursos que, apesar de desconcentrados geograficamente, podem ser utilizados na sua totalidade em linha complementando os canais tradicionais de prestação de serviços proporcionando serviços alargados e a partilha de serviços entre entidades. Nesta perspetiva transversal e integrada de prestação de serviços a identidade do organismo que presta o serviço é irrelevante para o cidadão.

3.3. Tipos de interação no e-government

Para o estabelecimento do *e-government* foram definidos três tipos distintos de interações:

- “G2G (*Government to Government*): relações internas que envolvem ações e funções de diferentes níveis do Estado ou departamentos da Administração Pública. Podem concretizar-se a nível horizontal (por exemplo: entre serviços pertencentes a dois ou mais Ministérios) bem como a nível vertical (por exemplo: entre Municípios e a Administração Central).
- G2B (*Government to Business*): relações externas que envolvem a interação com as empresas. Incluem os processos de compras e estabelecimento de contratos para prestação de serviços por empresas [...].
- G2C (*Government to Citizens*): relações externas que envolvem a interação com os indivíduos enquanto cidadãos. Incluem a transmissão e a recolha de informação, a prestação de serviços e também os processos de consulta e participação”¹⁰⁴.

Em todos os tipos de interação o objetivo é realizá-las integralmente desmaterializadas em e-services.

3.4. e-government em Portugal: 20 e-services públicos básicos.

No panorama nacional, como já tivemos oportunidade de citar, várias foram as iniciativas para o estabelecimento de práticas de *e-government* como o caso do Infocid ou a publicação do Decreto-Lei n.º 290-D, de 2 de Agosto. Contudo, só em 2003 foi

¹⁰³ UNIDADE DE MISSÃO INOVAÇÃO E CONHECIMENTO – *Qualidade e eficiência dos Serviços Públicos: Plano de ação para o governo eletrónico*. [Em linha]. [Consult. 10 Dez. 2011]. Disponível na WWW: <URL: http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/II_Planos_Accao_eGov.pdf>. p. 17.

¹⁰⁴ ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel – *Op. Cit.* p.9

publicado, pela UMIC, o *Plano de Ação para o Governo Eletrónico* cuja estratégia previa 7 eixos de atuação¹⁰⁵:

- Serviços públicos orientados para o cidadão;
- Administração Pública moderna e eficiente;
- Nova capacidade tecnológica;
- Racionalização de custos de comunicações;
- Gestão eficiente das compras;
- Serviços próximos dos cidadãos;
- Adesão aos serviços públicos interativos.

A estratégia de implementação do *e-government* em Portugal decorria de um plano com maior abrangência já citado anteriormente que visava o desenvolvimento da sociedade da informação em Portugal. O desenvolvimento do *e-government* clamava pela participação de todos, Governo e demais entidades Públicas, cidadãos e empresas. O *Programa Nacional Para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais* foi um dos projetos integrantes do eixo de atuação estratégico que visava a promoção da coesão digital. Neste contexto, o *e-government* surgia como ferramenta para, finalmente, se conduzir no seio da Administração Pública a tão desejada reforma focalizada no cidadão e nas suas necessidades que vários governos apregoaram sem contudo conseguirem reunir condições culturais, sociais, económicas e tecnológicas para a sua efetiva implementação. Pretendia-se com esta estratégia a oferta de serviços públicos 24 horas por dia, 7 dias por semana, redução de custos quer para os cidadãos e empresas quer para a administração, maior transparência, promoção da cidadania e da sociedade da informação e a obtenção de reconhecimento¹⁰⁶.

Na senda da aposta na Internet como um dos motores para a modernização, qualificação e comodidade dos serviços prestados, em 2003 ficava disponível o portal do cidadão semelhante a uma loja do cidadão mas em ambiente *web* numa fase embrionária sem apresentar ainda o nível de maturidade que permitisse realizar transações completamente desmaterializadas; o enfoque por esta altura residia na

¹⁰⁵ UNIDADE DE MISSÃO INOVAÇÃO E CONHECIMENTO – *Plano de Ação para o Governo Eletrónico*. [Em linha]. [Consult. 10 Dez. 2011]. Disponível na www: <URL: http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/II_Planos_Accao_eGov.pdf>. p. 5.

¹⁰⁶ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – *Making life easy for citizens and business in Portugal: Administrative simplification and e-Government*. [Em linha]. [Consult. 5 Nov. 2011]. Disponível na www:<URL: <http://www.oecd.org/mena/governance/42600869.pdf>>.

prestação de informação¹⁰⁷. Contudo, Podemos considerar o portal do cidadão como o projeto mais emblemático e visível da estratégia plasmada no plano de ação para o estabelecimento e desenvolvimento do *e-government* em Portugal. Atualmente, decorridos quase dez anos, fruto da evolução tecnológica e através da agregação e integração de vários serviços públicos contemplando disponibilização de informação, transações e possibilidade de pagamento de serviços, como as certidões online, constitui um poderoso impulso para o processo de simplificação da interação entre cidadãos e a administração pública. É um ponto de acesso aos *e-services* públicos criados de acordo com as necessidades dos cidadãos numa lógica de gestão da informação por processos de negócio que coincidem com os eventos de vida dos cidadãos. Nesta nova filosofia de gestão, destacamos “o Instituto de Registo e Notariado (IRN) que adotou o conceito “eventos de vida” e reorganizou os serviços em torno do mesmo, quer na vertente física quer na vertente *online* [...] já em 2005, o IRN tinha avançado com a “Empresa na Hora”, balcão onde é possível criar uma empresa em menos de uma hora e sem deslocações tendo no mesmo ano surgido o Documento Único Automóvel (DUA)”¹⁰⁸. A estes projetos seguiram-se outros empreendimentos que revolucionaram a oferta de serviços públicos como a “Empresa *online*”, o “Predial *online*” ou “Automóvel *online*”. “Em 2007, ocorre o que pode ser considerado um ponto de viragem e que veio permitir a prestação de serviços *online*. Foi lançado o cartão do cidadão [que, como vimos, através dos seus certificados digitais, permite aos cidadãos] uma forma segura de autenticação perante os serviços públicos *online*”¹⁰⁹.

Em 2009, Portugal ascendeu ao primeiro lugar no *ranking* europeu no que diz respeito à classificação dos vinte serviços público básicos disponibilizados enquanto *e-services* considerados para a avaliação e comparação entre os Estados Membros de acordo com os critérios de disponibilização *online* e sofisticação *online*. Estes resultados divulgados no estudo, *Smarter, Faster, Better e-government*¹¹⁰, elaborado pela Comissão Europeia, traduzem o esforço de modernização administrativa e tecnológica levada a cabo através de programas como o *Simplex*. A esta classificação, para além dos já citados, não ficaram alheios outros projetos e serviços como: NETemprego onde é possibilitado ao cidadão a pesquisa de emprego através; Declaração à polícia através da disponibilização de um formulário *online* no sítio da polícia judiciária para apresentação da queixa eletrónica; Obtenção de licenças de construção através do

¹⁰⁷ MARTINHO, Ana Pinto – *Op. Cit.* p. 7.

¹⁰⁸ IDEM – *Ibidem.* p. 7.

¹⁰⁹ IDEM – *Ibidem.* p. 7.

¹¹⁰ COMISSÃO EUROPEIA – *Op. Cit.*

portal do cidadão; O Portal da Biblioteca e do Conhecimento; Operacionalização do sítio para candidaturas ao ensino superior¹¹¹. Daqui destacamos dois projetos que pela sua inovação e impacto, tanto para a Administração Pública como para os cidadãos e empresas, merecem um breve apontamento. Falamos do SIRJUE (Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação) ferramenta, disponibilizada a 10 de Julho de 2008 no Portal Autárquico, que permite a desmaterialização de todo o processo de licenciamento urbano, tornando-o acessível *online* a todos os intervenientes, e a obtenção, em apenas um mês, do parecer final da autarquia¹¹². Como observámos anteriormente, o *e-government* é muito mais do que a mera desmaterialização de procedimentos, constitui uma oportunidade de reinvenção do Governo, das relações entre os diferentes níveis de poder e das relações com os cidadãos. O SIRJUE constitui um excelente exemplo de interoperabilidade na Administração Pública bem como do trabalho colaborativo num esforço sinérgico onde o que importa é o *output* daquele, o produto final para o cidadão, a resposta objetiva às suas necessidades.

O segundo projeto que gostaríamos de destacar é o desenvolvimento da VortalGOV, plataforma eletrónica que permite integrar “os processos das entidades públicas e fornecedores, tornando as transações mais seguras e confidenciais, mais rápidas, transparentes, simples e eficazes. Esta plataforma foi distinguida pela ACEPI, Associação de Comércio Eletrónico e Publicidade Interativa, como “Melhor *site* de comércio B2B”¹¹³. Importaria, contudo, questionar os requisitos de conservação da informação.

Como veremos no quadro que apresentamos de seguida, a operacionalização dos projetos e serviços acima caracterizados vão de encontro aos serviços públicos básicos analisados e avaliados pela Comissão Europeia para qualificar a disponibilidade e sofisticação daqueles. Dos vinte serviços públicos básicos considerados, doze destinam-se aos cidadãos e oito têm as empresas como destinatário.

¹¹¹ FERREIRA, Luís Miguel – *O e-gov em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2011]. Disponível na [www: <URL: http://www.valeminhodigital.pt/portal/page/portal/Portal_Regional/valeminhodigital/Forum_VMD/Luis_Ferreira_PTecnologico_FVMD.pdf >](http://www.valeminhodigital.pt/portal/page/portal/Portal_Regional/valeminhodigital/Forum_VMD/Luis_Ferreira_PTecnologico_FVMD.pdf).

¹¹² PORTUGAL. REDE COMUM DO CONHECIMENTO – *SIRJUE (Sistema informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação)*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na [www: <URL: http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/AE/Paginas/SIRJUE-%28Sistema-Infom%C3%A1tico-do-Regime-Jur%C3%ADdico-da-Urbaniza%C3%A7%C3%A3o-e-da-Edifica%C3%A7%C3%A3o%29--.aspx >](http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/AE/Paginas/SIRJUE-%28Sistema-Infom%C3%A1tico-do-Regime-Jur%C3%ADdico-da-Urbaniza%C3%A7%C3%A3o-e-da-Edifica%C3%A7%C3%A3o%29--.aspx).

¹¹³ VORTAL – *VortalGov*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na [www: <URL: http://portugal.vortal.biz/public-etendering_page_779 >](http://portugal.vortal.biz/public-etendering_page_779).

Quadro n.º 2 – Os 20 e-services públicos básicos

Serviços públicos para os cidadãos	
1	Declaração de rendimentos (Declaração e Notificação de avaliação)
2	Procura de emprego
3	Apoios económicos da Segurança Social (Prestação social por desemprego; Abono de família; Reembolso ou pagamento direto de custos com a saúde; Bolsas de estudo)
4	Documentos pessoais como o passaporte ou a carta de condução
5	Registo automóvel
6	Pedido de licença de construção
7	Declarações à policia (em caso de assalto por exemplo)
8	Bibliotecas Públicas (disponibilização de catálogos <i>online</i>)
9	Certidões de nascimento e casamento
10	Matricula no ensino superior
11	Alteração de morada
12	Serviços relacionados com a área da saúde (aconselhamento interativo sobre a disponibilidade de serviços em diferentes hospitais e marcação de consultas)
Serviços públicos para as empresas	
1	Contribuição social dos empregados
2	IRC – Imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas
3	IVA (Declaração e notificação)
4	Constituição e registo de empresas
5	Apresentação de dados ao serviço de estatística (no caso português o Instituto Nacional de Estatística)
6	Declarações aduaneiras
7	Autorizações ambientais (inclui relatórios)
8	Contratação pública

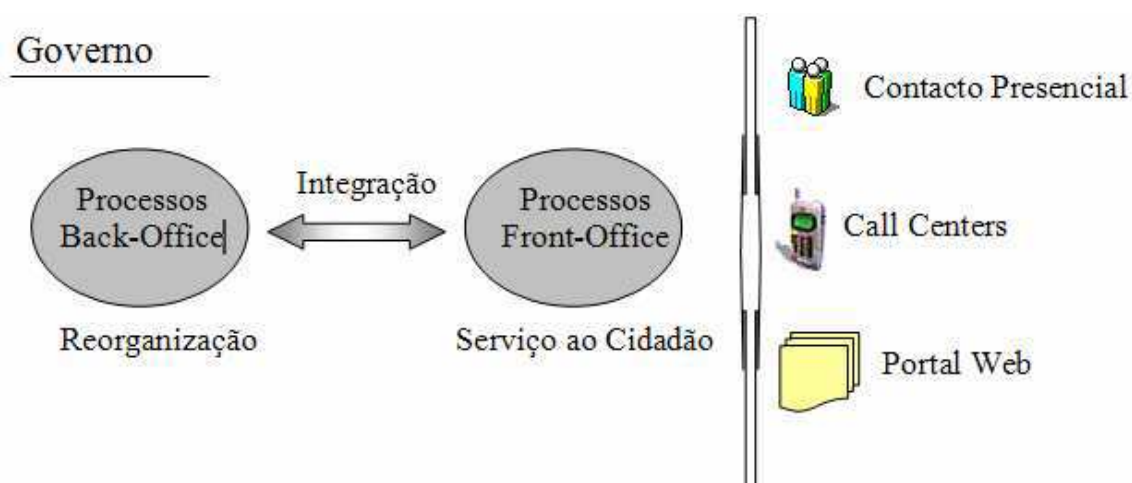
Como podemos observar, nem todos os serviços públicos básicos considerados são transacionais, como por exemplo a disponibilização de catálogos *online*, no entanto, podemos considerar a disponibilização de informação como a prestação de um serviço. Assim, é oportuno reforçar a ideia de que, no âmbito da realização da presente dissertação, preferimos considerar os *e-services* transacionais pelo que, como veremos adiante, selecionámos o município do Pombal para uma verificação empírica das questões abordadas porque, efetivamente, aquele município oferece *e-services* transacionais e ocupa um lugar de destaque relativamente à sua disponibilidade e sofisticação.

3.5. Processos de negócio e a interoperabilidade na Administração Pública

O *e-government* constitui a oportunidade que os Governos têm de impulsionar a reforma dos serviços em duas vertentes principais, provocando uma relação causa efeito: por um lado, a reorganização de todo o *back-office* que sustenta o conjunto de serviços, potenciando o surgimento de novos paradigmas de funcionamento e organização das instituições e, por outro, a definição de um novo *front-office* com a implementação de novos serviços e adaptação de antigos, disponibilizando aos cidadãos novos canais e formas de acesso e comunicação com a Administração Pública. Para o sucesso de ambas as vertentes, o Governo deve promover, mediante políticas e estratégias, a reestruturação da sua orgânica bem como a disponibilização em linha dos serviços públicos, incentivando os cidadãos a participar¹¹⁴.

¹¹⁴ MATEUS, João Carlos – *Op. Cit.* p. 9.

Figura 4 – Integração de processos e atendimento multi-canal¹¹⁵.



De acordo com o modelo supra apresentado, “o Estado deve funcionar para o utente como uma camada de abstração isolando a complexidade interna e disponibilizando de uma forma segura e eficiente serviços de qualidade para o cidadão”¹¹⁶.

Com efeito, para fazer face à evolução social e económica das últimas décadas as organizações e a Administração Pública sentiu a necessidade de se reposicionar na economia de escala e de qualificar os serviços que prestam numa lógica de melhoria continua onde as atividades organizacionais devem ser vistas em termos de processos chave, pressuposto fundamental para a [...] reconfiguração fundamental do trabalho [de acordo com esta perspetiva] a reengenharia de processos, combina a adoção de uma visão processual da atividade com a aplicação da reengenharia aos processos chave”¹¹⁷.

Para Alter, os processos de negócio constituem-se por “etapas relacionadas no espaço e no tempo, com início e fim e entradas e saídas; consistindo num grupo de passos ou atividades que recorrem às pessoas, informação e outros recursos para criar valor para o cliente interno ou externo – a quem se destina o resultado final de um processo”¹¹⁸.

¹¹⁵ IDEM – *Ibidem*. p. 5.

¹¹⁶ IDEM – *Ibidem*. p. 5.

¹¹⁷ DAVENPORT, Thomas H. – *Reengenharia de processos. Como inovar na empresa através da tecnologia da informação*. Rio de Janeiro: Campus, 1994. p. 1.

¹¹⁸ Apud ANTÓNIO, Júlio Rafael – *Desafios profissionais da gestão documental*. Lisboa: Edições Colibri Santa Casa da Misericórdia, 2009. p. 61.

Para Davenport “processo é simplesmente um conjunto de atividades estruturadas e medidas destinadas a resultar num produto específico para um determinado cliente ou mercado [...] é, portanto, uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim, e *inputs* e *outputs* claramente identificados: uma estrutura para a ação”¹¹⁹.

“Das inúmeras definições consagradas na literatura científica, adotou-se o conceito utilizado aquando do levantamento de processos de negócio da ACE, em 2011, de que importa reter o seguinte entendimento: “um processo de negócio corresponde a um conjunto estruturado de atividades que produzem um produto ou serviço, no exercício de uma função, sobre agentes, relativo a objetos e em determinado contexto”¹²⁰.

Porém, definir os *inputs* e *outputs* de um processo de negócio não se revela tarefa fácil especialmente quando tentamos identifica-los no âmbito da Administração Pública e onde devemos ter em atenção vários vetores como a sua dimensão e o seu ambiente regulador. “Como a perspetiva de um processo implica uma visão horizontal do negócio, que envolve toda a organização, começando pelos [*inputs*] do produto e terminando com [os serviços finais oferecidos aos clientes]”¹²¹. Esta tarefa torna-se ainda mais complexa quando, para a decisão de um processo de negócio, a sua itinerância procedimental se cruza com outros da mesma organização ou fora dela, situação que ocorre em muitos processos negócio da Administração Pública.

Em 2008, a Direção Geral de Arquivos - DGARQ publicou um estudo intitulado *Governo Eletrónico e Interoperabilidade* enquanto corolário do seu apoio técnico para o projeto PCM: Plataforma Comum de Modernização, coordenado pela Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros e “[...] cujo objetivo foi criar um modelo de interoperabilidade que permitisse a troca e circulação de documentos eletrónicos entre diferentes entidades na administração pública”¹²². Era objetivo da DGARQ apresentar um documento “[...] que veiculasse boas práticas no que respeita à

¹¹⁹ DAVENPORT, Thomas H. – *Op. Cit.* p. 7.

¹²⁰ PORTUGAL – *Plano de Classificação para a Administração Local v 0.1*. [Em linha]. [Consult. 15 Ago. 2012]. Disponível na [www: <URL: http://dgarg.gov.pt/files/2012/08/PC-v01-Plano-de-Classifica%C3%A7%C3%A3o-para-a-Administra%C3%A7%C3%A3o-Local.pdf>](http://dgarg.gov.pt/files/2012/08/PC-v01-Plano-de-Classifica%C3%A7%C3%A3o-para-a-Administra%C3%A7%C3%A3o-Local.pdf). p. 10.

¹²¹ IDEM – *Ibidem*. p. 10.

¹²² PORTUGAL. REDE COMUM DO CONHECIMENTO – *Plataforma Comum de Modernização*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na [WWW: <URL: http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/AE/Paginas/Plataforma-Comum-de-Moderniza%C3%A7%C3%A3o.aspx>](http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/AE/Paginas/Plataforma-Comum-de-Moderniza%C3%A7%C3%A3o.aspx).

construção de ferramentas facilitadoras da interoperabilidade em contexto de governo eletrónico”¹²³. Assim, valorizando a interoperabilidade entre organismos, foi proposto a criação e implementação de duas ferramentas: o MIP – Meta informação para Interoperabilidade e a MEF – Macroestrutura Funcional. Com a sua adoção, pretende-se que os organismos da Administração Pública, recorrendo à mediação tecnológica, interajam entre si de forma a imprimir celeridade na circulação da informação e na tramitação dos seus processos de negócio.

O MIP “reúne um conjunto de atributos considerados básicos para identificar e descrever de forma não exaustiva, mas com o nível de pormenor suficiente, qualquer recurso informativo produzido, adquirido ou mantido pelas organizações”¹²⁴. O MIP constitui um esquema estruturado por um conjunto de 17 elementos de metainformação descritiva cujo objetivo essencial é dotar os organismos de uma ferramenta que promova a interoperabilidade no que se refere à criação, gestão e utilização de recursos informativos.

A MEF tem como objetivo a “[...] construção de uma macroestrutura de topo contendo dois níveis funcionais, o primeiro destina-se a representar as funções do Estado, o segundo subfunções em que as primeiras podem ser compartimentadas. Esta macroestrutura constitui um esquema de representação normalizado de um subelemento obrigatório do MIP <classificação> inserido no elemento 2 <identificador>”¹²⁵. A MEF, inicialmente, uma estrutura semântica para a classificação funcional dos documentos produzidos pela Administração Central do Estado passível, como veremos adiante, de ser aplicada a outros organismos e níveis de poder da Administração Pública. Esta ferramenta foi desenvolvida atendendo a um modelo concetual que considera as seguintes funções do Estado:

- Funções de apoio à governação (estratégia, planeamento e controlo da gestão);
- Funções de suporte à gestão de recursos (gestão de recursos necessários à realização das missões operacionais)
- Funções normativa, reguladora e fiscalizadora
- Funções produtiva e prestadora de serviços.

¹²³ BARBEDO, Francisco – *Governo eletrónico: Documento metodológico para a elaboração de um esquema de metainformação para a interoperabilidade (MIP) e uma macroestrutura funcional*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://dgarg.gov.pt/files/2008/10/egov_interoperabilidade1.pdf>. p. 4.

¹²⁴ IDEM – *Ibidem*. p. 5.

¹²⁵ IDEM – *Ibidem*. p. 12.

Foram também definidos, à partida, alguns pressupostos para o desenvolvimento desta ferramenta, tais como uma abordagem supraministerial e transversal à Administração Pública elegendo-se a interoperabilidade como o seu principal valor. A representação das funções e subfunções, bem como a identificação precisa dos processos de negócio, deve atender ao que a Administração Pública faz e não ao objeto, contexto ou área de intervenção das suas ações. “A representação das funções não deve evidenciar a missão específica de cada organismo. Dessa forma, pretende-se atingir uma maior transversalidade da aplicação (base do princípio da interoperabilidade)”¹²⁶. Assim, e atendendo ao princípio da reciprocidade no relacionamento entre organismos da Administração Pública, foram colocadas em questão algumas premissas que fizeram parte da formação de todos nós (arquivistas), como por exemplo a distinção entre funções fim e as funções meio uma vez que uma função meio para um organismo poderá ser uma função fim para outro. Preconizava-se assim uma nova e inovadora abordagem arquivística.

A DGARQ publicou, em Dezembro de 2011, no seu sítio da Internet *A Macroestrutura funcional do Estado*, versão 1.0, onde se identificam as funções e sub-funções do Estado, uma estrutura que permitirá integrar todos os processos de negócio que materializam as atividades da Administração Central do Estado no decurso das suas missões, atribuições e funções.

Esta nova abordagem às organizações que valoriza a gestão por processos, identificados como processos de negócio, caracteriza-se pelo dinamismo que permite à organização criar valor em oposição a uma visão mais hierárquica, vertical e estanque das organizações e nas relações internas de poder, o que muitas vezes implica mudanças interfuncionais e interorganizacionais. Uma orientação para os processos de negócio “exige uma acentuada ênfase na maneira como o trabalho é feito na organização, em contraste com a ênfase relacionada com o produto em si, que se centra no que é o produto”¹²⁷. Assim, “os processos são a estrutura pela qual uma organização produz valor para os seus clientes”¹²⁸. Estes são a razão da existência das organizações e devem ter a possibilidade de acompanhar as tramitações processuais que lhe digam respeito, o que, esporadicamente começa a acontecer, designadamente, em relação aos processos de obras particulares onde através de

¹²⁶ PENTEADO, Pedro (coord.) – *Macroestrutura Funcional: Pressupostos básicos*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na WWW: <URL: <http://dgarq.gov.pt/files/2011/03/Macroestrura-funcional-MEF-Pressupostos-b%C3%A1sicos-2011.pdf>>. p. 10.

¹²⁷ DAVENPORT, Thomas H. – *Op. Cit.* p. 10.

¹²⁸ IDEM – *Ibidem*. p. 10.

plataformas tecnológicas e mediante autenticação o cidadão pode aceder a esse serviço, caso do município do Pombal onde os munícipes podem acompanhar a itinerância dos seus requerimentos e consultar o estado em que se encontram.

Esta nova gestão da informação por processos de negócio favorece e facilita uma visão sistémica e holística das organizações e da Administração Pública, onde o sistema de gestão da informação deve pautar a sua presença no seio daquelas pela transversalidade, abrangência e universalidade devendo constituir o seu centro nevrálgico pugnano pela supressão dos silos administrativos que caracterizam inúmeras organizações e constituem barreiras e entraves a uma comunicação organizacional que deve ser fluida e célere para a tomada de decisões esclarecidas e em tempo útil. Deve contribuir para que as divisões, os departamentos e os gabinetes enquanto partes da mesma realidade interajam de forma dinâmica para que por sua vez a organização possa interagir no contexto em que se insere e, atuando em rede, possa responder prontamente aos estímulos internos e externos. Sistema de gestão da informação deverá focar a sua atenção nos processos que se constituem de forma transversal atravessando várias unidades orgânicas desde o seu *input* até ao seu *output*, se quisermos desde um qualquer requerimento de um cidadão até à decisão que conclui o processo.

Porém, “a gestão de processos, por si só, não permite a otimização dos processos, a sua automatização, a melhoria da eficiência processual, e não contribuiu para o aumento da satisfação dos colaboradores e dos clientes. É importante que seja definida uma estratégia e arquitetura de processos, baseada na estratégia da empresa – determinada pela administração. Deste modo, será possível fazer com que a otimização dos processos esteja de acordo com os objetivos de negócios das organizações, fazendo a ponte entre as TI e o negócio.”¹²⁹ Só esta visão permite a implementação com sucesso do *e-government* onde a transversalidade e interoperabilidade são duas palavras de ordem incontornáveis. Com efeito, o *e-government* potencia a eficiência oferecendo melhores serviços com menores custos e maior rapidez, facilita as interações e acelera a transformação modernizando os serviços e promovendo a interoperabilidade¹³⁰. Como o próprio conceito pressupõe, baseia-se na utilização das TIC em combinação com mudanças organizacionais e novas qualificações com vista a melhorar os serviços públicos e reforçar a democracia.

¹²⁹ COMPUTERWORLD [et. al.] – *BPM tem de fazer parte da arquitectura de SI. Computerworld: Advanced Hot Topics*. Lisboa: [Imediatic]. [Em linha]. [Consult. 11 Mai. 2012]. Disponível na WWW: <URL:<http://sisconsult.com/pt/publicacoes>>. p. 2.

¹³⁰ FERREIRA, Luís Miguel – *Op. Cit.* p. 5.

Pretende-se a oferta “de serviços públicos integrados, de qualidade centrados no cliente e com ganhos de eficiência, de transparência e de racionalização de custos”¹³¹. Por outro lado, esta “governança mediada eletronicamente [...] pretende alcançar proximidade com o cidadão proporcionando-lhe acesso a serviços de forma interativa sem haver, portanto, a necessidade deste recorrer presencialmente às instituições para satisfazer a sua pretensão. Numa perspetiva interorganizacional pretende-se que as organizações integrem e partilhem entre si serviços ou apenas informação de forma a aumentar a celeridade e eficácia dos processos mediante a sua inevitável e prévia análise e reestruturação”¹³². Para além de trabalharem para si, os organismos públicos devem trabalhar para os outros numa perspetiva horizontal de pensar global e atuar localmente. Assim, torna-se necessário, no seio da administração pública, destruir barreiras de poder em favor da cidadania reinventando posturas e processos de trabalho e onde as TIC desempenham o papel fundamental a par da requalificação do fator humano que com elas interage¹³³.

A Decisão n.º 922/2009/CE, de 16 de Setembro, define interoperabilidade como a “Capacidade de organizações díspares e diversas interagirem com vista à consecução de objetivos comuns com benefícios mútuos, definidos de comum acordo e implicando a partilha de informações e conhecimentos entre as organizações, no âmbito dos processos administrativos a que dão apoio, mediante o intercâmbio de dados entre os respetivos sistemas TIC”¹³⁴. Acrescenta ainda a referida decisão na sua alínea 18.ª que “tendo em conta o papel das administrações públicas locais e regionais para a garantia do bom funcionamento e da interoperabilidade das administrações públicas europeias, é importante que as soluções tenham em consideração as necessidades das administrações públicas locais e regionais”. A interoperabilidade surge, assim, como um dos grandes pilares de inovação implicando várias intervenções nas organizações. A primeira reporta-se à cooptação política e social dos colaboradores para as novas formas de trabalhar, de inter-relacionamento e de relações com o cliente; a segunda diz respeito à redefinição de processos que devem ser repensados numa perspetiva interorganizacional; a terceira reporta-se ao nível tecnológico adotando plataformas que consigam comunicar entre si com vista à satisfação de

¹³¹ UNIDADE DE MISSÃO INOVAÇÃO E CONHECIMENTO – *Op. Cit.* p. 9.

¹³² BARBEDO, Francisco – *Op. Cit.* p. 4.

¹³³ VIDIGAL, Luís – *A face oculta da Administração Pública Eletrónica: Uma abordagem Sócio Técnica*. [Em linha]. [Consult. 15 Jan. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://luisvidigal.no.sapo.pt/A_face_oculta_da_Administracao_Publica_ElectronicaPDF.pdf>. p. 16.

¹³⁴ PENTEADO, Pedro – *A MEF no contexto das políticas e programas de interoperabilidade da Administração Pública*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na www: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2012/07/2012-07-11_MEF_PPenteado.pdf>.

necessidades internas e externas; e, por último, a quarta diz respeito ao nível da informação trocada entre os diferentes atores envolvidos no processo¹³⁵.

Só uma visão holística da Administração Pública centrada no cidadão e nas suas necessidades permitiu a disponibilização de *e-services* ou serviços presenciais onde aquele, em apenas uma deslocação a apenas um local, pode solucionar questões que dependem de vários organismos da Administração Pública, uma vez que agora existem condições para que estes desempenhem a sua missão em cooperação através de plataformas de comunicação interoperáveis que permitem a sua integração administrativa e tecnológica numa lógica de gestão por processos de negócio. A passagem de uma gestão baseada em procedimentos para uma gestão orientada para resultados exige uma gestão por processos de negócio que coloque os cidadãos no centro da prestação de serviços¹³⁶.

Figura n.º 5 – Modelo tradicional do funcionamento da Administração Pública¹³⁷.

Modelo Tradicional



¹³⁵ BARBEDO, Francisco – *Op. Cit.* p. 4, 5.

¹³⁶ UNIDADE DE COORDENAÇÃO DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Op. Cit.* p. 36.

¹³⁷ UNIDADE DE MISSÃO INOVAÇÃO E CONHECIMENTO – *Op. Cit.* p. 8.

Figura n.º 6 – Modelo novo do funcionamento da Administração Pública¹³⁸.



O *e-government*, assente nas TIC, prefigura uma nova conceção de serviço público que evoluiu do modelo tradicional para um novo modelo. Pretendeu-se a evolução de um modelo de gestão caracterizado pelo funcionamento em silos para um modelo de gestão interoperável e em rede que agiliza a comunicação entre serviços e pessoas, permitindo o estabelecimento de balcões únicos disponibilizando novos canais e formatos de prestação de serviços num ambiente em que os cidadãos estão cada vez mais familiarizados com as TIC. Esta pressão impeliu a Administração Pública a desenvolver cada vez mais a sua atividade numa lógica de processos que correspondem aos eventos de vida dos cidadãos. Para que tal acontecesse, a Administração Pública transversalizou a sua organização criando pontos únicos de contacto virados para os seus clientes e oferecendo formas de atendimento integrado tanto presencial como desmaterializado.

O “balcão único” é um ponto de contacto físico e/ou virtual – presencial, telefónico ou web - onde os cidadãos podem solicitar qualquer tipo de serviço, apresentar qualquer tipo de declaração ou comunicação e que dispõe de informação completa sobre várias áreas da Administração Pública. Não se trata de um organismo com uma estrutura orgânica, mas de um conceito relacional assente numa estrutura informática

¹³⁸ IDEM – *Ibidem*. p. 8.

integradora da informação numa reformulação dos procedimentos de articulação entre as várias entidades relevantes da própria Administração Pública¹³⁹. Esta revolução permitiu o surgimento de serviços tão emblemáticos como o Portal do Cidadão, a Empresa na Hora, a Casa Pronta, o Balcão Perdi a Carteira, o Cartão do Cidadão ou o Documento Único Automóvel, assim como o atendimento multicanal.

3.6. Reengenharia de processos

A Agência para a Modernização Administrativa considera que compete à reengenharia o “papel de conduzir o processo de *e-transformation* no interior da Administração Pública, com o claro sentido de desmaterializar, simplificar e melhorar o relacionamento do Estado com os Cidadãos e as Empresas”¹⁴⁰. Os objetivos essenciais da reengenharia são: Ajudar a melhorar e controlar as operações; minimizar as demoras e tempos mortos; tornar os processos efetivos (produzindo os resultados desejados); tornar os processos eficientes (minimizando a utilização de recursos); eliminar erros e desperdícios; reduzir custos.

“A reengenharia, além das medidas necessárias às mudanças radicais de processos e especificamente ao processo do novo processo, abrange também a criação de novas estratégias, o projeto do processo real, e a implementação da mudança em todas as suas complexas dimensões tecnológica, humana e organizacional”¹⁴¹.

Objetivos da inovação:

1. “Redução do tempo de processamento e tramitação procedimental de determinados procedimentos administrativos que culminam no processo, implica retirar fases do processo que não lhe acrescentam valor e que por outro lado atrofiam e atrasam a sua itinerância administrativa até se chegar ao produto final;
2. Redução de custos na medida em que as organizações que eliminam aspetos onerosos dos seus processos transferem a economia para os seus clientes que constituem cada vez mais a razão para se pensar e realizar a reengenharia e por outro lado, desenvolvem as suas atividades de forma menos onerosa, fator

¹³⁹ UNIDADE DE COORDENAÇÃO DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Op. Cit.* p. 25.

¹⁴⁰ AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Reengenharia de processos*. [Em linha]. [Consult. 10 Mai. 2012]. Disponível na WWW: <URL: http://www.pofc.gren.pt/ResourcesUser/Avisos/20090618_2_Princ%C3%ADpios%20sobre%20Reengenharia%20de%20Processos.pdf>. p. 6.

¹⁴¹ DAVENPORT, Thomas H. – *Op. Cit.* p.2.

- extremamente importante na realidade atual. Quando reduzimos os custos ou aumentamos a satisfação do cliente, melhoramos o processo;
3. Considerando os princípios de eficiência e eficácia pretende imprimir maior qualidade nos serviços prestados;
 4. Pode também atender à necessidade de melhorar a coordenação e administração de interdependências funcionais. A adoção de uma visão de processo pode facilitar a adoção de soluções gerais, premiando a horizontalidade e transversalidade daquele tanto no interior das organizações como no seu relacionamento externo com outras organizações”¹⁴².

Como vimos anteriormente, para o estabelecimento do *e-government* a gestão por processos que equivalem a eventos de vida dos cidadãos é uma das premissas incontornável para se alcançarem serviços públicos de qualidade numa ótica de modernização e simplificação de procedimentos que se traduzem na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Para que tal pudesse ocorrer, operou-se, no seio da Administração Pública, a uma verdadeira reengenharia de processos. O principal objetivo passa pelo emagrecimento das organizações eliminando níveis hierárquicos considerados desnecessários e que não contribuem para a fluidez do processo de decisão. Nesta perspetiva o desempenho organizacional medir-se-á pela maior ou menor capacidade das organizações em se adaptarem ao meio ambiente em mudança através de estratégias solidamente alicerçadas no conhecimento que têm desse meio e das suas expectativas, bem como na sua "memória organizacional", isto é, nos recursos informacionais que sustentam a tomada de decisão e o pleno desenvolvimento da sua atividade¹⁴³. As organizações estão obrigadas a evoluir no sentido da flexibilidade com o objetivo de instruírem processos mais “leves” e fáceis de modificar. Esta evolução torna-se essencial para que possa existir uma capacidade de resposta em tempo real pressupondo uma mudança significativa na constituição e gestão dos processos de negócio para o que existem três abordagens distintas. A primeira consiste no melhoramento dos processos de negócio que, apostando na introdução de pequenas alterações de melhoria, eventualmente através da utilização das TIC; a segunda consiste no redesenho dos processos de negócio que enfatiza a análise do próprio negócio, observando como as atividades se combinam em processos com vista à eliminação de atividades redundantes que “emperram” a tramitação célere do processo e finalmente; a terceira defende a invenção de novos processos de negócio propondo uma alteração radical rejeitando as fórmulas

¹⁴² IDEM – *Ibidem*. p. 3, 5.

¹⁴³ LAMPREIA, L. – *Op. Cit.* p. 16.

existentes que serão substituídas por novos modelos para a criação e gestão dos processos de negócio¹⁴⁴. “A identificação dos processos básicos nas relações entre o Estado e a sociedade deverá começar por ter tanto quanto possível uma visão crítica dos processos atuais relacionados com cada um dos eventos de vida das pessoas [...], pois a maioria deles foram concebidos na “Era do papel” e subordinados à sua lógica”¹⁴⁵. Esta reengenharia dos processos administrativos permitirá evitar que se transportem para o ambiente eletrónico procedimentos supérfluos que conduzirão a uma verdadeira burocracia eletrónica. Pretende-se com esta operação eliminar os procedimentos intermédios, como a emissão de certidões, para valorizar os processos básicos que correspondem às necessidades básicas dos cidadãos como criar uma empresa ou adquirir novos documentos após a perda de uma carteira.

Em nossa opinião, o redesenho dos processos de negócio será a melhor solução na medida em que estes consubstanciam parte da cultura e memória organizacional e a sua desconsideração radical poria em causa o conhecimento adquirido ao longo da experiência e que faz parte, também, do capital das organizações. Lampreia defende, também, a otimização de processos num contexto de reformulação de procedimentos eliminando todos os que não acrescentam valor e que se traduzem em desperdício de esforço e tempo¹⁴⁶. “A participação de baixo para cima [*bottom-up*] é um marco dos programas de melhoria contínua de qualidade, os empregados são estimulados a examinar e recomendar mudanças nos processos de trabalho dos quais participam”¹⁴⁷. Esta cultura organizacional de participação é extremamente importante para a aceitação das alterações em todos os níveis da organização, constituindo um poderoso argumento contra a tendência de resistência à mudança. Assim, constrói-se paulatinamente um ambiente de confiança e recetividade à mudança que passa naturalmente pelo capital humano e intelectual da organização.

O processo de trabalho na era informacional deve acrescentar valor gerado pela inovação de procedimentos serviços e produtos no contexto das organizações em rede que devem ter capacidade para adaptação interna e flexibilidade externa sendo que as componentes destes processos de trabalho consubstanciam a habilidade para conseguir uma tomada de decisão estratégica mobilizando a integração de todos os

¹⁴⁴ CARVALHO, Henrique; MELO, Vitor – *E-government. Arma estratégica indispensável para a obtenção de vantagens competitivas*. [Em linha]. [Consult. 15 Jun. 2012]. Disponível em WWW: <URL: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/21/E-Government.pdf>>. p. 3.

¹⁴⁵ VIDIGAL, Luís – *Op. Cit.* p. 12.

¹⁴⁶ LAMPREIA, L. – *Op. Cit.* p. 17.

¹⁴⁷ DAVENPORT, Thomas H. – *Op. Cit.* p. 14.

elementos do processo produtivo que contempla uma nova divisão do trabalho no paradigma informacional em que cada um terá de se relacionar com o próximo, em tempo real, na cadeia de produção dentro da organização e fora dela¹⁴⁸. Aqui, mais uma vez as TIC assumem papel relevante para tornar os processos eficazes e mais fiáveis ao mesmo tempo que permitem a criação e gestão de novos processos que sem elas nem sequer poderiam existir.

¹⁴⁸ CASTELLS, Manuel – *Op. Cit.* p. 319.

4. Modernização Administrativa na Administração Local: O Município do Pombal

No dia 6 de Junho de 2012 foi realizado pelo Município do Pombal, em parceria com a Normática, empresa do setor das TIC, um evento subordinado ao tema “ Autarquias 3.0 – O Poder da Integração das Aplicações na Administração Local». Neste evento foram apresentados alguns projetos desenvolvidos pela edilidade na área da gestão da informação como a aplicação informática *Webdoc 2.0* bem como a desmaterialização de processos na área do licenciamento urbanístico e das reuniões do executivo¹⁴⁹. Os assuntos abordados no evento e a sua própria realização parecem atestar que o Município do Pombal, nos últimos anos, tem investido e desenvolvido projetos inovadores que o colocam na primeira linha no que diz respeito à modernização administrativa.

Assim, na senda da modernização administrativa, Pombal foi um dos municípios fundadores do programa *Simplex Autárquico*. Aproximar o poder local dos cidadãos, com critérios de transparência, modernidade e qualidade foi o grande objetivo do *Simplex Autárquico* que tinha por base 4 pilares fundamentais:

1. Qualificar e otimizar o funcionamento interno dos serviços municipais – dinamização de novos processos de trabalho assentes em canais de informação e comunicação transversais, dirigidos por lideranças dinâmicas e inovadoras, que partilhem serviços comuns e otimizem recursos humanos e materiais;
2. Melhorar os serviços prestados aos munícipes e às empresas – implementar o balcão único, com vários canais, prestando serviços de qualidade e acessibilidade;
3. Promover a interação entre os diferentes níveis da Administração Pública – reforçar a cooperação, a colaboração, a partilha e circulação da informação e da divulgação de boas práticas de relacionamento entre os serviços;
4. Reforçar a cidadania e a qualidade da democracia – apostando na transparência da atividade autárquica, com prestação de contas aos cidadãos,

¹⁴⁹ AUTARQUIA DIGITAL – *Município do Pombal promove evento dedicado à gestão documental*. [Em linha]. [Consult.]. Disponível na www:<URL: <http://autarquiadigital.com/2012/06/06/municipio-de-pombal-promove-evento-dedicado-a-gestao-documental/>>.

e acesso a práticas de consulta e de envolvimento, nas decisões que afetam o dia-a-dia dos cidadãos¹⁵⁰.

O *Simplex Autárquico* pretendia e pretende criar o ambiente favorável para que cada município refletisse na forma como poderá simplificar os seus procedimentos e avaliar se alguns são mesmo necessários ou podem ser suprimidos através da reengenharia de processos com vista a encurtar os tempos de decisão de um qualquer requerimento. Partindo do princípio da reutilização, pretende-se, também que a informação “[...] disponibilizada para um determinado procedimento, sirva para todos. E que, via Internet, o cidadão possa acompanhar o que está a acontecer com os procedimentos administrativos que está a desenvolver”¹⁵¹. Esta possibilidade é oferecida aos munícipes do Pombal mediante o seu registo no Portal do Município que permite a consulta de todos os procedimentos em curso bem como a fase em que se encontram. Através das TIC visa-se a implementação dos seguintes princípios:

1. Os requerimentos que iniciam os procedimentos devem poder ser entregues por via digital;
2. Aos munícipes deve ser garantido o acesso e conhecimento de todos os passos que o processo percorre na sua itinerância procedimental e em que estado se encontra o processo, aumentando-se o grau de transparência no relacionamento com a Administração;
3. Quando, para a decisão de um processo, a consulta a entidades externas ao município é necessária, esta deve ser feita por via digital e em simultâneo para, para além de encurtar o tempo de resposta, esta seja única¹⁵².

Esta última reflexão remete-nos para um dos principais desafios da Administração Pública e que se relaciona com a interoperabilidade para o que a AMA está a desenvolver a plataforma de serviços comuns “com recurso à utilização de mecanismos de autenticação eletrónica do Cartão de Cidadão, de forma a garantir a autenticação segura e facilitada dos cidadãos perante a Administração Pública e

¹⁵⁰ MARTINHO, Ana Pinto – “Autarquias mais simplex” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na [www:<URL: http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/>](http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/). P. 12.

¹⁵¹ CABRITA, Eduardo – “Alargar o espírito “Simplex”” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na [www:<URL: http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/>](http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/). p. 18.

¹⁵² IDEM – *Ibidem*. p. 18.

mecanismos de controlo transaccional, que garantam a qualidade dos dados, durante o processo de utilização dos serviços eletrónicos”¹⁵³. A plataforma de Serviços Comuns visa dotar as instituições públicas de uma ferramenta de partilha da informação de modo a permitir a interligação de sistemas distintos e a disponibilização de serviços eletrónicos multi-canal.

As premissas e objetivos acima enumerados não foram alheios ao município do Pombal que, ao longo das três edições do *Simplex Autárquico*, tem proposto assiduamente inúmeras medidas municipais e participado noutras intersectoriais, assumindo, também, a coordenação de algumas dessas medidas como o caso da medida *Promover a interoperabilidade e disponibilizar serviços on-line com a utilização dos mecanismos de autenticação eletrónica do Cartão do Cidadão*, na primeira edição do *Simplex Autárquico*. Esta medida, apesar de não ter sido concretizada, revela disponibilidade do Município para a inovação e apetite para o trabalho colaborativo. Por outro lado, o município pombalense tem marcado a sua presença neste programa pela apresentação e concretização de medidas realmente inovadoras e com graus de complexidade e sofisticação dignas de referência. Assim, logo na primeira edição do *Simplex Autárquico*, em 2008-2009, para além da participação em inúmeras medidas intersectoriais, foram propostas as seguintes medidas municipais:

1. Emissão de plantas de localização em linha – emissão de plantas de localização certificadas através dos balcões de atendimento ou do portal do município evitando uma deslocação ao atendimento presencial.
2. Assistente de atendimento virtual – consiste na disponibilização de ajuda dirigida aos clientes para o seu correto encaminhamento na utilização dos serviços disponíveis e conteúdos desejados.
3. *e-educação* – plataforma para atribuição de subsídios da ação social escolar, gestão de almoços, gestão de equipamento e material didático do parque escolar bem como dos transportes escolares.
4. Simplificação nos processos de faturação – consiste na disponibilização de vários meios para pagamento de serviços com a disponibilização de referências Multibanco nas notificação de dívidas, bem como a disponibilização ou o envio da factura da água e resíduos sólidos e urbanos via e-mail.

¹⁵³CORDEIRO, Conceição – “Por um serviço público de excelência” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na [www:<URL: http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/>](http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/). p. 29.

5. GIGA – Gestão de informação georreferenciada autárquica – pretendia-se disponibilizar a localização de infra-estruturas municipais bem como as redes de distribuição de gás, eletricidade ou telecomunicações existentes no território.
6. Implementação de um *contact center* municipal – pretendia-se criar o centro de contactos do município com serviços suportados pelo canal de voz articulado com outros canais de atendimento.
7. Validação do produto de cliente multicanal (voz, presencial, e serviços *on-line*) através do Cartão do Cidadão -
8. Validação de documentação interna – Esta medida previa a possibilidade de autenticação de documentos na plataforma de gestão documental para evitar a circulação de papel¹⁵⁴.

Apesar das medidas 5 e 6 não terem alcançado sucesso, pelas propostas acima plasmadas podemos concluir que estamos em presença de um Município que procura novos processos de trabalho e onde as TIC ocupam um lugar de destaque na inovação, qualificação de serviços e redução de custos através da implementação de medidas vocacionadas para a desmaterialização de processos para o que o desenvolvimento do sistema de informação *Webdoc* contribuiu sobremaneira.

Medidas Municipais apresentadas na segunda edição do *Simplex Autárquico*:

1. GIGA – Gestão de informação georreferenciada autárquica;
2. Simplificação do processo de gestão autárquica;
3. Implementação de um *Contact Center*, suportando, entre outros, serviços *self-service*;
4. Plataforma de desempenho organizacional recorrendo a mecanismos de *balanced score card* e *business intelligence*.

Das 4 medidas propostas apenas as 2 últimas foram concretizadas conseguindo portanto, o Município do Pombal ficar classificado no escalão de taxa de execução <80%. A primeira medida foi a repetição da medida 5 proposta na edição anterior do *Simplex Autárquico*. Com a segunda medida pretendia-se desmaterializar o processo de criação de atas de reuniões municipais. A terceira medida permitiu centralizar todos

¹⁵⁴ MARTINS, Pedro – “Dinâmica de modernidade com recurso às TIC” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na [www:<URL: http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/>](http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/). p. 35.

os canais de comunicação com os munícipes (voz, e-mail, fax, SMS e Webchat) melhorando significativamente o atendimento destacando-se o fato de ser dada resposta a todos os contatos. Para se atingir a quarta medida foi desenvolvida, e encontra-se em funcionamento interno, uma plataforma que disponibiliza os indicadores de desempenho do Departamento de Urbanismo e dos processos de obras particulares ilustrando a atividade do município nesta área em particular.

Na terceira edição do *Simplex Autárquico* o município do Pombal marcou a sua presença em 15 das 20 medidas intersectoriais propostas, sendo inclusivamente, coordenador de algumas e propôs as seguintes medidas municipais:

1. Plataforma de gestão de reuniões;
2. Gestão de cliente e relação com clientes (CRM) integrado com o *Contact Center*;
3. Gestão documental com assinatura com o cartão do cidadão;
4. Gestão do processo SIADAP integrada com os objetivos organizacionais numa lógica de BSC.

A primeira medida consiste na repetição da segunda medida proposta na 2ª edição do *Simplex Autárquico* e, apesar de não estar concluída à data de produção do relatório da 3ª edição daquele programa, depois de se terem identificado os requisitos, encontrava-se em desenvolvimento a aplicação que permitiria alcançar o objetivo traçado. A concretização da segunda medida permitiu a criação do CRM – *Customer relationship Management* que, como veremos, é uma ferramenta que permite uma gestão integrada de todas as atividades dos clientes do município (munícipes e empresas) independentemente do canal utilizado. Permitiu ainda a integração do *contact center* proposto na edição 2009-2010 do *Simplex Autárquico*. Com a terceira medida o município do Pombal disponibilizou aos seus trabalhadores uma nova plataforma tecnológica para gestão da informação (*webdoc 2.0*) com a possibilidade da assinatura dos documentos produzidos ser feita através do cartão do cidadão. Finalmente, para a concretização da quarta medida foi desenvolvida uma plataforma que permite a gestão desmaterializada da avaliação de desempenho dos trabalhadores.

Nas medidas 1 e 4 podemos observar um claro esforço de desmaterialização da informação sendo que a medida 3 adquire especial relevância na prossecução das restantes enquanto forma de garantir a autenticidade, integridade e fidedignidade dos

documentos nados digitais¹⁵⁵. Por outro lado, nas palavras de Nuno Salvador, o Cartão do Cidadão constitui uma ferramenta que pode ser utilizada em vários projetos de *e-government* nas autarquias locais tais como:

- Autenticação – utilização do Cartão do Cidadão como norma para autenticação nas aplicações internas e portais;
- Desmaterialização de processos – utilização nos sistemas de gestão documental, nas aplicações de gestão de obras particulares, nos portais autárquicos, permitindo o fim da circulação de papel, com toda a segurança e legalidade;
- Assiduidade – utilização do Cartão do Cidadão para registo de assiduidade;
- Cartão do Múncipe – utilização do Cartão do Cidadão para substituir todos os cartões que um Município disponibiliza ao seu Múncipe. Hoje em dia há cartões para as Piscinas, para a Biblioteca, para os Transportes Urbanos, para as Férias e Mercados, para a Juventude, para o Estacionamento, etc...
- Balcões de Atendimento e CRM – utilização do Cartão do Cidadão para identificar o Múncipe nos Balcões de Atendimento, reduzindo tempos de atendimento e permitindo a assinatura digital de requerimentos;
- Reuniões de Câmara e Assembleia – Autenticação, votação e assinatura das atas¹⁵⁶.

A medida 2, por seu turno, visava a construção de um CRM – *Costumer Relationship Management*, um bom exemplo da forma como as tecnologias podem mudar o relacionamento entre os cidadãos e a Administração Pública. “O CRM é uma jornada continua e as entidades que obtêm os melhores resultados são aquelas que estão constantemente a aprender e a melhorar os processos [...] a implementação bem

¹⁵⁵ INSTITUTO PORTUGUÊS DA QUALIDADE - NP 4438-2, *Informação e documentação. Gestão de documentos de arquivo. Parte 2: Recomendações de aplicação*. Lisboa: Instituto Português da Qualidade, 2005. Esta norma constitui a transferência para o contexto nacional da ISO 15489 que por sua vez é a adaptação da norma australiana AS 4390: 1996. Podemos constatar, portanto que a tradição arquivística australiana contribuiu sobremaneira para a evolução da ciência da informação no panorama internacional influenciando o seu novo enquadramento teórico reposicionando o gestor da informação no seio das organizações enquanto um verdadeiro agente de mudança e a adoção de novas práticas no sentido da melhoria continua daquelas.

¹⁵⁶ SALVADOR, Nuno – *O Cartão do Cidadão nas Autarquias Locais*. [Em linha]. [Consult. 10 Ago. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://autarquiadigital.com/2011/03/12/o-cartao-do-cidadao-nas-autarquias-locais/>>.

sucedida destas estratégias acaba por gerar serviços de melhor qualidade, melhorar o fluxo de processos e informação entre departamentos, aumentar a transparência, entre outros benefícios, e pode dar uma ajuda na melhoria ou na implementação de serviços *online*¹⁵⁷. O portal das Finanças, ao nível da Administração Central, constitui um excelente exemplo do esforço para ir ao encontro das necessidades dos cidadãos ao apresentar todas as relações destes com as finanças ou ao disponibilizar declarações de impostos parcialmente preenchidas. Surge como uma ferramenta para a melhoria da relação entre a Administração e os Cidadãos na medida em que permite traçar um perfil destes, ter um conhecimento integrado de todas as formas de relacionamento entre o município e os munícipes e, numa postura proactiva, antecipar as suas necessidades e satisfazer as suas expectativas. O CRM “é um conceito implementado numa plataforma tecnológica que promove o conhecimento do cidadão, em termos de perfil, dos processos em que interage com a Autarquia, das entidades com as quais se relaciona, dos contactos e dos canais de comunicação preferenciais. O CRM permite integrar toda a informação sobre os Cidadãos, por vezes residente em vários sistemas, contribuindo para um conhecimento efetivo do cidadão, que permite compreender as suas necessidades, antecipar e elaborar as respostas adequadas”¹⁵⁸. O CRM faz parte de uma estratégia global traçada pela organização para implementar serviços personalizados, simplificando processos e procedimentos, sendo um claro exemplo de um produto desenvolvido no âmbito da modernização administrativa onde o cidadão, o munícipe, surge no centro das atenções como vimos, aliás, no capítulo II.

Na terceira edição resolveu a AMA, entidade coordenadora do *Simplex Autárquico* classificar os municípios e atribuir “medalhas” de distinção pelo grau de concretização atingido.

Afigura-se-nos pertinente fazer aqui uma reflexão relativamente à avaliação das medidas propostas e concretização das mesmas. Nesta edição do programa alguns municípios atingiram a taxa de execução de 100%. Porém, estes apresentaram medidas que não foram para além da consulta de formulários em linha, consulta de regulamentos em linha ou consulta de deliberações em linha. Não se trata aqui de desmerecer estas iniciativas, porém temos consciência que o seu grau de

¹⁵⁷ MARTINHO, Ana Pinto – “De que falamos, quando falamos de CRM?” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na [www:<URL: http://www.espiral-net.com/igovdoc/12/>](http://www.espiral-net.com/igovdoc/12/). p. 3

¹⁵⁸ IDEM – *Ibidem*. p. 3.

complexidade e sofisticação não é o mesmo que a implementação de um *Contact Center* com possibilidade de *self-service*. Assim, apresentamos aqui a proposta das medidas serem avaliadas, não só, de acordo com critérios de execução mas, também, considerando a sua dimensão de inovação, sofisticação, complexidade e repercussão.

4.1. Atendimento Multi Canal no Município do Pombal

Como referimos anteriormente, a implementação de políticas e soluções de *e-government* não passa exclusivamente por uma abertura das organizações ao exterior sob a bandeira de oferta de *e-services*. Implica mudanças organizacionais complexas no que diz respeito às suas infra-estruturas, com especial relevância as que se relacionam com as TIC. Assim, conscientes de que construir uma plataforma de atendimento multicanal para oferta de serviços e *e-services* não se traduz na “simples” criação de vários canais de atendimento, o município do Pombal empreendeu, numa primeira fase, na construção de ferramentas e canais de comunicação internos. Estes canais, operando transversalmente, no seio da organização promoveram a circulação da informação mobilizando os trabalhadores para uma nova cultura organizacional, e uma nova forma de estar e ser criando-se “assim um sentimento de proximidade entre todos. A criação de uma Intranet é fundamental para melhorar o relacionamento colaborativo, quer interno quer externo. Uma má comunicação resultará numa má prestação de serviços. A Intranet [...] deve ser uma ferramenta que os colaboradores possam efetivamente utilizar para obter produtividade e eficiência no seu trabalho diário”¹⁵⁹. O desenvolvimento desta ferramenta remonta ao ano de 2003 e pretendeu centralizar as aplicações informáticas do município de onde se destaca o *WebDoc* – Sistema de Gestão Documental que numa perspetiva de melhoria continua tem vindo a ser alimentada com novas aplicações.

Recorrendo às TIC o município pretendeu introduzir uma “dinâmica de modernidade nos serviços municipais, desburocratizando, encurtando os tempos de apreciação e decisão, reunindo, congregando e disponibilizando o máximo de informação desmaterializada”¹⁶⁰. Estas pretensões tiveram na sua base os seguintes vetores:

¹⁵⁹ SALVADOR, Nuno – “Contact center centraliza atendimento municipal em Pombal” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na [www:<URL: http://www.i-gov.org/index.php?visual=1&article=18035>](http://www.i-gov.org/index.php?visual=1&article=18035).

¹⁶⁰ PORTUGAL. REDE COMUM DO CONHECIMENTO – *Pombal na senda da Modernização Administrativa*. [Em linha]. [Consult. 10 Ago. 2012] Disponível na [www: <URL:](http://www.igov.gov.pt)

1. Melhoria do atendimento aos clientes visando a sua modernização orientando-o para a personalização;
2. Redução dos tempos de espera com enfoque na eficiência e rapidez do atendimento;
3. Redução dos tempos de apreciação e decisão dos processos tendo por base a simplificação processual;
4. Melhoria da comunicação com os clientes oferecendo novas formas de interação numa lógica de atendimento multicanal com vista a satisfazer as expectativas e pretensões daqueles;
5. Garantir a satisfação dos clientes¹⁶¹.

Em 2004, o Município resolveu avançar para o desenvolvimento do Portal do Município com a pretensão de disponibilizar serviços sem necessidade de deslocações físicas por parte dos seus clientes isto é, *e-services*. As solicitações realizadas através do Portal representavam apenas “[...] mais um processo (registo) no ambiente de trabalho [dos trabalhadores do município], ou seja, no Sistema de Gestão Documental. Tal é conseguido através de mecanismos de importação e exportação do portal para o Sistema de Gestão Documental e vice-versa. Assim, foi possível criar com sucesso a interação cliente-funcionário sem grandes necessidades de mudança, pois essa já tinha sido levada a cabo com a implementação do Sistema de Gestão Documental”¹⁶². A integração destes estímulos externos provenientes do *front-office* no *back-office* do município de forma fluida e automatizada é o grande passo para a qualificação e celeridade dos serviços prestados. O cliente pode submeter o requerimento e anexar documentos em formato digital. Os pedidos cujas taxas podem ser imediatamente calculadas só dão entrada mediante o seu pagamento. Para as solicitações cujas taxas são calculadas *a posteriori*, o requerimento entra no sistema, o cliente é notificado do valor a pagar e após o pagamento a sua solicitação tem seguimento. “Depois deste processo, a pretensão entra no sistema de gestão documental. A interoperabilidade entre o portal (*frontoffice*) e a intranet (*backoffice*) é garantida através de webservices e mecanismos de sincronização. No *webdoc*, é definido o colaborador do serviço responsável por dar seguimento ao pedido submetido”¹⁶³.

<http://www.rcc.gov.pt/Mediateca/artigos/Paginas/Pombal-na-Senda-da-Moderniza%C3%A7%C3%A3o-Administrativa.aspx>>.

¹⁶¹ IDEM – *Ibidem*.

¹⁶² SALVADOR, Nuno – *Op. Cit.*

¹⁶³ MARTINS, Pedro André; VASCONCELOS, Diogo – *Estudo de casos de boas práticas de negócio eletrónico*. Sociedade Portuguesa de Inovação: Porto, 2006. [Em linha]. [Consult. 10 Jun. 2012]. Disponível na [www: <http://www.spi.pt/negocio_electronico/documentos/manuais_PDF/Manual_X.pdf>](http://www.spi.pt/negocio_electronico/documentos/manuais_PDF/Manual_X.pdf). p. 49.

A autenticação no Portal do Município pode ser efetuada de duas formas, ou através do Cartão do Cidadão ou através do preenchimento de um formulário com o número de identificação fiscal em resposta ao qual é fornecido um código de acesso enviado para o *e-mail* fornecido. Aliás, como vimos, o município do Pombal implementou no seu sistema de informação algumas funcionalidades do Cartão do Cidadão com o objetivo de desmaterializar processos, agilizar a interação com os municípios e descentralizar a prestação de serviços. Pois, “nos balcões de atendimento municipal (serviços municipais e freguesias), já é possível recorrer ao Cartão do Cidadão para identificação e registo do município, de forma automática, recorrendo a um leitor de cartões para o efeito”¹⁶⁴.

Digno de realce é, também, o fato de existir esta descentralização através das juntas de freguesia para reforçar a utilização efetiva dos *e-services*. Assim, no início de 2006, foram criados os B@M – Balcões de Atendimento Municipal nas Juntas de Freguesia onde os cidadãos, intermediados por um trabalhador da freguesia, acediam aos serviços disponíveis no Portal pelo que em 2006 foram prestados cerca de 1000 atendimentos e, em Agosto de 2007, esse número atingia a expressiva soma de 4227 atendimentos¹⁶⁵. “O B@M é um subprojeto do portal municipal que visa atingir dois objetivos: a descentralização e a uniformização dos serviços prestados ao município e tornar-se um instrumento de combate à info-exclusão [...] O município permite que os agentes autorizados, ou seja, as Juntas de Freguesia, possam fornecer serviços a todos os cidadãos que por alguma razão não tenham acesso à Internet, ou não tenham competências adquiridas para utilizá-la”¹⁶⁶. Num território de cariz essencialmente rural esta medida revelou-se extremamente importante no combate à iliteracia digital e permitiu aproximar o município das populações. Esta solução traduz na prática o que vimos no I capítulo relativamente ao *Estado Rede* e lembra os PAC (Postos de atendimento ao cidadão), enquanto extensões das Lojas do Cidadão. No entanto, os dados referidos revelam que os municípios manifestam alguma relutância e insegurança relativamente à utilização dos *e-services*, fazendo questão de ter um interlocutor visível.

Com o intuito de melhorar o serviço de apoio aos municípios, foi criado em 2010 um *contact center* integrado e multicanal com possibilidade de *self service*, afinal, de acordo com Castells, a era da informação é a era do *self*¹⁶⁷. Com esta solução o

¹⁶⁴ PORTUGAL. REDE COMUM DO CONHECIMENTO – *Op. Cit.*

¹⁶⁵ SALVADOR, Nuno – *Op. Cit.*

¹⁶⁶ MARTINS, Pedro André; VASCONCELOS, Diogo – *Op. Cit.* p. 54.

¹⁶⁷ CASTELLS, Manuel – *Op. Cit.* p. 29.

município passou a oferecer um meio, rápido e automatizado, de acesso à informação da autarquia contemplando também a possibilidade de assistência por um operador. De acordo com Nuno Salvador, esta plataforma revela-se extremamente importante no processo de interação entre o município e os seus munícipes pois, engloba o atendimento telefónico, a resposta a *e-mails* bem como o seu encaminhamento para os serviços, assistência por um operador em tempo real (durante o horário de expediente) e, como vimos, o sistema de *call back*. Com esta plataforma a autarquia pretendia:

1. Minimizar os tempos de resposta a qualquer contacto dos seus munícipes (telefones, e-mails, webchat, SMS, *instant messaging*);
2. Não deixar nenhum contacto sem resposta;
3. Resolver a maioria das solicitações no primeiro contato;
4. Recolher informação que gerida de forma integrada permita resposta pronta relativamente ao estado de qualquer processo;
5. Medir a satisfação dos munícipes numa perspetiva de melhoria contínua¹⁶⁸.

“O *contact center* serve os cem mil cidadãos do município, empresas e Juntas de Freguesia, para além de visitantes esporádicos, fornecedores e clientes da Camara Municipal”¹⁶⁹. Atualmente, no que diz respeito a *e-services*, o município do Pombal oferece a possibilidade de se submeterem requerimentos *online*, o pagamento de taxas e serviços bem como a consulta do estado em que se encontram os processos de obras particulares. “Após o processo de registo do cliente no portal, o sistema verifica automaticamente se este tem algum processo de obras particulares no sistema de informação do *backoffice*. Em caso positivo, é transferido para o seu perfil toda a informação relativa aos processos pendentes ou já decididos”¹⁷⁰.

Todas as medidas aqui retratadas coexistem com a tradicional forma de atendimento presencial nos Paços do Concelho do Pombal que reserva um agradável espaço de acolhimento e, nas várias visitas que fizemos à edilidade a receção foi sempre a melhor e onde pudemos também verificar o excelente apoio e encaminhamento para a resolução de questões prestados pelos trabalhadores.

¹⁶⁸ CALL CENTER MAGAZINE ONLINE – *Pombal já tem contact center integrado*. [Em linha]. [Consult 15 Abr. 2012]. Disponível na [www: <URL: http://www.callcentermagazine.net/content.aspx?menuid=55&eid=5441>](http://www.callcentermagazine.net/content.aspx?menuid=55&eid=5441).

¹⁶⁹ IDEM – *Ibidem*.

¹⁷⁰ MARTINS, Pedro André; VASCONCELOS, Diogo – *Op. Cit.* p. 61.

4.2. e-services no portal do Município do Pombal

No dia 20 de Maio 2010, foram entregues os prémios *e-municípios* 2009 relativamente aos *e-services* disponibilizados pelos municípios portugueses. Aqueles dividiram-se nas categorias de maturidade, sofisticação e disponibilidade. Na 1ª categoria o Município do Pombal foi distinguido com o 1º lugar obtendo a classificação de 67,5%, relativamente à segunda, conquistou, também, o 1º lugar com 71,3% e em relação à 3ª categoria ocupou o último lugar do pódio com a classificação de 63,9%, tendo Almada conquistado o 1º lugar com a classificação de 75%.¹⁷¹ Estes resultados foram publicados, em 2009, na sequência de um estudo realizado pela Direção Geral das Autarquias Locais. Este estudo teve como objetivos, não só avaliar o grau de sofisticação dos *e-services* prestados pelos municípios, como também promover a partilha de experiências e boas práticas e dinamizar a competitividade entre municípios. Assim, foram avaliados 30 processos de 10 áreas de intervenção dos municípios conforme quadro que se apresenta abaixo.

Quadro n.º 3 – *e-services* nos municípios portugueses

Área	Processos	Níveis			
		I	III	IV	V
Mercados e Feiras	Listagem de mercados e ocupação de lugares	X			
	Requerimento e renovação do contrato de feirante/vendedor				X
Taxas Municipais	Simulação de cálculo		X		
	Pagamentos				X
Certidões para efeitos de IMI	Pedido de isenção				
	Consulta de plantas de localização e enquadramento				
Consulta de informação georreferenciada	Consulta e emissão de plantas de toponímia			X	
	Consulta e localização de infraestruturas	X			

¹⁷¹PORTUGAL. REDE COMUM DO CONHECIMENTO - *Autarquias premiadas pelo e-municípios 2009*. [Em linha]. [Consult. 15 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.rcc.gov.pt/Noticias/2010mai/Paginas/Autarquias-premiadas-pelo-%E2%80%98e-munic%C3%ADpios-2009%E2%80%99---.aspx>>.

Obras Municipais	Concursos Públicos – Informação, esclarecimentos e submissão				X
	Consulta de obras em curso	X			
Água e saneamento	Contratação do serviço			X	
	Alteração do contrato				X
	Comunicação de leituras				X
	Consulta de faturas				X
	Consulta de perfil de consumo				X
	Pagamento		X		
Execuções Fiscais	Listagem e consulta do detalhe das execuções				X
	Prorrogação de prazos				X
	Pagamento				X
Cultura	Informações	X			
	Reserva e compra de bilhetes, inscrição em atividades			X	
	Pedidos de cartões (leitor, descontos)				X
Transito, transportes e via pública	Pedidos de utilização da via pública			X	
	Pedidos de manutenção/arranjo			X	
	Pedidos para lugares de estacionamento paragem específicos			X	
	Recolha de monos			X	
	Emissão e renovação de licença de condução				X
Democracia participativa	Transmissão da sessão da Assembleia Municipal e outros eventos	X			
	Disponibilização de informação como editais ou concursos públicos	X			

	Submissão de petições, sugestões e reclamações			X	
--	--	--	--	---	--

Estes serviços foram analisados, avaliados e classificados de acordo com critérios de:

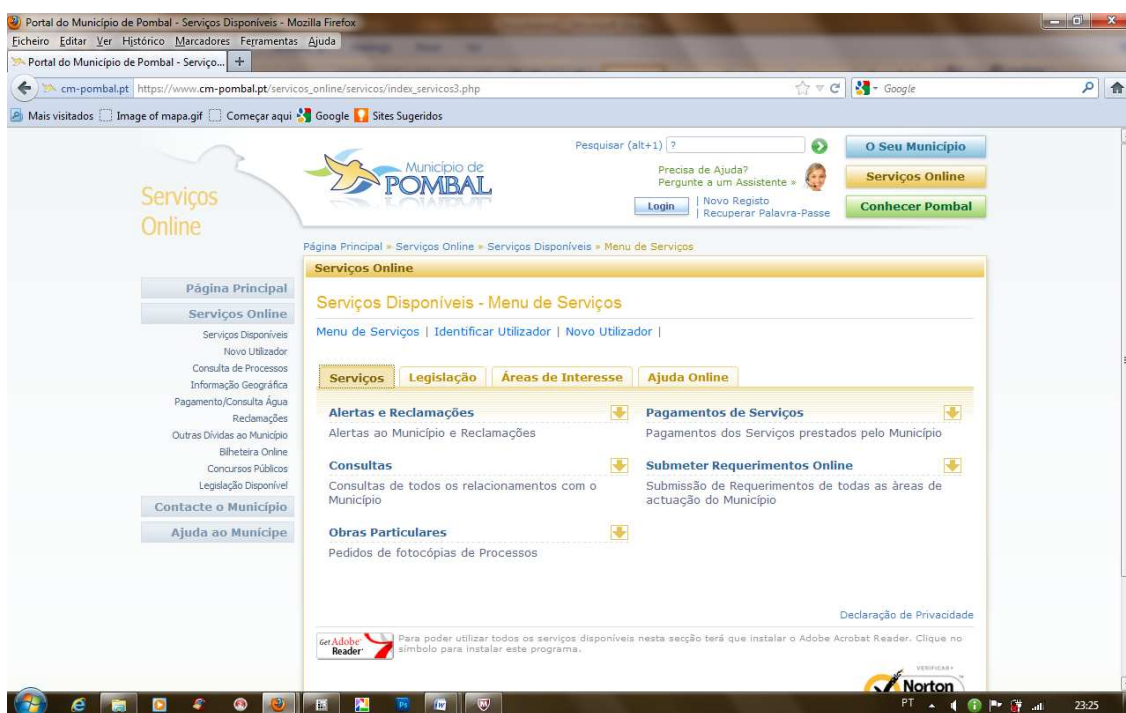
- Acesso e navegação - onde se analisou a facilidade de pesquisa e rapidez de navegação;
- Personalização - onde se contemplou a existência ou não de uma área de acesso reservado, os mecanismos de acessibilidade e a existência ou não de conteúdos em várias línguas;
- Disponibilidade - onde se verificou a possibilidade de acesso a serviços e processos previamente definidos;
- Sofisticação - parâmetro que avaliou o grau de inovação dos *e-services* oferecidos¹⁷².

Como vimos atrás, a Internet, no domínio das TIC, surge como a principal ferramenta que impulsionou e possibilitou o desenvolvimento dos *e-services* tanto na Administração Central do Estado como na Administração Local. Na atualidade, praticamente todos os municípios disponibilizam um sítio ou Portal onde, no mínimo, publicam informação institucional ou permitem a consulta de regulamentos. Por vezes alguns desses sítios ou Portais incluem a oferta de pretensos *e-services*, porém ao selecionarmos essa opção, não encontramos nada para além da possibilidade de fazer *download* de formulários que depois de impressos e devidamente preenchidos têm de ser entregues presencialmente. Esta não é a nossa conceção de *e-services* que para merecerem essa designação devem oferecer serviços completamente desmaterializados onde a sua tramitação e transação completa possa ser feita com recurso exclusivo das TIC sem ser necessária qualquer deslocação física.

O Portal do município do Pombal cujos *e-services* pretendemos de seguida caracterizar e analisar encontra-se disponível em <https://www.cmpombal.pt> apresentando o aspeto que se ilustra na imagem imediatamente abaixo.

¹⁷² DIREÇÃO GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS – *Avaliação dos serviços online municipais: e-municípios 2009*. [Em linha]. [Consult. 15 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/Apr_estudo_e-municipios_DGAL2009.pdf>.

Figura n.º 7 – O Portal do Município do Pombal



1. Separador de serviços

Alertas e reclamações

- Cidadão alerta – sms para os serviços

Permite o envio de mensagens sem autenticação do utilizador. As mensagens podem ter até 130 caracteres e podem ser subordinadas aos seguintes assuntos: água; ambiente; calçadas; canídeos; fiscalização; jardins; monstros; outros assuntos; proteção civil; rede viária; resíduos; saneamento; sinalização e trânsito.

- Reclamações

Para utilizar este serviço o cliente deverá proceder à respetiva autenticação através do **cartão do cidadão** ou de um código adquirido previamente através do número de identificação fiscal. Aliás, este é um procedimento que pretende combater a exclusão e promover a participação de todos na medida em para a autenticação neste portal, o cartão do cidadão não é ferramenta exclusiva.

Consultas

- Consulta de todos os meus requerimentos
- Processos de obras particulares
- Documentos de águas e saneamento
- Outros documentos em dívida
- Consulta do PDM do Pombal – SIG (não necessita de autenticação)

Obras Particulares

- Pedido de fotocópias

Pagamentos de Serviços

- Pagamento de bilhetes para espetáculos (não necessita de autenticação)
- Pagamento de documentos de água e saneamento
- Requerimentos em dívida
- Pagamentos de rendas de habitação social
- Pagamentos de outros serviços
- Pagamentos de terrados de feiras

Submeter requerimentos *on-line*

- Construção e edificação
- Comércio e serviços
- Águas, saneamento e resíduos sólidos urbanos
- Cemitérios
- Ciclomotores
- Diversos

2. Separador Legislação

- Neste tópico dos *e-services* podemos encontrar uma completa e atualizada coleção de leis, decretos-lei e portarias que regulamentam a relação entre cidadãos e empresas com a administração pública em áreas como:

Ambiente – Águas e efluentes; Ambiente – Geral; Ar/Poluição atmosférica; Ecogestão e auditoria; Ambiente – Energia; Licenciamento industrial; Resíduos – Geral; Resíduos – Óleos usados; Resíduos – Transporte de óleos usados; Riscos industriais; Ruido; Substâncias perigosas; Ordenamento do território; Resíduos – Embalagens; Atividades económicas; Cemitérios; Atividades diversas; Ciclomotores; Caça; Táxi; Venda ambulante; Horário; Feirantes; Instrumentos de gestão territorial; Relatórios – Ambiente; Edificações; Acessibilidade; Acústica; Incêndios; Infraestrutura de gás; Infraestruturas telefónicas e telecomunicações; Térmica; Água; Combustíveis; Indústria; Estabelecimento restauração e bebidas; Imóveis classificados; Turismo; Pedreiras; Contratação Pública.

3. Separador de áreas de interesse

Comércio e serviços – Licenciamentos necessários para atividade comercial

- Pedido de autorização de utilização
- Horário de funcionamento do estabelecimento
- Requerimento para ocupação de via pública
- Vistoria de veículo para transporte de carnes, pescado, animais vivos, venda de pão e produtos alimentares
- Licença para vendedor ambulante
- Licença para exercício da atividade de transporte em táxi.

Construir habitação – Tudo o que necessita para licenciar e construir a sua habitação

- Pedido de autorização de utilização.
- Comunicação prévia de obras de edificação em espaço abrangido pelo PDM.
- Comunicação prévia de obras de edificação em espaço abrangido pelo plano de pormenor.
- Pedido de emissão de alvará de licenciamento de obras de edificação.
- Licenciamento de obras de edificação em zona abrangida por PDM.
- Licenciamento de obras de edificação em zona abrangida por plano de pormenor.
- Licenciamento de obras de edificação em zona abrangida por plano de urbanização.
- Pedido de aprovação dos projetos de engenharia de especialidades.
- Junção de elementos a processos de obras particulares.
- Resposta notificações, prorrogações de prazo de resposta, pedido de cópias, acompanhamento de obras, alinhamento de muros, fichas técnicas, vistorias, IMOPPI, anulação de requerimentos.
- Comunicação prévia de obras de edificação em operação de loteamento.

Espetáculos municipais. Venda de bilhetes para espetáculos organizados pelo município

- Venda de bilhetes

Outros serviços

- Pagamento de outros serviços prestados pelo município (Rendas de habitação, feira semanal, mercados, etc...).

4. Separador ajuda *on-line*

Neste tópico são oferecidos dois serviços de ajuda aos munícipes e clientes do município:

- Atendimento *online* – Ajuda ao munícipe em tempo real (*Webchat*). Este serviço permite a interação com um assistente em tempo real em todos os dias úteis durante as horas de expediente.
- Serviço de contato telefónico (*Callback*). Este serviço oferece um atendimento personalizado via telefone mediante a solicitação de um munícipe que pode inclusive designar o assunto pelo qual deseja ser contactado e qual o melhor período para ser contactado.

4.3. Constrangimentos e disfunções

Como vimos, na descrição dos *e-services* disponibilizados, o primeiro reparo que se nos oferece é que, efetivamente, o Município do Pombal oferece *e-services* tal como nós os definimos no âmbito da realização desta dissertação. Porém, cumpre aqui, também, identificar e enumerar as carências que nos parecem limitadoras e traduzem algumas desconformidades relativamente à gestão da informação.

1. Relativamente à arquitetura do portal na área dos *e-services*, parece-nos que o mesmo carece de reformulação no sentido de melhorar a organização da informação e de clarificar os serviços disponíveis já que, oferecendo o mesmo tipo de serviços, constatamos que os separadores 1 (Serviços) e 3 (Áreas de interesse) são redundantes. Aliás, neste último, à exceção do pagamento de bilhetes e de outros serviços, todos os serviços que se oferecem têm início com um requerimento e ao consultarmos o separador 1 deparamo-nos com a designação genérica de requerimentos *on-line*¹⁷³.

A designação atribuída ao terceiro separador, áreas de interesse, leva-nos a pensar que ali encontraremos serviços relacionados com ofertas culturais, desportivas e outros relacionados com lazer e tempos livres. Porém, o que ali nos é oferecido relaciona-se, essencialmente, com licenciamentos de atividades económicas e licenciamento de operações urbanísticas. Se consultarmos o separador 1 (Serviços)

¹⁷³ Esta crítica ao Portal do município do Pombal não pretende ser exaustiva na medida em que tal saíria do âmbito da presente dissertação. Trata-se apenas de uma breve apreciação na perspetiva de um utilizador comum.

temos a opção Obras Particulares onde só é possível efetuar o pedido de reprodução de documentos. Assim, parece-nos que a organização dos conteúdos e serviços oferecidos poderá, eventualmente dificultar a sua utilização pelo que, com o objetivo de simplificar e contribuir para a melhor usabilidade deste Portal, a nossa proposta para a sua reformulação, no que diz respeito a *e-services*, passa pela supressão de um dos separadores bastando incluir três: Serviços (onde se incluíam todos os *e-services* ou melhor todos os formulários eletrónicos para solicitar um serviço); Ajuda *online* e Legislação que também poderia ser disponibilizada noutra área do portal já que regulamenta tanto os *e-services* como os serviços prestados através dos canais tradicionais. Solução ainda melhor seria relacionar e associar toda a legislação em vigor para cada serviço oferecido.

2. As designações dos serviços em alguns casos oferecem uma abordagem temática e o que será desejável é estabelecer-se uma abordagem funcional identificando claramente os processos de negócio em questão que traduzem as competências e atividades do município. Referimos atrás que no sistema de gestão documental *Webdoc* os estímulos externos são capturados e integrados como se de um estímulo interno se tratasse, logo uma abordagem do tipo funcional facilitaria sobremaneira essa integração nos circuitos e tramitação dos procedimentos. Aliás, a utilização dos formulários eletrónicos é realizada tanto pelo canal *Web* (Portal) como pelo atendimento presencial pois, a vulgarização desses formulários, independentemente do canal utilizado, promove a desmaterialização dos processos e acelera a sua tramitação, encurtando o tempo de decisão. De acordo com Nuno Salvador, para a criação dos *e-services*, após prévia identificação, foi necessária a reengenharia de processos cuja itinerância procedimental desmaterializada originou a definição de um *workflow* digital ao qual são associados documentos eletrónicos durante a itinerância do processo até à sua decisão.

3. Como observámos anteriormente, na política de modernização do município o estabelecimento de práticas de *e-government* local passou por um franco investimento no desenvolvimento tecnológico que passou pela criação de várias ferramentas e plataformas para se criarem os *e-services*. Porém, à semelhança de outras organizações, esse investimento não se fez acompanhar pelo estabelecimento de uma efetiva política de gestão da informação. Assim, o *back-office*, apesar de funcionar, apresenta alguns constrangimentos no que diz respeito à sua consonância com as normas em vigor para a gestão de documentos e que se traduzem, por exemplo, na ausência de um plano de classificação funcional para classificar todos os documentos capturados pelo sistema de gestão documental e ao qual deverá estar associada a

tabela de seleção, resultante da avaliação, e onde constam os prazos de conservação administrativa e respetivo destino final. Aliás a classificação dos documentos capturados e/ou criados pelo sistema de gestão da informação é meramente orgânica. Os documentos são classificados independentemente da atividade ou função a que se reportam sendo-lhes atribuído um número sequencial, as siglas da unidade orgânica que os criou e o ano da produção. Podemos, aliás, apontar como exemplo os documentos criados pela Divisão de Informática no ano de 2012. O primeiro documento produzido teve como classificação: 0001-DI/2012 o segundo documento 0002-DI/2012 e assim sucessivamente.

4. Os *e-services* pressupõem “que haja uma devida sistematização, sem espaço para ambiguidades. Um dos problemas que se sentem no portal do município do Pombal é sem dúvida a falta de sistematização processual, de identificação dos fluxos e de todos os elementos de cada processo. A maneira de resolver a questão passa pela elaboração de um manual de procedimentos, em que se identifica quem faz o quê, como e quando, para só depois partir para a implementação do serviço *online*”¹⁷⁴.

5. O município do Pombal tem apostado claramente na desmaterialização da informação não só pelos procedimentos que se iniciam com os requerimentos eletrónicos como também na desmaterialização do processo de criação de atas de reuniões municipais. Para que esta informação reúna as condições de autenticidade, fidedignidade e garantam o seu valor probatório é necessário intervir num momento prévio à criação dos documentos com vista à normalização dos formatos em que aqueles são criados para garantir a sua longevidade e acesso por todo o tempo que for necessário. Pelo que se aconselha à criação de um plano de preservação digital que só será possível depois da elaboração do plano de classificação com a respetiva tabela de seleção associada.

4.4. Implementação de um sistema de gestão da informação

Como vimos, apesar de bastante desenvolvido, o sistema tecnológico de informação do Município do Pombal apresenta algumas lacunas e desconformidades com o enquadramento normativo no que diz respeito à gestão da informação perspectivada de forma sistémica e continuada ou seja, abrangendo todo o ciclo de vida dos documentos desde a sua criação até ao seu destino final. Esta política deverá, se possível, contemplar o momento prévio da produção dos documentos criando-se as

¹⁷⁴ MARTINS, Pedro André; VASCONCELOS, Diogo – *Op. Cit.* p. 54.

condições consideradas ideais para se assegurarem as qualidades que caracterizam os documentos de arquivo dos restantes elementos de informação. Esta afirmação, para nós, faz ainda mais sentido quando se tratam de documentos eletrónicos para os quais se torna necessário, de entre outras medidas, definir o formato em que são criados ou estabelecer-se um plano de preservação digital onde se devem valorizar desde o momento da criação os documentos de conservação permanente, uma vez que, “a falta de planeamento pode condenar os documentos de arquivo eletrónicos a um desaparecimento precoce”¹⁷⁵.

Um dos primeiros projetos académicos para a investigação subordinada à gestão de documentos de arquivo eletrónicos foi levado a cabo pela Escola de Ciência da Informação da Universidade de Pittsburgh (EUA) que mereceu a designação final de *Requisitos funcionais para prova em gestão arquivística de documentos*. Este projeto, iniciado em 1993, integrou uma equipa multidisciplinar envolvendo profissionais da arquivística, biblioteconomia, informática e tecnologias da informação. Pretendia-se o desenvolvimento de um modelo de requisitos funcionais para a gestão de documentos de arquivo tendo em consideração o enquadramento legal e as necessidades administrativas para implementação de sistemas eletrónicos de informação e, por outro lado, “considerar como os requisitos funcionais são afetados pela política e cultura da instituição, bem como pelo uso de tecnologia e de sistemas eletrónicos”¹⁷⁶. O projeto em questão teve em linha de conta os seguintes fatores:

- As organizações criam e mantêm documentos no decurso das suas atividades e atribuições, situação que não se altera no caso daqueles serem digitais. Aliás os sistemas eletrónicos de gestão de documentos, quando bem implementados, podem satisfazer melhor as necessidades das organizações do que os sistemas convencionais;
- As organizações podem definir políticas, sistemas, padrões para a implementação dos requisitos funcionais para a gestão de documentos de arquivo;
- Os requisitos funcionais para a gestão de documentos de arquivo variam de acordo com a natureza das organizações estando associados diferentes graus de risco ao não cumprimento de um modelo de requisitos;

¹⁷⁵ INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES – *Documentos de arquivo eletrónicos: manual para arquivistas*. Trad. e adapt. à realidade portuguesa por Grupo de Trabalho reunido pelo Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo. Lisboa: IAN/TT, 2005. P. 15.

¹⁷⁶ RONDINELLI, Rosely Curi – *Op. Cit.* p. 78.

- Os *softwares* apresentam variações na capacidade para criar e gerir documentos, não definem as necessidades das organizações para a criação e manutenção de documentos;
- Organizações de natureza semelhante mas com uma cultura organizacional diferente utilizarão táticas distintas para a gestão de documentos de arquivo;
- A adoção de uma política para a gestão de documento de arquivo por parte da gestão de topo será outro fator determinante bem como a capacidade tecnológica do programa adotado para a gestão de documentos de arquivo digitais¹⁷⁷.

Assim, os requisitos identificados serviam tanto para os sistemas de gestão eletrónicos como para os convencionais ou mistos e podiam, de acordo com Duff ser subdivididos em 3 categorias de requisitos:

- Requisitos relacionados com a organização, que deverá observar o seu enquadramento legal para atuar de forma consciente;
- Requisitos que refletem especificações para o sistema de gestão de documentos de arquivo que deverá ser idóneo, e responsável “[...] isto é, que tenha todo o seu funcionamento documentado através de normas, regulamentos e designação de responsabilidades e rotinas bem definidas [...]”¹⁷⁸, deverá ser universal garantindo que nenhum documento de arquivo existe fora dele e consistente garantindo que para o mesmos procedimentos se atinjam os mesmos resultados;
- Requisitos relativos à captura, manutenção e utilização pelo sistema de gestão de documentos de arquivo digitais. Estes requisitos são de vária ordem para garantir a manutenção da natureza fundamental de um documento de arquivo, que o distingue de outras formas de informação documental, o seu valor probatório. Assim, o sistema de gestão de documentos deve permitir que os documentos capturados sejam abrangedores (têm de ser criados para todas as transações da organização), permaneçam identificáveis (únicos e relacionados à transação que representam), sejam completos (quanto ao seu conteúdo, contexto e estrutura), verdadeiros (a informação reflete a transação), compreensíveis (garantem o entendimento da transação) e conservem o seu significado. O sistema de gestão deve permitir, também, a manutenção dos documentos capturados assegurando a sua preservação ao longo do tempo, tal como foram criados. Aqueles devem permanecer invioláveis (protegidos

¹⁷⁷ IDEM – *Ibidem*, p. 79 - 80.

¹⁷⁸ IDEM – *Ibidem*. p. 83.

contra adulterações que coloquem em causa o seu valor probatório), coerentes (preservando-se o seu conteúdo, estrutura e contexto, característica importante em operações de migração), auditáveis (o sistema deve permitir analisar todas as ações realizadas sobre os documentos) e elimináveis (através da aplicação de uma tabela de seleção o conteúdo e estrutura dos documentos são destruídos se for esse o seu destino final conservando-se apenas o seu contexto através de metainformação)¹⁷⁹.

No contexto português, a norma NP 4438, parte 1 e 2, fornece algumas orientações para a gestão de documentos de arquivo “em qualquer formato ou suporte, produzidos ou recebidos por qualquer indivíduo ou organização, pública ou privada, no decorrer das suas actividades”¹⁸⁰, visando uma gestão responsável e um controlo sistemático e eficiente dos documentos desde a sua criação e/ou recepção, manutenção, utilização, eliminação ou conservação. A definição de uma estratégia para a planear e implementar um Sistema de Gestão de documentos de Arquivo encontra-se plasmada na referida norma. De acordo com aquela, “As organizações devem definir e documentar políticas para a gestão de documentos de arquivo e assegurar que as mesmas são implementadas e mantidas a todos os níveis da organização. Uma declaração de política de gestão de documentos de arquivo é uma declaração de intenções. Define o que a organização pretende fazer e, por vezes, inclui um esboço do programa e dos procedimentos que permitirão concretizar essas intenções. Contudo, a declaração de política só por si não assegura uma boa gestão de documentos de arquivo: a adesão e o apoio ativo e visível por parte da gestão de topo, bem como a alocação dos recursos necessários para a sua implementação, são fatores essenciais para o sucesso”¹⁸¹. Compete à gestão de topo aprovar e apoiar a política de gestão documental que deverá ser conhecida por toda a organização e onde o arquivista terá, enquanto técnico qualificado para a gestão de documentos, um papel fulcral na dinamização da mudança organizacional atuando de forma transversal.

Com o intuito de dar enfoque a esta questão do envolvimento da gestão de topo na gestão da informação foi desenvolvida uma nova família de normas ISO, a norma ISO 30300:2011 e a ISO 30301:2011 baseadas, sem substituir, a norma ISO 15489: 2001. Estas normas pretendem estabelecer padrões para o desenvolvimento e implementação de sistemas de gestão de documentos baseando-se numa visão

¹⁷⁹ Apud IDEM, *Ibidem*. p. 83 - 84.

¹⁸⁰ INSTITUTO PORTUGUÊS DA QUALIDADE – *Op. Cit.* p.8.

¹⁸¹ IDEM - *Ibidem*. p. 8.

estratégica e holística da organização para a gestão de processos e sistemas baseada nas melhores práticas internacionais. Têm como principal objetivo tornar os benefícios da boa política de gestão de documentos de arquivo relevante para a organização e ao mesmo tempo inscrever essa política na agenda da gestão de topo das organizações. Visam estabelecer:

- Políticas e parâmetros comuns através de fronteiras geográficas, facilitando a sua utilização em diferentes países, cultura e jurisdições;
- Capacidade de satisfazer as exigências legais, regulamentares, incluindo o acompanhamento eficaz de responsabilização e diretrizes de governação corporativa, ética e de fiscalização em sede de auditoria;
- Apoio à gestão do risco, incluindo a segurança e a continuidade das organizações;
- Compatibilidade e interoperabilidade com outros enquadramentos normativos de gestão correntemente utilizados;
- Potencial para tornar as organizações mais eficientes e rentáveis¹⁸².

Adianta, ainda, a NP 4438 que para a conceção e implementação de um sistema de gestão da informação deverão ser contempladas várias etapas como a investigação preliminar sobre a organização, que compreende a análise da sua missão, objetivos estratégicos bem como do seu contexto administrativo, legal, regulamentar, político e social, a análise funcional que contempla a identificação das atividades da organização, os seus processos de negócio, a sua relação com os documentos de arquivo e a sua tramitação nos circuitos de informação ou a identificação de estratégias para cumprimento dos requisitos dos documentos de arquivo¹⁸³.

Os princípios basilares para o estabelecimento de um sistema de gestão documental/informação são:

- Determinar quais os documentos que devem integrar determinados processos;
- Decidir a forma e estrutura para a criação de documentos criados e/ou capturados pelo sistema;
- Definir que metainformação deve ser criada em cada documento e nos processos documentais e como a estes deve ser vinculada e gerida;

¹⁸²ELLIS, Judith; BUSTELO, Carlota – *Management System for Records*. [Em linha]. [Consult. 10 Fev. 2012]. Disponível na [www: <URL http://www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/news.htm?refid=Ref1524>](http://www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/news.htm?refid=Ref1524).

¹⁸³ INSTITUTO PORTUGUÊS DA QUALIDADE – *Op. Cit.* p. 12 - 13.

- Determinar os requisitos para a recuperação, utilização e transmissão dos documentos;
- Conservar os documentos e mantê-los acessíveis durante quanto tempo for necessário para satisfazer as necessidades da organização e suportar adequadamente as suas funções e atividades;
- Cumprir com os requisitos legais, regulamentares e normativos aplicados à gestão de documentos.

Para Cruz Mundet os sistemas de gestão de documentos devem ter em consideração os seguintes aspetos:

- Apresentar representações completas e precisas de todas as transações em relação a um documento em particular, detalhes que podem ser documentados como parte dos metadados contidos ou associados aquele;
- Prever os meios de armazenamento e proteção física em função do prazo de conservação;
- Gestão que distinga entre o depósito, propriedade e responsabilidade dos documentos, com especial relevância para os documentos digitais;
- Conversão e migração para assegurar que os documentos permaneçam autênticos, fiáveis e utilizáveis durante todo o seu ciclo de vida;
- Acesso, recuperação e uso oportuno, eficiente, controlado e seguro dos documentos¹⁸⁴.

Uma das responsabilidades do arquivista é importar para o seio da organização que integra as melhores práticas para a gestão de documentos de arquivo em conformidade como o seu enquadramento legal e normativo. Vimos, também, que no município do Pombal, apesar do sistema tecnológico para a gestão da informação se encontrar bastante bem desenvolvido o mesmo não acontece quando falamos dessa gestão na perspetiva arquivística onde não foram definidas à partida algumas regras de produção documental que se traduzem em alguns constrangimentos que futuramente poderão colocar em causa o valor probatório dos documentos. Para obviar estes constrangimentos e implementar um sistema de gestão de arquivos de qualidade devem ser definidas algumas regras de produção de documentos que se consubstanciam em propriedades ou requisitos funcionais que os sistemas devem

¹⁸⁴ MUNDET, José Ramón Cruz – *La gestión de documentos en las organizaciones*. Madrid: Ediciones Pirámide, 2006. p. 70.

apresentar em conformidade com algumas normas para a gestão de documentos de arquivo como a ISAD (G) - *International Standard Archives Description*. Esta norma internacional para a descrição arquivística estabelece um conjunto de regras para a descrição de documento de arquivo independentemente do seu formato ou suporte. “O objetivo da descrição arquivística é identificar e explicar o contexto e o conteúdo da documentação de arquivo, a fim de promover a sua acessibilidade. Este objetivo é conseguido através da elaboração de representações precisas e adequadas, organizadas de acordo com modelos predeterminados. Os procedimentos relacionados com a descrição podem ter início no momento da produção dos documentos – ou mesmo antes – e continuar durante o seu ciclo de vida”¹⁸⁵.

Ao arquivista compete, também, desenvolver e implementar um conjunto de ferramentas normativas como o Regulamento Arquivístico ou o manual de procedimentos e as ferramentas operativas, tais como a formação dos clientes¹⁸⁶.

4.4.1. O Plano de classificação para a Administração Local

Uma das lacunas que detetámos no sistema de gestão da informação do município do Pombal é a ausência de um plano de classificação que constitui uma ferramenta estruturante do sistema de arquivo, e que não deve ser encarado de acordo com a perspetiva tradicional enquanto forma de organizar e recuperar a informação mas sim, como um verdadeiro instrumento de gestão dos documentos de arquivo capturados pelo sistema. “Um documento de arquivo tem de ser relacionado com uma atividade levada a cabo por uma organização ou indivíduo, e esta atividade e a função que suporta determinam a proveniência do documento de arquivo, sendo ele prova dessa atividade”¹⁸⁷. Aliás, de acordo com o *Moreq 2010* um *MCRS* (*Moreq compliant record system*), sistema de registo compatível com *Moreq*, todos os documentos desde a sua criação e captura pelo sistema de informação têm de ser classificados, associados a uma classe. As classes representam funções, atividades e transações. Associar um documento à respetiva classe confere-lhe o contexto do negócio que permite

¹⁸⁵INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES – *ISAD (G): General International Standard Archival Description: adopted by the Committee on Descriptive Standards*. Stockholm: Sweden, 19-22 September 1999. Ottawa, 2000. Trad. Grupo de Trabalho para a Normalização da Descrição em Arquivo. 2.ª ed. Lisboa: IAN/TT, 2002. p. 9.

¹⁸⁶ SILVA, Carlos Guardado da – *O Sistema de Arquivo Digital do Município de Torres Vedras*. Texto inédito. p. 7.

¹⁸⁷INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES – *Op. Cit.* p. 11.

relacioná-lo permanentemente ao processo de negócio que o gerou¹⁸⁸. “O sistema de classificação funcional tem por base as funções atribuídas a uma instituição para dar cumprimento aos fins para os quais foi criada, às atividades levadas a cabo no desempenho de cada função e às ações que as concretizam. Assim, a classificação deverá refletir as funções/atividades da organização”¹⁸⁹. A classificação das funções/atividades constitui um instrumento eficaz na condução de qualquer negócio e é também uma ferramenta indispensável da gestão de documentos de arquivo, nomeadamente para:

- Estabelecer ligações entre documentos individuais cuja agregação fornece o registo contínuo de uma actividade;
- Assegurar que os documentos são coerentemente designados ao longo do tempo;
- Facilitar a recuperação de todos os documentos relativos a uma função ou a uma atividade;
- Definir os níveis de proteção e de acesso a diferentes conjuntos documentais,
- Atribuir a utilizadores capacidades de acesso e de ação sobre determinados grupos de documentos;
- Distribuir responsabilidades pela gestão de diferentes conjuntos de documentos;
- Distribuir documentos para ação;
- Determinar adequados prazos de conservação administrativa e ações de eliminação ou de transferência dos documentos¹⁹⁰.

Como observámos, anteriormente, a Direção Geral de Arquivos coordenou o desenvolvimento da Macroestrutura Funcional destinada à classificação dos documentos de arquivo produzidos por organismos da Administração Central do Estado. Esta ferramenta foi considerada pela comunidade intermunicipal do Oeste como uma oportunidade para a conceção e implementação de um plano de classificação normalizado para os municípios, e por outro lado de se proceder à revisão das Portarias n.º 412/2001, de 17 de Abril e 1253/2009, de 14 de Outubro. Da referida comunidade destacamos a atuação do município de Torres Vedras, representado pelo Professor Carlos Guardado da Silva, que solicitou uma reunião à

¹⁸⁸ DLM FORUM FOUNDATION - *Moreq 2010: Core services & Plug-in modules*. Version 1.1. [Em linha]. [Consult. 12 Dez. 2011]. Disponível na [www: <URL: http://moreq2010.eu/pdf/moreq2010_vol1_v1_1_en.pdf>](http://moreq2010.eu/pdf/moreq2010_vol1_v1_1_en.pdf). p. 70.

¹⁸⁹ INSTITUTO PORTUGUÊS DA QUALIDADE – *Op. Cit.* p. 17.

¹⁹⁰ IDEM – *Ibidem*. p. 22.

Direção Geral de Arquivos que ocorreu no dia 2 de Setembro de 2011. Na sequência desta reunião, propôs aquela instituição que se constituísse um grupo de trabalho que integrasse organismos da Administração Local que haviam solicitado apoio técnico para a elaboração dos seus planos de classificação. Assim foi constituído o seguinte grupo de trabalho¹⁹¹:

- Município de Cascais (Paulo Fernandes)
- Município de Lisboa (Daniel de Melo, Helena Neves e Natália Antónia)
- Município da Lourinhã (João Filipe Venâncio Leitão)
- Município de Oeiras (Isabel Salgueiro e Rita Gago)
- Município de Santarém (Filomena Machado)
- Município de Sintra (Júlio Cardoso)
- Município de Torres Vedras (Carlos Guardado da Silva)
- Serviços Municipalizados de Oeiras-Amadora (Manuela Maio)

Os trabalhos tiveram início com a definição da metodologia a adotar, bem como com a calendarização de sessões de trabalho que tiveram lugar, com a periodicidade quinzenal, nas instalações da Direção Geral de Arquivos representada por Alexandra Lourenço e Rosabela Azevedo que prestaram o apoio técnico no desenvolvimento dos trabalhos. Os princípios basilares que nortearam a condução dos trabalhos foram:

- Abordagem suprainstitucional;
- Interoperabilidade;
- Transversalidade.

O objetivo primordial consistia no desenvolvimento da Macro Estrutura Funcional ao terceiro nível, isto é, a identificação dos processos de negócio que traduzem as ações da Administração Local respeitando a estrutura da Macro Estrutura Funcional. Ainda assim, foram identificados alguns processos de negócio produzidos pelos municípios que não têm enquadramento funcional na referida estrutura pelo que foi proposto à Comissão Executiva da MEF a inclusão de uma nova função *Prestação de Serviços e Higiene e Salubridade Públicas* e duas subfunções *Serviços de Higiene e Limpeza* e *Serviços mortuários*. “Em 2 de maio de 2012, o projeto foi apresentado ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, que

¹⁹¹ O autor da presente dissertação de mestrado participou neste grupo de trabalho em representação do município de Sintra, onde colabora desde Julho de 2005.

manifestou o seu apoio aos trabalhos em curso e reconheceu o grupo de trabalho. A 27 de junho de 2012, o grupo acolheu a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)¹⁹². No dia 11 de Julho de 2012 os resultados alcançados pelo grupo de trabalho foram apresentados publicamente no auditório das instalações da Direção Geral de Arquivos. Finalmente, no dia 8 de Agosto de 2012, através do sítio da referida instituição foi disponibilizado o plano de classificação para a administração local versão 0.1, estabelecendo-se um período, que termina a 30 de Setembro de 2012, para a sua discussão pública e recolha de contributos que possam, eventualmente, melhorar esta ferramenta. A disponibilização desta versão constitui o culminar da primeira fase dos trabalhos na medida em que está prevista a sua continuidade no sentido de se reverem as Portarias n.º 412/2001, de 17 de Abril e 1253/2009, de 14 de Outubro. Almeja-se com este projeto avaliar e definir prazos de conservação administrativa e respetivo destino final para os processos de negócio identificados na primeira fase dos trabalhos. É intenção do grupo propor a publicação, em portaria, do plano de classificação para a administração local com a respetiva tabela de seleção, o que constitui uma novidade na gestão da informação, pois desta forma estaremos a selecionar o que classificamos, pela primeira vez. A extensão e aplicação da Macro Estrutura Funcional à Administração Local oferece aos municípios portugueses uma ferramenta comum e normalizada para estruturarem e gerirem os seus sistemas de informação. Referia Carlos Guardado da Silva na referida sessão de apresentação pública que a construção do plano de classificação para a Administração Local é uma oportunidade para:

- “Produção de um único instrumento de gestão de documentos transversal à administração local... de uso comum;
- Menor dispêndio de recursos internos por parte de cada organismo;
- Melhoria da eficácia e da eficiência da administração local;
- Agilização da mobilidade interna e externa de recursos;
- Otimização da preservação dos documentos/informação de arquivo;
- Agilização da comunicação horizontal e vertical;
- Facilitação da integração dos sistemas de informação;
- Melhoria da eficácia e da eficiência da administração local;
- Auxílio na reengenharia de processos;
- Promoção da utilização da informação;

¹⁹² PORTUGAL. *Plano de Classificação para a Administração Local. Versão 0.1*. [Em linha]. [Consult. 20 Ago. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://dgarq.gov.pt/files/2012/08/PC-v01-Plano-de-Classifica%C3%A7%C3%A3o-para-a-Administra%C3%A7%C3%A3o-Local.pdf>>. p. 4.

- Facilitação da continuidade da atividade em organismos em contexto de reestruturação;
- Disponibilização de um plano de classificação normalizado;
- Facilitação da elaboração de planos de preservação;
- Facilitação da integração de sistemas de informação de arquivo em caso de fusão de organismos;
- Facilitação da gestão continuada da informação pelos diferentes sistemas;
- Simplificação futura dos procedimentos de avaliação e seleção documental;
- Aumento da utilização da informação funcional;
- Aceleração do processo de tomada de decisão¹⁹³.

É precisamente esta ferramenta cuja implementação se propõe para o sistema de gestão de informação do Município do Pombal. Não só resolveria a ausência do plano de classificação como permitiria a importação de um novo modelo de gestão de informação, a gestão por processo de negócio. Ao analisarmos a versão 0.1 do Plano de Classificação para a Administração Local constatamos que os processos de negócio produzidos e participados pela Administração Local encontram-se identificados de forma sistemática e confrontando esta realidade com os serviços oferecidos no Portal do Município do Pombal facilmente nos apercebemos que, por um lado, existe a repetição dos mesmos processos e, por outro lado, o que é oferecido situa-se ao nível do procedimento. Como vimos, no citado Portal encontramos a oferta dos serviços *Licenciamento de obras de edificação em zona abrangida por PDM*, *Licenciamento de obras de edificação em zona abrangida por plano de pormenor* e *Licenciamento de obras de edificação em zona abrangida por plano de urbanização* que em rigor constituem o mesmo processo de negócio no plano de classificação para a Administração Local. Por seu turno o serviço oferecido e identificado como *Junção de elementos a processos de obras particulares* é meramente um procedimento que constitui parte integrante de um processo de obra particular. Para melhor ilustrar e sistematizar este exercício, apresentamos, abaixo, uma tabela onde se comparam todos os serviços oferecidos pelo Portal do Município do Pombal, pela ordem que apresentámos anteriormente, com os processos de negócio identificados no plano de classificação para a Administração Local.

¹⁹³ SILVA, Carlos Guardado da – *Macro Estrutura Funcional para Administração Local. O modelo concetual e a metodologia para a construção do plano de classificação*. [Em linha]. [Consult. 20 Ago. 2012] Disponível na www: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2012/07/2012-07-11_MEF_CGuardado-da-Silva.pdf>. p. 28 -31.

Quadro n.º 4 - Comparação entre a designação dos e-services oferecidos pelo município do Pombal e o plano de Classificação para a Administração Local

Serviços oferecidos no Portal do Município do Pombal	Plano de classificação para a Administração Local	Código
Cidadão alerta	Processamento de reclamações e sugestões	950.20.01
Reclamações	Processamento de reclamações e sugestões	950.20.01
Consulta de todos os meus requerimentos	Processamento de pedidos de consulta de documentos	350.50.04
Consulta de processos de obras particulares	Processamento de pedidos de consulta de documentos	350.50.04
Documentos de águas e saneamento	Processamento de pedidos de consulta de documentos	350.50.04
Outros documentos em dívida	Processamento de pedidos de consulta de documentos	350.50.04
Consulta do PDM do Pombal – SIG	Processamento de pedidos de consulta de documentos	350.50.04
Pedido de fotocópias	Processamento de pedidos de reprodução de documentos	350.50.05
Pagamento de bilhetes para espetáculos	Liquidação de receita sobre produtos e serviços	350.20.02
Pagamentos de documentos de água e saneamento	Liquidação de receita sobre produtos e serviços	350.20.02
Requerimentos em dívida	Liquidação de receita sobre produtos e serviços	350.20.02
Pagamentos de rendas de habitação social	Liquidação de receita sobre produtos e serviços	350.20.02
Pagamentos de outros serviços	Liquidação de receita sobre produtos e serviços	350.20.02
Pagamentos de terrados de feiras	Liquidação de receita sobre produtos e serviços	350.20.02
Construção e edificação	Licenciamento ou autorização de edificação	450.10.01
Comércio e serviços	*	

Águas, saneamento e resíduos sólidos urbanos	*	
Cemitérios	*	
Ciclomotores	*	
Diversos	**	
Pedido de autorização de utilização (estabelecimento comercial)	Licenciamento ou autorização de edificação	450.10.01
Horário de funcionamento de estabelecimento	Autorização e emissão de horário de funcionamento de estabelecimento comercial	450.10.37
Requerimento para ocupação de via pública	Licenciamento ou comunicação de ocupação de espaço público	450.10.14
Vistoria de veículo para transporte de carnes, pescado, animais vivos, venda de pão e produtos alimentares	*	
Licença para vendedor ambulante	Autorização de venda ambulante	450.10.08
Licença para exercício da atividade de transporte em táxi	Licenciamento de táxi	450.10.21
Pedido de autorização de utilização (habitação)	Licenciamento ou autorização de edificação	450.10.01
Comunicação prévia de obras de edificação em espaço abrangido pelo PDM	Processamento de pedidos de informação prévia para operações urbanísticas	450.10.17
Comunicação prévia de obras de edificação em espaço abrangido pelo plano de pormenor	Processamento de pedidos de informação prévia para operações urbanísticas	450.10.17
Pedido de emissão de alvará de licenciamento de obras de edificação	Licenciamento ou autorização de edificação	450.10.01
Licenciamento de obras de edificação em zona abrangida pelo PDM	Licenciamento ou autorização de edificação	450.10.01
Licenciamento de obras de edificação em zona abrangida por plano de pormenor	Licenciamento ou autorização de edificação	450.10.01
Licenciamento de obras de edificação em zona abrangida por plano de urbanização	Licenciamento ou autorização de edificação	450.10.01
Pedido de aprovação dos projetos de engenharia de especialidades	Licenciamento ou autorização de edificação	450.10.01
Junção de elementos a processos de obras particulares	Licenciamento ou autorização de edificação	450.10.01

Resposta a notificações, prorrogações de prazo de resposta, pedido de cópias, acompanhamento de obras....	*	
Comunicação prévia de obras de edificação em operações de loteamento	Processamento de pedidos de informação prévia para operações urbanísticas	450.10.07
Venda de bilhetes	Liquidação de receita sobre produtos e serviços	350.20.02
Pagamento de outros serviços prestados pelo município (Rendas de habitação, feira semanal, mercados, etc...)	Liquidação de receita sobre produtos e serviços	350.20.02

*Vários processos de negócio organizados tematicamente.

** Designação que deve ser banida de qualquer tipo de organização/classificação de informação.

Por vezes os “processos”, ou melhor, os procedimentos identificados, crendo na designação atribuída, apontam para uma tipologia documental, para apenas parte do processo, relevando, por vezes, a parte inicial ou final, quando não para o assunto. Por outro lado, concluímos também que, apesar de se oferecerem inúmeros serviços no Portal do Município do Pombal, essas ofertas repetem-se e constituem o mesmo processo de negócio. Vimos anteriormente que o modelo conceptual que esteve na base da construção da MEF considerou 4 funções do Estado – Funções de apoio à governação; Funções de suporte à gestão de recursos; Funções normativa, reguladora e fiscalizadora e Funções produtiva e prestadora de serviços. Pela análise à versão 0.1 do plano de classificação para a Administração Local constatámos que a função prestadora de serviço integra um terço dos processos de negócio produzidos pela Administração Local ou seja, foram identificados 244 processos de negócio e 82 são criados para cumprir essa função.

4.4.2. Desmaterialização e preservação digital

Como observámos o Município do Pombal apostou na desmaterialização de processos e no *workflow*, itinerância procedimental digital, para o que foi desenvolvido o *Webdoc*. Esta aplicação constitui a solução tecnológica para a gestão da informação no município do Pombal e permite:

- Substituir os circuitos de documentos em papel, dentro de uma organização, passando-os para formato digital;

- Dar uma maior agilidade, transparência e rapidez processual dentro de uma organização;
- Digitalizar documentos de entrada, saída (e.g. expediente) e internos;
- Notificar automaticamente (aprovar/validar) documentos e registar os respectivos pareceres;
- Numerar documentos automaticamente;
- Pesquisar de documentos e processos;
- Atribuição de datas limite de tratamento [decisão];
- Notificar via email com links para acesso directo à aplicação;
- Categorizar e organizar documentos e processos;
- Workflow de documentos;
- Gestão de versões de anexos a documentos;
- Geração de PDFs no processo de scan;
- Controlo do prefixo/nome do documento gerado na área de scan;
- Gestão de Unidades Orgânicas;
- Gestão de Entidades e Grupos;
- Gestão de *Templates* de documentos;
- Relatórios comparativos¹⁹⁴.

Esta aplicação foi desenvolvida após a celebração de um acordo de cooperação entre o Município e uma empresa que se dedica ao desenvolvimento de aplicações informáticas pelo que muito do trabalho desenvolvido traduz o esforço e a competência de alguns trabalhadores do município, como é o caso de Nuno Salvador. Na medida em que houve envolvimento de *Know how* interno, a aplicação foi criada à medida das necessidades do município permitindo o desenvolvimento de novas funcionalidades como o WebSigu (gestão da informação georeferenciada) e o WebMeeting (gestão de reuniões do município). Foi também possível estender a utilização da aplicação às juntas de freguesia através da iniciativa WebDocB@M que já referimos anteriormente e que permite a um utilizador do sistema de gestão documental do município enviar documentos para as freguesias que passou a ser mais um utilizador do referido sistema. Esta solução teve os seguintes impactos:

- Agilização e celeridade na troca de informação entre os dois níveis de poder;
- Melhoria da qualidade na gestão de processos;
- Melhoria da produtividade com ganhos de eficiência e eficácia;

¹⁹⁴ DO IT LEAN - *Município do Pombal: Webdoc 2.0 management system*. [Em linha]. [Consult. 10 Jun. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.doitlean.com/leansite/WebDoc.aspx>>.

- Redução dos tempos de decisão¹⁹⁵.

Porém, esta aplicação é de cariz proprietário com especificações abertas e aconselha a DGARQ que a escolha de uma aplicação informática para a gestão da informação recaia em produtos não proprietários com especificações abertas¹⁹⁶. Por seu turno, a Lei n.º 36/2011, de 21 de Junho, estabelece a adopção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado, estabelecendo na alínea 2ª, do art.º 4º que “é obrigatória a aplicação de normas abertas em todos os documentos de texto em formato digital que sejam objeto de emissão, intercâmbio, arquivo e ou publicação pela Administração Pública”.

À semelhança de outras soluções existentes para a gestão de documentos eletrónicos, eficazes no que diz respeito à produção, circulação e armazenamento decoram, na sua generalidade de características adequadas para a preservação dos documentos produzidos. “No entanto as organizações necessitam, sob o ponto de vista operacional, da informação produzida digitalmente durante períodos mais ou menos prolongados, consoante a natureza da informação e a perenidade do seu valor administrativo, legal ou de qualquer outra natureza. É fundamental que estas sejam capazes de gerir a sua informação digital de forma a mantê-la utilizável e garantir os propósitos operacionais da organização”¹⁹⁷.

“Pela sua especificidade, o documento digital tem dois tipos fundamentais de informação:

- O conteúdo do documento e a sua estrutura interna;
- Os metadados que descrevem o documento e as suas partes constituintes”¹⁹⁸.

“David Bearman define o documento digital como “um objeto encapsulado em metadados”, estabelecendo os metadados necessários para cumprir os requisitos funcionais arquivísticos, os quais organizou em seis níveis:

- Registo – informação relativa à captura do documento;

¹⁹⁵ SOFTWARE LIVRE @AP – *Sistema de Gestão Documental Webdoc*. [Em linha]. [Consult. 10 Jun. 2012]. Disponível na www: <URL: http://softwarelivre.citiap.gov.pt/boas_praticas/aut/cmpomb/webdocb>.

¹⁹⁶ BARBEDO, Francisco; CORUJO, Luís; SANT’ANA, Mário – *Recomendações para a produção de Planos de Preservação Digital*. Lisboa: Direção Geral de Arquivos, 2011. [Em linha]. [Consult. 10 Jun. 2012]. Disponível na www: <http://dgarg.gov.pt/files/2011/11/Recomenda%C3%A7%C3%B5es-para-a-produ%C3%A7%C3%A3o-de-PPD_V2.1.pdf>. p. 39.

¹⁹⁷ IDEM – *Ibidem*. p. 7.

¹⁹⁸ SILVA, Carlos Guardado da – *Op. Cit.* p. 15.

- Termos e condições – disponível para leitura, por quem e em que condições;
- Estrutura – informação sobre a dependência do software necessário para a sua representação e as possibilidades de interoperabilidade com outros sistemas em função das normas seguidas no seu desenho;
- Contexto – metadados que precedem o conteúdo e cumprem a função de mostrar a procedência, o ambiente em que o documento foi criado;
- Conteúdo – dados e podem ter qualquer forma;
- Histórico – informação sobre quando, como e de que modo foi arquivado, classificado, valorizado, selecionado e usado¹⁹⁹.

Para os projetos de digitalização e desmaterialização de processos torna-se crucial estabelecer desde o primeiro momento algumas premissas tendentes à preservação digital que poderá ser encarada de acordo com os seguintes vetores:

- “Conjunto de atividades desenvolvidas com o fim de aumentar a vida útil da informação de arquivo (iARQ), salvaguardando a utilização operacional e protegendo-os das falhas de suportes, perda física e obsolescência tecnológica;
- Conjunto de atividades que promovem a acessibilidade continuada aos conteúdos;
- Conjunto de atividades que assistem na preservação do conteúdo intelectual, forma, estilo, aparência e funcionalidade”²⁰⁰.

As nossas preocupações em projetos desta índole devem recair na escolha de formatos normalizados e esquemas de metainformação que garantam tanto quanto possível a longevidade e integridade da informação. De acordo com a Direção Geral de Arquivos, a tarefa está facilitada para documentos produzidos no Office e para imagens aconselhando-se, respetivamente, o uso de formato PDF/A e TIFF que, em projetos de digitalização, designadamente de arquivos históricos, constitui a matriz do objeto digital a partir do qual se geram derivadas em JPEG para, por exemplo, disponibilização na Internet. Por seu turno o objetivo primário da ISO 19005 é definir um formato de ficheiro baseado em PDF, conhecido como PDF/A, o qual fornece um mecanismo para representar documentos eletrónicos de forma a preservar o seu

¹⁹⁹ SILVA, Carlos Guardado da – *Op. Cit.* p. 16.

²⁰⁰ BARBEDO, Francisco; CORUJO, Luís; SANT’ANA, Mário – *Op. Cit.* p. 8.

aspecto visual ao longo do tempo, independentemente das ferramentas e sistemas usados para criar, armazenar ou processar os documentos. Pretende, também, fornecer um quadro para a preservação do contexto e da história de documentos eletrónicos em metadados dos próprios documentos. Por outro lado, visa definir o enquadramento para representar a estrutura lógica e outra informação semântica dos documentos eletrónicos²⁰¹. Este formato é considerado como o que mais garantias oferece para manter os documentos acessíveis por maiores períodos de tempo e através de várias tecnologias mantendo a aparência original dos documentos, bem como a sua organização interna. Um documento de texto em formato PDF oferece uma aparência de unidade próxima da imagem de um documento tradicional. Podemos visualizar e interpretar a sua estrutura de maneira semelhante ao que fazemos perante um documento tradicional em suporte de papel²⁰².

Tudo isto deve estar previsto num plano de preservação digital. “A escolha do formato de preservação deve ser feita antes da criação do OD [Objeto Digital] que se pretende preservar evitando-se, deste modo, custos adicionais na sua conversão para o formato final. A utilização de formatos normalizados e bem documentados de aplicações com especificações abertas permitem garantir uma continuidade de utilização mais estável e prolongada, quando comparados com os formatos e as aplicações proprietários”²⁰³.

A necessidade de conservar os documentos é uma obrigação das organizações enquanto prova dos seus atos. No caso dos documentos digitais há que criar as condições não só para a sua conservação mas também para o seu acesso continuado mantendo os critérios de autenticidade e fidedignidade incluindo-se aqui, também, o momento em que se torna necessário migrar a informação para se garantir a sua acessibilidade ao longo do tempo e obviar a obsolescência tecnológica²⁰⁴.

A conservação de documentos digitais responde às mesmas necessidades e obrigações que a conservação de documentos em qualquer suporte tradicional. Contudo, os documentos digitais apresentam características distintas que transformam a conceção de conservação. Por um lado, o carácter cambiante da sua estrutura e suporte ao longo do processo de conservação e, por outro, a dissociação entre o documento e o suporte tornam a conservação a longo prazo um processo dinâmico e contínuo. A conservação passiva relaciona-se unicamente com o armazenamento da

²⁰¹ INTERNATIONAL STANDARDS ORGANIZATION – *ISO 19005 – Document management, electronic document file format for long term preservation: Part 2: Use of PDF/A*. Geneva: International Standards Organization, 2011. p.5

²⁰² SERRA, Jordi Serra – *Los documentos electrónicos: Qué son y como se tratan*. Gijón: Trea, 2008. p. 22.

²⁰³ BARBEDO, Francisco; CORUJO, Luís; SANT’ANA, Mário – *Op. Cit.* p. 24.

²⁰⁴ SERRA, Jordi Serra – *Op. Cit.* p. 111.

informação e uma conservação ativa reporta-se a ações que se devem realizar para manter a informação acessível como por exemplo a migração. Assim, existem autores que defendem a substituição do conceito de conservação permanente, de caráter estático, pelo conceito de conservação contínua, mais representativo da realidade ativa da preservação digital²⁰⁵. Gostamos desta ideia de conservação contínua mas preferimos o conceito de preservação contínua, sendo certo que esta terá de ser aplicada a todos os documentos independentemente do seu destino final pelo que, preservação contínua não poderá substituir o conceito de conservação permanente.

Pelo que fica exposto, consideramos que a estratégia organizacional para a gestão da informação e para os documentos digitais em particular, deve considerar:

- Todo o ciclo de vida dos documentos digitais;
- Localizar a gestão tecnológica na ordem organizacional;
- Integrar as políticas da qualidade e da gestão documental, uma vez eu abordam a gestão por processos;
- Potenciar o acesso para fora e a gestão para dentro, dando visibilidade à organização através dos ambientes Web;
- Transformar a arquivística de uma função terminal numa função antecipada, sobretudo no que se refere à organização, seleção e acessibilidade dos documentos digitais antes mesmo destes serem criados para lhes incorporar os metadados;
- Integrar de forma continuada os modelos de gestão do papel, misto e digital, como nova forma de gerir a memória histórica²⁰⁶.

Na gestão e conservação de documentos digitais e objetos digitais, a metainformação assume especial relevância e “ prende-se com a dependência dos documentos eletrónicos, relativamente ao sistema intermediário, sendo então necessária para que os OD fiquem contextualizados em termos de produção, gestão e preservação. A metainformação associada aos OD permite:

- A referenciação única e persistente de cada OD;
- A localização e recuperação expedita de cada OD;

²⁰⁵ SERRA, Jordi Serra – *Op. Cit.* p. 113.

²⁰⁶ SILVA, Carlos Guardado da – *Op. Cit.* p. 18.

- A criação do histórico de cada OD;
- O registo das transformações realizadas sobre cada OD²⁰⁷.

A metainformação reveste-se de importância fundamental porque, se num documento tradicional a sua forma externa coincide com a informação registada, num documento digital a forma externa é distinta da informação registada (combinação de 0 e 1). Por outro lado, o documento digital necessita de uma plataforma tecnológica intermédia para se poder aceder à informação nele contida.

²⁰⁷ BARBEDO, Francisco; CORUJO, Luís; SANT'ANA, Mário – *Op. Cit.* p. 47.

5. Gestão continuada da informação

Gerir a informação deve ser uma "uma função que interliga e conjuga a concepção dos sistemas de informação com a concepção dinâmica da organização, [...] uma função de nível estratégico, que deve ser desempenhada ao mais alto nível da estrutura da organização (vice-presidência ou assessoria directa do presidente ou director-geral). As suas atribuições são múltiplas e diferenciadas, sendo o gestor da informação, antes de mais, um *controller* estratégico"²⁰⁸. Valorizando uma abordagem sistémica e integrada para a gestão de documental deverá existir um "[...] diálogo permanente entre o Arquivo e os serviços administrativos, assente no binómio Administrativo-Arquivista. Por um lado, sendo o administrativo, o primeiro arquivista na organização, este deve conhecer as técnicas e os métodos arquivistas. Por outro lado, o arquivista não pode descurar os processos e procedimentos administrativos, bem como os circuitos da documentação e informação"²⁰⁹. A sua atuação transversal e integradora de todo o ciclo de vida dos documentos deve estar suportada na declaração de política onde o arquivista deverá ser nomeado, enquanto membro qualificado da equipa, para a responsabilidade de gerir os documentos de arquivo. Por outro lado, compete aquele contribuir para impor a relevância dos preceitos definidos pela arquivística na gestão da informação e dos documentos de arquivo.

Ao longo do século XX muitos foram os contributos para a afirmação e consolidação da arquivística enquanto ciência da informação com a tentativa de alguns para o desenvolvimento de enquadramentos teóricos tentando fundamentar uma atividade eminentemente prática mas que tem vindo a tornar-se cada vez mais complexa onde os métodos de trabalho devem ser repensados à luz do novo contexto social, económico, político e tecnológico. Com efeito, nas duas últimas décadas foram colocados em questão alguns princípios e práticas aplicadas à gestão da informação como é o caso da teoria das três idades que defende a divisão do ciclo de vida dos documentos em três fases: a ativa, a semi-ativa e a inativa ou melhor, definitiva e que, tantos malefícios trouxe à gestão da informação durante o século XX. Muitos gestores de topo encararam esta teoria como um princípio da arquivística e faziam, e ainda fazem, coincidir cada idade com unidades orgânicas distintas para tutelar os documentos nas suas várias fases de vida. Esta forma de encarar o sistema de informação, publico ou privado, é uma visão que devemos recusar taxativamente na medida em que não valoriza a gestão da informação entendida enquanto recurso

²⁰⁸ ZORRINHO, Carlos – *Gestão da informação*. Lisboa : Editorial Presença, 1991. p. 21.

²⁰⁹ SILVA, Carlos Guardado da – *O Sistema de Arquivo Digital do Município de Torres Vedras*. Texto inédito. p. 5.

estratégico da organização e dificulta a implementação de um sistema de gestão documental por processos transversais à organização (e fora dela) o que aliás é um dos princípios da qualidade, a abordagem da gestão da informação por processos. Alguns autores consagrados da tradição arquivística canadiana consideravam esta abordagem sem prejuízo do estabelecimento de uma política arquivística integrada para a organização da informação que deverá prosseguir os seguintes objetivos:

“- garantir a unidade e a continuidade das intervenções do arquivista nos documentos de um organismo e permitir assim uma perspetiva do princípio das três idades e das noções de valor primário e de valor secundário:

- permitir a articulação e estruturação das atividades arquivísticas numa política de organização de arquivos;

- integrar o valor primário e o valor secundário numa definição alargada de arquivo.”²¹⁰

Em 1996 surge pela mão do australiano Frank Upward um novo modelo teórico designado por *records continuum* que identifica quatro eixos fundamentais para a gestão da informação nomeadamente no que diz respeito à produção, recolha, organização e acesso aos documentos de arquivo²¹¹. Como o próprio termo indica *continuum* pretende ser um modelo de gestão documental continuada que transcende o tempo e o espaço contemplando toda a vida dos documentos abolindo divisões artificiais decorrentes de plataformas tecnológicas, técnicas ou espaciais. Este modelo encontra razão de ser e, por outro lado, tenta responder à evolução tecnológica dos últimos anos onde a desmaterialização dos documentos e o surgimento de novos formatos e suportes forçou a comunidade arquivística a redefinir o seu objeto de estudo bem como a própria noção de documento na medida em que a “simbiose entre a informação e a tecnologia digital veio pôr em causa a noção estática e “duradoira” de documento (tendencialmente identificado com mensagens registadas num suporte papel) como conceito operativo e como objeto de estudo e marcou a entrada dos arquivos e da arquivística na chamada era pós custodial.”²¹² Este novo modelo apresenta-nos uma visão sistémica mais apurada da gestão da informação na medida em que ao considerar os novos suportes e os documentos nados digitais reposiciona e

²¹⁰ COUTURE, Carol; ROUSSEAU, Jean Yves – *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Publicações D. Quixote, 1998. p. 70.

²¹¹ MUNDET, José Ramón Cruz (dir.) – *Administración de documentos y archivos: Textos fundamentales*. Madrid: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros, 2011. p. 23.

²¹² RIBEIRO, Fernanda – *Os Arquivos na era pós-custodial: reflexões sobre a mudança que urge operar*. [Em linha]. [Consult. 201 Abr. 2011]. Disponível na [www: <URL: http://www.lettras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo10091.pdf>](http://www.lettras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo10091.pdf). p. 7.

coloca o arquivista, enquanto gestor de informação, em todo o ciclo de vida dos documentos para se assegurar que estes garantam critérios plasmados na norma 4438²¹³.

Neste contexto, o arquivista, gestor da informação, deve abandonar a postura de “técnico guardador de documentos que, na retaguarda esperava discretamente que a entidade orgânica produtora de informação lhe remetesse aqueles suportes documentais que deixavam de ter uso administrativo corrente [para] na chamada “era pós-custodial”, passar a estar na linha da frente, isto é junto da produção da informação, e ser o gestor e estruturador do fluxo informacional que corre no seio da organização e alimenta o funcionamento e capacidade decisória da mesma.”²¹⁴ Desta forma, o arquivista deve assumir um papel de destaque nas organizações que, no contexto da sociedade atual, produzem e adquirem conhecimento numa nova postura dinâmica em suportes digitais, em permanente evolução, competindo-lhe, quando para tal tem oportunidade, ser onnipresente no sistema de gestão da informação tentando marcar a sua influência em todo o processo de gestão dos documentos desde o momento da sua produção/receção. Parafrazeando Fernanda Ribeiro, deve estar presente na fase genésica dos documentos ou, se possível no momento prévio à sua criação, pugnando pela uniformização e normalização da produção documental, que deve ocorrer em contextos controlados. Assim, atuando no momento chave de qualquer sistema de informação valoriza a gestão integrada e contínua da mesma no que diz respeito a todos os momentos importantes do seu ciclo de vida como a criação, a tramitação, a avaliação, a classificação, o armazenamento, a preservação e a sua disponibilização, objetivo basilar de qualquer sistema de informação. Aliás, para a citada autora o ciclo de vida dos documentos divide-se apenas em duas fases, a fase genésica que corresponde ao arquivo corrente e a fase pós genésica que corresponde ao período vulgarmente atribuído ao Arquivo Intermédio e posteriormente ao Arquivo Definitivo²¹⁵.

²¹³ NP 4438-1 e 2.

²¹⁴ RIBEIRO, Fernanda – *Op. Cit.* p. 9.

²¹⁵ Aqui podemos encontrar e estabelecer uma relação com a tradição administrativa portuguesa pois, se analisarmos o Código do Procedimento Administrativo constatamos que este prevê a possibilidade de consulta dos procedimentos administrativos em duas fases. A fase procedimental, enquanto o procedimento ainda se encontra na sua itinerância até à decisão final e onde é necessário provar legitimidade para a sua consulta e a fase não procedimental quando o procedimento administrativo se encontra concluído e, sem prejuízo da legislação em vigor, pode ser consultado por qualquer cidadão que o requeira. Ainda que a fase genésica ultrapasse, do ponto de vista de duração, a fase procedimental.

Neste novo enquadramento, o arquivista deve tentar libertar-se do paradigma que se convencionou chamar a fase técnica e custodial que marcou todo o século XX até ao final da década de 80 para um novo contexto de atuação designado por paradigma científico-informacional, onde os arquivos são vistos como sistemas de informação e mais do que gerir documentos (no sentido tradicional em que o nosso sub-consciente os concebe), importa gerir informação que, de acordo com a proposta avançada por Armando Malheiro da Silva e Fernanda Ribeiro, é um “conjunto estruturado de representações mentais codificadas (símbolos significantes) socialmente contextualizados e passíveis de serem registadas num qualquer suporte material (papel, filme, banda magnética, disco compacto, etc.) e portanto, comunicadas de forma assíncrona e multidireccionala”²¹⁶ Este novo paradigma emergente e em progressiva afirmação, que deve merecer o contributo de todos nós, caracteriza-se:

- pela valorização da informação (referente de um fenómeno humano e social), residindo nela e não no suporte (material onde os códigos são registados) o objeto central de estudo;
- pela afirmação do dinamismo informacional em oposição ao imobilismo documental;
- pela impossibilidade de manter a compartimentação documental da informação no espaço institucional onde se conserva na medida em que este critério não abrange o contexto dinâmico de produção e comunicação da informação;
- pela necessidade de conhecer a informação social através de modelos teórico-científicos cada vez mais exigentes;
- pela alteração do actual enquadramento teórico-funcional no Universo dinâmico das Ciências Sociais;
- pela substituição da lógica instrumental patente nas expressões “gestão de documentos” e “gestão da informação” pela lógica científico compreensiva da informação na gestão.²¹⁷

²¹⁶ SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda – *Das «Ciências» Documentais à Ciência da Informação: Ensaio epistemológico para um novo modelo curricular*. Porto : Edições Afrontamento, 2002. p. 37.

²¹⁷ MASSON, Sílvia Mendes – *A arquivística sobre o prisma de uma ciência da informação. Uma proposta de Silva & Ribeiro*. [Em linha]. [Consult. 16 Set. 2011]. Disponível na www: <URL: http://www.google.pt/#hl=ptPT&source=hp&q=masson+era+pos+custodial&btnG=Pesquisa+do+Google&oq=masson+era+pos+custodial&aq=f&aql=&aql=&gs_sm=s&gs_upl=1628185821012412410113101013801270210.3.6.2111&bav=on.2.or_r_gc_r_pw.&fp=2b26aec8103deed1&biw=1138&bih=543>. p.97.

Os sistemas de informação devem ser valorizados enquanto centros nevrálgicos transversais à organização onde a “ informação é o recurso que permite uma efetiva combinação e utilização de outros fatores de produção – de facto, trata-se do meta-recurso que coordena a mobilização dos outros meios de forma a permitir o desempenho da organização.”²¹⁸ A informação, no contexto da globalização e da concorrência, adquire a dimensão de recurso ativo vital no seio da organização para o seu posicionamento em ambientes cada vez mais competitivos. Um dos objetivos primordiais da gestão da informação consiste em habilitar a organização para a aprendizagem e adaptação ao seu meio envolvente que se encontra em permanente mudança. Assim, a aquisição, o armazenamento, a análise e utilização da informação são momentos que não podemos dissociar e constituem a malha intelectual que permite o desenvolvimento das organizações inteligentes.²¹⁹

Partindo do pressuposto que as organizações existem e encontram a sua razão de existir nos seus clientes a satisfação dos mesmos assume particular relevância na definição de estratégias de atuação. Por outro lado, a própria consciência da missão da organização contribui para o desenvolvimento e evolução dos sistemas de gestão sempre no sentido de agilizar os serviços prestados no que diz respeito ao tempo de resposta, que se pretende o mais curto possível, e imprimir maior qualidade a esses serviços, designadamente, através de estruturas organizacionais mais flexíveis pretendendo-se construir um ambiente para:

- Dar prioridade aos processos, encarados como um conjunto de funções vitais da empresa, e integrando cada vez mais a informação correspondente;
- Proporcionar um acesso à informação que seja menos dependente da posição hierárquica e mais pela relevância da informação face ao conhecimento e à função de quem acede;
- Tornar o acesso à informação e aos próprios processos cada vez menos dependente da localização e da proximidade física;
- Admitir um misto de características hierárquicas na ligação das unidades funcionais entre si, com a administração e mesmo diretamente com o exterior;
- Estabelecer ambientes integrados que permitam a estas unidades ou «órgãos» funcionar em conjunto, de maneira eficaz e coordenada;

²¹⁸ CHOO, Wei Chun – *Gestão da Informação para a organização inteligente*. Lisboa: Caminho, 2003. p. 19.

²¹⁹ IDEM – *Ibidem*. p. 283.

- Viabilizar e facilitar novas formas de colaboração, dentro das organizações e com os parceiros externos, quer institucionalmente, quer de forma mais direta no âmbito de processos transversais à organização e, como vimos anteriormente, a várias organizações.²²⁰

Para o sucesso de qualquer organização é necessário perspetivá-la de uma forma global, orgânica, flexível, integrante e integrada em determinado contexto. “Neste sentido foi surgindo a ideia de caminhar para modelos do tipo orgânico, baseados em analogias com os seres vivos [onde] a inovação consiste em partir da noção básica da organização como instrumento de execução da sua missão, um conceito tão geral e estável quanto a própria existência da organização, e materializar esse conceito, de forma atuante e em tempo real, em todos e cada um dos processos que constituem a sua atividade, quer sejam processos mais ou menos estáveis quer sejam efémeros.”²²¹ Nesta nova abordagem comparativa, os sistemas de informação estão para as organizações como o sistema nervoso está para os organismos vivos pelo que a comunicação entre o *back-office* e o *front-office* deve ser tão ágil e eficaz quanto possível para que se possam atingir os objetivos a que se propõem e que em última análise é a satisfação dos seus clientes.

²²⁰ CASTRO, J.A. Temudo, CUNHA, A.C.; LEAL, Maria José – Op. Cit. p. 154 - 155.

²²¹ IDEM – *Ibidem*. p. 151.

Conclusões

O processo de evolução e maturidade da Sociedade da Informação impeliu os sucessivos governos constitucionais ao desenvolvimento de projetos que visaram a modernização da Administração Pública. Estes são a face visível da evolução do próprio conceito de governação, fruto das pressões sociais, económicas e da própria evolução das TIC. Neste contexto surgem novas conceções de governação como a *Digital Era Governance* que, como o próprio conceito indica, só é possível através da utilização massiva das TIC. Inerente a esta nova conceção está, entre outras, a premissa da promoção de uma visão holística das organizações e da Administração Pública onde importa sobretudo responder às necessidades e expectativas dos cidadãos que começaram a ser encarados como clientes. Esta mudança de paradigma do funcionamento da Administração Pública preconiza uma alteração significativa no funcionamento das organizações que a compõem. Pretende a evolução de um modelo de funcionamento vertical em que os organismos operam sem se preocupar com o seu contexto funcional, numa lógica de silos, para um modelo em que a palavra de ordem é a interoperabilidade e onde se privilegia o trabalho colaborativo numa lógica de funcionamento em rede. Este novo modelo que visa essencialmente a rentabilização de recursos e qualificação dos serviços prestados, a fluidez da circulação da informação assume especial relevância na medida em que aquela se assume como um dos principais recursos ativos das organizações, se não mesmo o principal. O acesso à informação em tempo útil acelera e apoia o processo de tomada de decisão pelo que o sucesso das organizações depende da forma como cada uma gere e utiliza a informação.

No contexto português, vários foram os programas que materializaram esta nova forma de atuação da Administração Pública na senda da modernização administrativa. Destacamos aqui o PRACE que preconizou o desenvolvimento de serviços partilhados ao nível interministerial de forma a reduzir estruturas e processos redundantes, flexibilizando e aumentando a comunicação horizontal e vertical através da tentativa de redução de cadeias de comando, valorizando estruturas administrativas mais horizontais bem como a utilização massiva das TIC. Este programa visou a aproximação entre a Administração Pública e os cidadãos através do estabelecimento de novos canais de comunicação e novas formas de prestação de serviços como os *e-services*. A evolução em Portugal da prestação de serviços transacionais completamente desmaterializados, prestados sem qualquer deslocação física por parte dos cidadãos, permitiu a ascensão ao primeiro lugar do *Ranking* europeu em

2009, no que diz respeito à disponibilidade e sofisticação dos 20 *e-services* públicos básicos.

Na senda da modernização Administrativa, as práticas de *e-government* constituem o seu móbil principal. São a oportunidade que a Administração Pública dispõe para atingir a tão almejada reforma e qualidade dos serviços públicos. Se por um lado, através da construção de portais e sítios na internet com disponibilização de *e-services*, se transmite uma imagem de modernidade e qualidade, por outro lado, permite a adoção de plataforma tecnológicas interoperáveis de informação que valorizam o trabalho colaborativo numa perspetiva intra e suprainstitucional. Isto é, uma redefinição do *front-office* com oferta de mais e renovados serviços e uma reorganização do *back-office* que permite apoiar novos modelos de funcionamento. Esta evolução permitiu o surgimento de balcões únicos de atendimento e a oferta de serviços concentrados, dos quais as Lojas do Cidadão são a face mais visível e carismática. Neste novo modelo a Administração Pública desenvolve a sua atividade numa lógica de processos que correspondem a eventos de vida dos cidadãos pelo que surgem produtos como: Cartão do Cidadão; Empresa na Hora; Casa Pronta; ou o Balcão Perdi a Carteira. Para a oferta destes serviços, o Estado funciona e gere os seus processos de uma forma transversal em que não importa ao cidadão de que forma aquele opera mas sim, como oferece e fornece os serviços que visam essencialmente a sua satisfação. O estabelecimento de programas como o Simplex e o Simplex Autárquico ilustram bem a lógica do funcionamento suprainstitucional e em rede, designadamente, quando prevê a possibilidade dos municípios apresentarem medidas intermunicipais e intersectoriais pois, a interoperabilidade constitui um valor para o funcionamento das organizações da Administração Pública, independentemente, do seu nível de poder.

A esta evolução não ficaram alheios os sistemas digitais de gestão de informação pelo que a Direção Geral de Arquivos enquanto entidade coordenadora e fiscalizadora da política arquivística nacional desenvolveu alguns produtos tendentes a facilitar o estabelecimento do *e-government*. Referimo-nos ao MIP – Metainformação para a Interoperabilidade e à MEF – Macroestrutura Funcional do Estado. Esta promove a visão holística da Administração Pública através da identificação das funções do Estado, ainda que a versão 1.0 considere a Macroestrutura apenas ao nível das funções da Administração Central. Quando nos referimos a *e-services*, naturalmente, teremos de falar em desmaterialização da informação e, também neste campo, a Direção Geral de Arquivos, publicou um manual que orienta metodologicamente a elaboração de planos de preservação digital. Existe a consciência de que todos

caminhamos para a digitalização dos arquivos históricos, para a desmaterialização de processos e para a oferta de *e-services*, porém é necessário assegurar a preservação contínua da informação, mesmo aquela cujo destino final é a eliminação, para que as organizações possam funcionar e para que se assegure o futuro da memória.

O sucesso de algumas iniciativas de *e-government* por parte da Administração Central do Estado contagiou organizações de diferentes níveis de poder, designadamente, a Administração Local. Os municípios, pela sua proximidade com as populações e, numa lógica de descentralização, com a crescente atribuição de competências têm responsabilidades acrescidas no que diz respeito à prestação de serviços aos cidadãos/municípios. Assim, o município do Pombal, que nos últimos anos pugnou pela reforma administrativa com o intuito de qualificar os serviços prestados, surgiu, no contexto português, como uma das referências nesta matéria. Com efeito, como vimos, este município fez uma aposta forte no desenvolvimento e aplicação das TIC oferecendo aos seus municípios várias formas de atendimento e várias formas de prestação de serviços disponibilizando, através do seu portal, *e-services* em diversas áreas de intervenção do município. Num relatório elaborado pela Direção Geral das Autarquias Locais podemos observar que ocupa os lugares cimeiros no que diz respeito à disponibilização e sofisticação dos *e-services* prestados. No entanto, um dos fatores que determinam o sucesso destes novos serviços é a sua aceitação e utilização e o contexto eminentemente rural do município do Pombal não se coaduna com aqueles pelas mais variadas razões: ausência de recursos tecnológicos para aceder a estes novos canais de comunicação; desconfiança na utilização dos serviços desmaterializados; desconfiança na própria atuação da Administração Pública. Para o sucesso e rentabilidade destes novos produtos são fundamentais ações de mobilização e sensibilização para os seus benefícios. Também aqui, o município constitui um bom exemplo do trabalho colaborativo e em rede ao criar Balcões de Atendimento ao Município nas respetivas Freguesias numa tentativa de combate à infoexclusão, criando uma rede de atendimento municipal. Nestes balcões os municípios podem aceder aos *e-services* intermediados por um trabalhador da freguesia, no entanto isto implica uma deslocação física o que, face ao que defendemos atrás, nos faz pensar que já não estamos perante um *e-service* na perspetiva do cidadão mas sim na perspetiva do município.

Ainda, relativamente ao município do Pombal, parece existir uma qualidade desigual no desenvolvimento dos sistemas de informação e tecnológico de informação, sobrepondo-se este àquele, cuja expressão é reduzida ou apagada. Um dos problemas que se sente em algumas autarquias, cujos sistemas de gestão digital de

informação não se encontram desenvolvidos, é paradoxal. Isto é, por um lado, pretendem desenvolver, modernizando os seus sistemas com oferta de atendimento multicanal e aposta nos *e-services*; por outro lado, esta oferta reduz o volume do atendimento presencial dos cidadãos-clientes nas organizações quebrando-se um elo e uma relação que, politicamente, se deseja próxima, quando não pessoal ou física.

Era, ainda, nossa intenção caracterizar, através da aplicação de questionários, os utilizadores dos *e-services*, apresentar alguma informação estatística relativamente à utilização daqueles e, por outro lado, analisar quais as freguesias que registam mais solicitações de intermediação entre os munícipes e os *e-services* municipais. Estas frentes de investigação permitiriam conhecer com maior profundidade esta realidade e, por outro lado, aferir o grau de aceitação dos *e-services* bem como o contexto social do nível dessa aceitação. Todavia, a decisão tardia por parte do município do Pombal, cujo acolhimento positivo à nossa proposta, muito agradecemos, condicionou-nos o caminho previamente traçado.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *A Agência para a Modernização Administrativa*. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL:http://www.ama.pt/index.php?option=com_content&task=category§ionid=1&id=3&Itemid=4>

AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Cartão do cidadão: Autenticação com o cartão do cidadão*. [Em linha]. [Consult. 5 Mai. 2012]. Disponível na www: <URL:http://www.cartaodecidadao.pt/images/stories/Manual%20Autenticacao%20com%20Cartao%20de%20Cidadao_%20v1.7.pdf>.

AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Rede Interministerial para as TIC*. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL:www.ama.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=22>.

AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Reengenharia de processos*. [Em linha]. [Consult. 10 Mai. 2012]. Disponível na www: <URL:http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/Avisos/20090618_2_Princ%C3%ADpios%20sobre%20Reengenharia%20de%20Processos.pdf>.

AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. *Simplex: Quanto mais simples melhor*. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL:www.simplex.pt>.

al-KHATIB, Hala – *A citizen oriented e-government maturity model*. [Em linha]. [Consult. 15 Jan. 2012]. Disponível na www: <URL:<http://www.brunel.ac.uk/329/BBS%20documents/PHD%20Doctoral%20Symposium%2009/HalaAlKhatib0632085.pdf>>.

ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel – *Cidadania Digital e Democratização Eletrónica*. [Em linha]. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação. [Consult. 15 Jan. 2012]. Disponível na www: <URL:http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_IV.pdf>.

ANTÓNIO, Júlio Rafael – *Desafios profissionais da gestão documental*. Lisboa: Edições Colibri Santa Casa da Misericórdia, 2009.

ARAÚJO, Joaquim Felipe Ferraz Esteves de – *A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. [Em linha]. [Consult. 15 Abr. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://repositorium.sdum.uminho.pt>>.

ASSOCIAÇÃO PARA A PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – *Contributo da APDSI para o sucesso da missão do GPTIC*. [Em linha]. [Consult. 4 Dez. 2011]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.apdsi.pt/index.php?mact=News,cntnt01,print,0&cntnt01articleid=558&cntnt01showtemplate=false&cntnt01returnid=82>>.

AUTARQUIA DIGITAL – *Município do Pombal promove evento dedicado à gestão documental*. [Em linha]. [Consult. 20 Jul. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://autarquiadigital.com/2012/06/06/municipio-de-pombal-promove-evento-dedicado-a-gestao-documental/>>.

BARBEDO, Francisco – *Governo eletrónico: Documento metodológico para a elaboração de um esquema de metainformação para a interoperabilidade (MIP) e uma macroestrutura funcional*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na www: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2008/10/eqov_interoperabilidade1.pdf>.

BARBEDO, Francisco; CORUJO, Luís; SANT'ANA, Mário – *Recomendações para a produção de Planos de Preservação Digital*. Lisboa: Direção Geral de Arquivos, 2011. [Em linha]. [Consult. 10 Jun. 2012]. Disponível na www: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2011/11/Recomenda%C3%A7%C3%B5es-para-a-produ%C3%A7%C3%A3o-de-PPD_V2.1.pdf>

BILHIM, João; NEVES, Barbara – *O Governo eletrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais*. [Em linha]. [Consult. 10 Mar. 2012]. Disponível na www: <URL: http://apdsi.pt/uploads/news/id546/3.8_joao%20bilhim%20+%20barbara%20neves_070626.pdf>.

CABRITA, Eduardo – “Alargar o espírito “Simplex”” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/>>.

CALL CENTER MAGAZINE ONLINE – *Pombal já tem contact center integrado*. [Em linha]. [Consult 15 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.callcentermagazine.net/content.aspx?menuid=55&eid=5441>>.

CAMPOS, Ricardo; MARQUES, Célio – *O Governo eletrónico e os sistemas de informação públicos em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://hultig.di.ubi.pt/~ricardo/ficheiros/CISTI2006.pdf>>.

CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima – *Governança, inovação e tecnologias: O estado rede e a administração pública do futuro*. Lisboa: Edições Sílabo, 2009.

CARVALHO, Henrique; MELO, Vitor – *E-government. Arma estratégica indispensável para a obtenção de vantagens competitivas*. [Em linha]. [Consult. 15 Jun. 2012]. Disponível em www: <URL: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/21/E-Gouvernement.pdf>>.

CASTELLS, Manuel – *Era da informação: economia, sociedade e cultura*. Lisboa: FCG, 2007.

CASTRO, J.A. Temudo de; CUNHA, A. C.; LEAL, Maria José – *Organizações em tempo real: O papel dos sistemas da informação*. Lisboa: Edições Silabo, 2008.

CHOO, Wei Chun – *Gestão da Informação para a organização inteligente*. Lisboa: Caminho, 2003.

COMISSÃO EUROPEIA – *Smarter, Faster, Better eGovernment: 8º benchmark measurement, 2009*. [Em linha]. [Consult. 5 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf>.

COMISSÃO EUROPEIA – *The user challenge: Benchmarking the supply of online public services*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na www: <URL: http://www.ch.capgemini.com/m/ch/tl/EU_eGovernment_Report_2007.pdf>.

COMPUTERWORLD [et. al.] – *BPM tem de fazer parte da arquitectura de SI. Computerworld: Advanced Hot Topics*. Lisboa: [Imediatic]. [Em linha]. [Consult. 11 Mai. 2012]. Disponível na www: <URL:<http://sisconsult.com/pt/publicacoes>>.

CORDEIRO, Conceição – “Por um serviço público de excelência” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/>>.

COUTURE, Carol; ROUSSEAU, Jean Yves – *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Publicações D. Quixote, 1998.

DLM FORUM FOUNDATION – *Moreq 2010: Core services & Plug-in modules*. Version 1.1. [Em linha]. [Consult. 12 Dez. 2011]. Disponível na www: <URL: http://moreq2010.eu/pdf/moreq2010_vol1_v1_1_en.pdf>.

DAVENPORT, Thomas H. – *Reengenharia de processos. Como inovar na empresa através da tecnologia da informação*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DENHART e DENHART – The new public service: Serving rather than steering In: *Public administration review*, 2000, Vol.60, nº 6. [Em linha]. [Consult. 15 Abr. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://faculty.unlv.edu/cstream/assignments/PERFORMANCE/Articles/Denhardt%20-%20new%20public%20service.pdf>>.

DIREÇÃO GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS – *Avaliação dos serviços online municipais: e-municipios 2009*. [Em linha]. [Consult. 15 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/Apr_estudo_e-municipios_DGAL2009.pdf>.

DO IT LEAN - *Município do Pombal: Webdoc 2.0 management system*. [Em linha]. [Consult. 10 Jun. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.doitlean.com/leansite/WebDoc.aspx>>.

DUNLEAVY, Patrick; et. al. – “New public management is dead – Long live digital era governance” In *Journal of Public Administration Research and Theory*. [Em linha]. [Consult. 16 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://jerrybrito.pbworks.com/changes/f/Digital%25C2%25A0Era%25C2%25A0Governance%25C2%25A02006.pdf>>.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen – *The second wave of digital era governance*. [Em linha]. [Consult. 16 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643850>.

ELLIS, Judith; BUSTELO, Carlota – *Management System for Records*. [Em linha]. [Consult. 10 Fev. 2012]. Disponível na www: <URL: http://www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/news.htm?refid=Ref1524>.

EUROCID – *A estratégia de Lisboa do lançamento à atualidade: marcos importantes em 7 anos de estratégia de Lisboa 2000-2007*. [Em linha]. [Consult. 20 Set. 2011]. Disponível na www: <URL: http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=1828&p_est_id=5083>.

EUROPA. SUMMARIES OF EU LEGISLATION – *ICT and eGovernment: European Action Plan 2011-2015*. [Em linha]. [Consult. 9 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/si0021_en.htm>.

FANG, Zhiyuan – *E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan016377.pdf>>.

FERREIRA, Luís Miguel – *O e-gov em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 20 Dez. 2011]. Disponível na www: <URL: http://www.valeminhodigital.pt/portal/page/portal/Portal_Regional/valeminhodigital/Forum_VMD/Luis_Ferreira_PTecnologico_FVMD.pdf >

FUNDAÇÃO PARA A CIÊNCIA E TECNOLOGIA – *Pograma Operacional Sociedade da Informação*. [Em linha]. [Consult. 20 Set. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://www.fct.mctes.pt/pt/programasinvestimento/posi/posifiles/posi.html>>.

GOUVEIA, Luís Borges – *Local e-Government: A governação digital na autarquia*. [Em linha]. [Consult. 10 Mar. 2012]. Disponível na www: <URL: http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/263/1/livro_egov.pdf>.

INSTITUTO PORTUGUÊS DA QUALIDADE - *NP 4438-2, Informação e documentação. Gestão de documentos de arquivo. Parte 2: Recomendações de aplicação*. Lisboa: Instituto Português da Qualidade, 2005.

INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES – *Documentos de arquivo eletrónicos: manual para arquivistas*. Trad. e adapt. à realidade portuguesa por Grupo de Trabalho reunido pelo Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo. Lisboa: IAN/TT, 2005.

INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES – *ISAD (G): General International Standard Archival Description: adopted by the Committee on Descriptive Standards*. Stockholm: Sweden, 19-22 September 1999. Ottawa, 2000. Trad. Grupo de Trabalho para a Normalização da Descrição em Arquivo. 2.^a ed. Lisboa: IAN/TT, 2002.

INTERNATIONAL STANDARDS ORGANIZATION – *ISO 19005 – Document management, electronic document file format for long term preservation: Part 2: Use of PDF/A*. Geneva: International Standards Organization, 2011.

LAMPREIA, L. – *Contributos para uma nova cultura de gestão pública*. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa, 1997.

LEITÃO, João Filipe Venâncio – *A Gestão documental e a gestão da qualidade: O município da Lourinha*. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. [Em Linha]. [Consult. 10 Fev. 2012]. Disponível na www: <URL:

http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/2061/1/23152_ulfl0782781_tm_tese_anexos_1_2_3_5.pdf>.

MARTINHO, Ana Pinto – “Autarquias mais simplex” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/>>.

MARTINHO, Ana Pinto – “De que falamos, quando falamos de CRM?” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.espiral-net.com/igovdoc/12/>>.

MARTINHO, Ana Pinto – *e-Government: o estado da arte em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 8 Mar. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://igov.org/index.php?article=14556&visual=21&subject=288>>.

MARTINS, Pedro André; VASCONCELOS, Diogo – *Estudo de casos de boas práticas de negócio eletrónico*. Sociedade Portuguesa de Inovação: Porto, 2006. [Em linha]. [Consult. 10 Jun. 2012]. Disponível na www: <[URL: http://www.spi.pt/negocio_electronico/documentos/manuais_PDF/Manual_X.pdf](http://www.spi.pt/negocio_electronico/documentos/manuais_PDF/Manual_X.pdf)>.

MARTINS, Pedro – “Dinâmica de modernidade com recurso às TIC” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.espiral-net.com/igovdoc/02/>>.

MARTINS, Pedro de Matos – *Pombal na senda da Modernização Administrativa*. [Em linha]. [Consult. 5 Mai. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.rcc.gov.pt/Mediateca/artigos/Paginas/Pombal-na-Senda-da-Moderniza%C3%A7%C3%A3o-Administrativa.aspx>>.

MASSON, Sílvia Mendes – *A arquivística sobre o prisma de uma ciência da informação. Uma proposta de Silva & Ribeiro*. [Em linha]. [Consult. 16 Set. 2011]. Disponível na www: <URL: http://www.google.pt/#hl=ptPT&source=hp&q=masson+era+pos+custodial&btnG=Pesquisa+do+Google&oq=masson+era+pos+custodial&aq=f&aqi=&aql=&gs_sm=s&gs_upl=1628185821012412410113101013801270210.3.6.2111&bav=on.2.or.r_gc.r_pw.&fp=2b26aec8103deed1&biw=1138&bih=543>.

MATEUS, João Carlos – *O Governo eletrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia*. [Em linha]. Revista de Estudos Politécnicos, 2008, vol. VI, n.º9. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n9/n9a02.pdf>>.

MENDES, Manuel Vieira – *A reforma da Administração Pública em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 15 Set. 2011]. Disponível na www: <URL:http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf>.

MUNDET, José Ramón Cruz (dir.) – *Administración de documentos y archivos: Textos fundamentales*. Madrid: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros, 2011.

MUNDET, José Ramón Cruz – *La gestión de documentos en las organizaciones*. Madrid: Ediciones Pirámide, 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – *Making life easy for citizens and business in Portugal: Administrative simplification and e-Government*. [Em linha]. [Consult. 5 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://www.oecd.org/mena/governance/42600869.pdf>>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – *UN E-Government survey 2008: From E-Government to Connected Governance*. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>>.

PENTEADO, Pedro – *A MEF no contexto das políticas e programas de interoperabilidade da Administração Pública*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na www: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2012/07/2012-07-11_MEF_PPenteado.pdf>.

PENTEADO, Pedro (coord.) – *Macroestrutura Funcional: Pressupostos básicos*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://dgarq.gov.pt/files/2011/03/Macroestrutura-funcional-MEF-Pressupostos-b%C3%A1sicos-2011.pdf>>.

PEREIRA, Manuel João – *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*. Oeiras: INA, 2005.

PORTUGAL – *Documento Verde da Reforma da Administração Local: uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política*. [Em linha]. [Consult. 11 Fev. 2012]. Disponível na [www: <URL: http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf>](http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf).

PORTUGAL. ESTRATÉGIA DE LISBOA – *Portugal Novo: Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego 2005/2008*. [Em linha]. [Consult. 20 Nov. 2011]. Disponível na [www: <URL: www.pscatm.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=41&Itemid=63>](http://www.pscatm.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=41&Itemid=63).

PORTUGAL – *Ligar Portugal: Um Programa de Ação Integrado no Plano Tecnológico do XVII Governo: Mobilizar a Sociedade da Informação e do Conhecimento*. [Em linha]. [Consult. 20 Nov. 2011]. Disponível na [www: <URL: http://www.ligarportugal.pt>](http://www.ligarportugal.pt).

PORTUGAL. MISSÃO PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*. [Em linha]. [Consult. 2 Jan. 2012]. Disponível na [www: <URL: www2.ufp.pt/~lmbg/formacao/lvfinal.pdf>](http://www2.ufp.pt/~lmbg/formacao/lvfinal.pdf).

PORTUGAL – *Plano de Classificação para a Administração Local v 0.1*. [Em linha]. [Consult. 15 Ago. 2012]. Disponível na [www: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2012/08/PC-v01-Plano-de-Classifica%C3%A7%C3%A3o-para-a-Administra%C3%A7%C3%A3o-Local.pdf>](http://dgarq.gov.pt/files/2012/08/PC-v01-Plano-de-Classifica%C3%A7%C3%A3o-para-a-Administra%C3%A7%C3%A3o-Local.pdf).

PORTUGAL. PLANO TECNOLÓGICO – *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado: Modelo de Reestruturação da Administração Central do Estado*. [Em linha]. [Consult. 20 Nov. 2011]. Disponível na [www: <URL: http://cnel.gov.pt/document/Modelo_PRACE_MAR06.pdf>](http://cnel.gov.pt/document/Modelo_PRACE_MAR06.pdf).

PORTUGAL. PLANO TECNOLÓGICO – *Uma estratégia de crescimento com base no conhecimento, tecnologia e inovação. Documento de apresentação*. [Em linha]. [Consult. 10 Nov. 2011]. Disponível na [www: <URL: http://www.planotecnologico.pt/document/OPlanoTecnologico.pdf>](http://www.planotecnologico.pt/document/OPlanoTecnologico.pdf).

PORTUGAL. QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO III 2000-2006 – *PO Sociedade do Conhecimento (POSC)*. [Em linha]. [Consult. 20 Nov. 2011]. Disponível na [WWW: <URL: http://www.qca.pt/pos/posc.asp>](http://www.qca.pt/pos/posc.asp).

PORTUGAL. QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO III 2000-2006 – *Programa Operacional da Administração Pública: Complemento de Programação, 2005*. [Em

linha]. [Consult. 20 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: http://www.qca.pt/pos/download/complem_2004/CPPOAP.pdf>.

PORTUGAL. REDE COMUM DO CONHECIMENTO - *Autarquias premiadas pelo e-municipios 2009*. [Em linha]. [Consult. 15 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.rcc.gov.pt/Noticias/2010mai/Paginas/Autarquias-premiadas-pelo-%E2%80%98e-munic%C3%ADpios-2009%E2%80%99---.aspx>>.

PORTUGAL. REDE COMUM DO CONHECIMENTO – *Plataforma Comum de Modernização*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/AE/Paginas/Plataforma-Comum-de-Moderniza%C3%A7%C3%A3o.aspx>>.

PORTUGAL. REDE COMUM DO CONHECIMENTO – *Pombal na senda da Modernização Administrativa*. [Em linha]. [Consult. 10 Ago. 2012] Disponível na www: <URL: <http://www.rcc.gov.pt/Mediateca/artigos/Paginas/Pombal-na-Senda-da-Moderniza%C3%A7%C3%A3o-Administrativa.aspx>>.

PORTUGAL. REDE COMUM DO CONHECIMENTO – *SIRJUE (Sistema informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação)*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/AE/Paginas/SIRJUE-%28Sistema-Infom%C3%A1tico-do-Regime-Jur%C3%ADdico-da-Urbaniza%C3%A7%C3%A3o-e-da-Edifica%C3%A7%C3%A3o%29--.aspx>>.

RIBEIRO, Fernanda – *Os Arquivos na era pós-custodial: reflexões sobre a mudança que urge operar*. [Em linha]. [Consult. 20 Abr. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo10091.pdf>>.

ROCHA, J. A. Oliveira – *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: INA, 2001.

RONDINELLI, Rosely Curi – *Gerenciamento de Arquivístico de documentos eletrónicos: Uma abordagem teórica da diplomática arquivística contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SALVADOR, Nuno – *O Cartão do Cidadão nas Autarquias Locais*. [Em linha]. [Consult. 10 Ago. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://autarquiadigital.com/2011/03/12/o-cartao-do-cidadao-nas-autarquias-locais/>>.

SALVADOR, Nuno – “Contact center centraliza atendimento municipal em Pombal” In: *Igov-Doc: Manuais de referência da administração pública*. [Em linha]. [Consult. 14 Abr. 2012]. Disponível na www: <URL: <http://www.igov.org/index.php?visual=1&article=18035>>.

SERRA, Jordi Serra – *Los documentos electrónicos: Qué son y como se tratan*. Gijón: Trea, 2008.

SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda – *Das «Ciências» Documentais à Ciência da Informação: Ensaio epistemológico para um novo modelo curricular*. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SILVA, Carlos Guardado da – *Macro Estrutura Funcional para Administração Local. O modelo conceitual e a metodologia para a construção do plano de classificação*. [Em linha]. [Consult. 20 Ago. 2012] Disponível na www: <URL: http://dgarq.gov.pt/files/2012/07/2012-07-11_MEF_CGuardado-da-Silva.pdf>

SILVA, Carlos Guardado da – *Os arquivos enquanto instrumentos de modernização administrativa e de gestão da qualidade*, 2006. Comunicação apresentada no âmbito do VII Encontro Nacional dos Arquivos Municipais em Torres Vedras.

SILVA, Carlos Guardado da – *O Sistema de Arquivo Digital do Município de Torres Vedras*. Texto inédito.

SOFTWARE LIVRE@AP – *Sistema de Gestão Documental Webdoc*. [Em linha]. [Consult. 10 Jun. 2012]. Disponível na www: <URL: http://softwarelivre.citiap.gov.pt/boas_praticas/aut/cmpomb/webdocb>.

UNIDADE DE COORDENAÇÃO DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – *Bolsa de ideias para a Modernização Administrativa*. [Em linha]. [Consult. 10 Nov. 2011]. Disponível na www: <URL: <http://www.slideshare.net/carloscarapeto/bolsa-de-ideias-para-a-modernizacao-administrativa>>.

UNIDADE DE MISSÃO INOVAÇÃO E CONHECIMENTO – *Qualidade e eficiência dos Serviços Públicos: Plano de ação para o governo eletrónico*. [Em linha]. [Consult. 10 Dez. 2011]. Disponível na www: <URL: http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/II_Plano_Accao_eGov.pdf>.

UNIDADE DE MISSÃO INOVAÇÃO E CONHECIMENTO – *Plano de Ação para o Governo Eletrónico*. [Em linha]. [Consult. 10 Dez. 2011]. Disponível na www: <URL: http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/II_Plano_Accao_eGov.pdf>.

VEIGA, Alexandre Brandão da – *Acesso à informação da Administração pública pelos Particulares*. Coimbra: Almedina, 2007.

VIDIGAL, Luís – *A face oculta da Administração Pública Eletrónica: Uma abordagem Sócio Técnica*. [Em linha]. [Consult. 15 Jan. 2012]. Disponível na www: <URL: http://luisvidigal.no.sapo.pt/A_face_oculta_da_Administracao_Publica_ElectronicaPDF.pdf>.

VIDIGAL, Luís – *Governança para um “Estado na Hora”: A esperança ainda está dentro da “Caixa de Pandora”*. [Em linha]. [Consult. 15 Jan. 2012]. Disponível na www: <URL: http://www.apdsi.pt/uploads/news/id545/2.5_luis%20vidigal_070626.pdf>.

VIDIGAL, Luís – “Pessoas e Tecnologias: o desafio da administração pública eletrónica” In: *A reinvenção da Função Pública: Da Burocracia à Gestão – Ata do terceiro encontro do Instituto Nacional de Administração*. Oeiras: INA, 2002.

VORTAL – *VortalGov*. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2012]. Disponível na www: <URL: http://portugal.vortal.biz/public-etendering_page_779>.

ZORRINHO, Carlos – *Gestão da informação*. Lisboa: Editorial Presença, 1991.