



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Diretiva de Serviços e Balcão do Empreendedor: o caso do Instituto da Mobilidade e dos Transportes

Hugo Manuel Oliveira Leite

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

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

setembro, 2013



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Diretiva de Serviços e Balcão do Empreendedor: o caso do Instituto da Mobilidade e dos Transportes

Hugo Manuel Oliveira Leite

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

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

setembro, 2013

Agradecimentos

À Zoraida pelo seu amor, força, exemplo, atitude, personalidade, confiança, estímulo e cumplicidade.

A todos os que agem com integridade e transparência.

A todos os que acreditam no serviço público!

“Qualquer destino, por mais longo e complicado que seja, vale apenas por um único momento: aquele em que o homem compreende de uma vez por todas quem é.”
[Jorge Luis Borges]

Resumo

A liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento de qualquer pessoa ou empresa da União Europeia encontra-se materializada na Diretiva de Serviços. A fim de reforçar a simplificação administrativa, são criados os balcões únicos eletrónicos, portais de administração em linha que permitem saber quais são as leis, regulamentos e formalidades aplicáveis à prestação de serviços e efetuar em linha as formalidades administrativas necessárias. O Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de política económica reforça a ideia de liberalizar e alarga os serviços no balcão único para além das formalidades abrangidas pela Diretiva de Serviços. Neste contexto, será importante uma análise do impacto das políticas nas Tecnologias da Informação e Comunicação na prestação de serviços, partindo do estudo sobre as vantagens e desafios tecnológicos dos instrumentos de simplificação administrativa em Portugal.

Este trabalho de projeto busca, através de um plano estratégico proposto, uma mudança do modelo de gestão pública. Serão analisadas as formalidades do Instituto da Mobilidade e dos Transportes abrangidas pela Diretiva de Serviços - e disponibilizadas no Balcão do Empreendedor – com o propósito de as relacionar com os fatores críticos de sucesso do Instituto, através de uma técnica matricial de análise: a Matriz de Prioridades. O objetivo é perceber a importância do Balcão do Empreendedor na desmaterialização de processos internos e a identificação das áreas prioritárias de atuação.

Palavras-chave: Administração eletrónica, simplificação, balcão único, Diretiva de Serviços, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, Matriz de Prioridades

Abstract

The right of establishment and the freedom to provide services is ensured in the Services Directive. In order to further simplify administrative single points are created, eGovernment portals that find out about the rules, regulations and formalities that apply to service activities and complete the administrative procedures online. The Memorandum of Understanding on economic policy conditionalities reinforces the idea of liberalizing services and extends the points of single contact beyond the scope of the Directive's procedures and formalities. In this context, it is important to perform an analysis of the impact on Information Technology and Communication policies in the provision of services, based on the study of the advantages and challenges of technological instruments for administrative simplification in Portugal.

This research project seeks, through a proposed strategic plan, a change of public management model. It will analyze the procedures of the Institute for Mobility and Transport covered by Services Directive and made available on the Entrepreneur's Desk (BdE) and relate them with the critical success factors of the Institute, through a technical analysis matrix: Matrix of Priorities. The goal is to percept the importance that the Entrepreneur's Desk has in dematerialized internal processes and the identification of priority areas for action.

Keywords: eGovernment portals, simplification, points of single contact, Services Directive, Institute for Mobility and Transport, Priorities Matrix

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - REFLEXÃO TEÓRICA: ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	6
1.1 A visão do poder do Estado e sua capacidade institucional	7
1.2 Os desafios à reforma da Administração Pública	11
1.2.1 Modelos organizacionais de reforma da Administração Pública.....	13
1.2.2 Mudança e continuidade dos modelos teóricos: os papéis dos servidores públicos.....	24
1.2.3 A ética e o interesse público.....	29
1.3 Síntese conclusiva.....	33
CAPÍTULO II – A DIRETIVA DE SERVIÇOS E O BALCÃO DO EMPREENDEDOR	35
2.1. A aposta de Portugal na sociedade da informação	35
2.1.1. Estratégia de modernização administrativa: os instrumentos de mudança.....	39
2.2. Simplificação do exercício de uma atividade económica.....	46
2.3. A Diretiva de Serviços: rumo ao mercado interno dos serviços.....	50
2.5. Balcão do Empreendedor: formalidades e fichas de serviço	56
CAPÍTULO III – O INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES	61
3.1 Reestruturação e competências.....	61
3.1.1. Formalidades aprovadas no Balcão do Empreendedor.....	63
3.2.1. Cadeia de valor e diagnóstico da envolvente	65
3.2.3 Análise das partes interessadas – Stakeholders	66
3.2.4. Análise SWOT	68
3.2.5. Fatores críticos de sucesso.....	70
3.2.6. Matriz de Prioridades.....	71
CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
BIBLIOGRAFIA.....	80

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1– Comparação entre as agências da NGP e as tradicionais estruturas burocráticas	18
Figura 2 - Calendarização do Balcão do Empreendedor	57
Figura 3 - Formalidades do Instituto da Mobilidade e dos Transportes aprovadas no Balcão do Empreendedor	64
Figura 4– Cadeia de valor do Instituto da Mobilidade e dos Transportes.....	65
Figura 5 - Análise de stakeholders.....	68
Figura 6 – Análise SWOT.....	69
Figura 7 – Matriz de Prioridades do Instituto da Mobilidade e dos Transportes.....	72

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

AP – Administração Pública

BdE – Balcão do Empreendedor

CRP – Constituição da República Portuguesa

FMI – Fundo Monetário Internacional

IMTT, IP – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

ISCTE-IUL – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa

NGP – Nova Gestão Pública

NPM – New Public Management

NPS – New Public Service

SI/TI – Sistemas de Informação/Tecnologias de informação

SH - Stakeholders

TIC – Tecnologias e Informação e Comunicação

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de projeto no âmbito do mestrado em Administração Pública, intitulado Diretiva de Serviços e Balcão do Empreendedor: o caso do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, protagoniza uma nova perspetiva de prestação de serviços públicos, tendo como objetivo último a melhoria do serviço público prestado ao cidadão, a reestruturação dos processos e lógicas de funcionamento, a flexibilidade e a capacidade de adoção da gestão pública.

Os últimos anos do século XX representaram um enorme desafio à gestão do sector público, na maioria dos países desenvolvidos. As mudanças e as reformas administrativas surgiram em diferentes contextos, para resolver problemas análogos, com estratégias complementares (Rodrigues, 2007: 3).

O propósito de criação de um balcão único eletrónico de contacto, que permita a qualquer prestador ou destinatário de serviços, de todos os Estados-membros da União Europeia, o cumprimento direto e imediato de atos e formalidades necessárias para aceder e exercer uma atividade de serviços, incluindo meios de pagamento eletrónico, bem como o acompanhamento e consulta dos respetivos procedimentos, permite uma melhoria de processos e a criação de uma rede global de novos responsáveis pela prestação de serviços.

Mais do que uma tentativa de estabelecimento dos princípios e das regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços, como tramita o Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho¹, podemos conjecturar nesta iniciativa a significativa importância dada aos Sistemas de Informação e Tecnologias da Informação nas estratégias e operações das organizações (Hu, 2007). Perspetiva-se que é possível aumentar o acesso, a transparência, a eficiência e a qualidade da prestação dos serviços públicos com a utilização das novas tecnologias.

A Diretiva de Serviços descreve na prática as reformas administrativas que se iniciaram nos países ocidentais e procuraram ultrapassar o modelo burocrático (Araújo, 2000) e vai de encontro ao novo modelo de gestão que enfatiza a aproximação ao mercado, o controlo da gestão financeira e a utilização de instrumentos de gestão do setor privado (Araújo & Rodrigues, 2010). Este modelo emergente na condução dos negócios públicos é o da Nova Gestão Pública (NGP).

A simplificação e a desburocratização são conseguidas através de vários mecanismos:

¹ Disponível em: <http://dre.pt/pdf1s/2010/07/14300/0282502842.pdf>

- A criação do balcão único dos serviços passa a disponibilizar toda a informação necessária para o desenvolvimento da atividade em Portugal. Isto é, a partir de um único portal passa a ser possível, para qualquer pessoa ou empresa que pretenda prestar serviços em território nacional, saber quais os requisitos que têm de cumprir para o exercício da sua atividade e quais os atos e permissões administrativas de que necessita. O balcão único dos serviços permite ainda que os procedimentos e as formalidades necessárias sejam tramitados eletronicamente, de um modo simples e célere.
- Limitam-se os casos em que é possível exigir -se uma licença ou autorização para a prestação de serviços em território nacional. A agilização dos procedimentos é acompanhada do necessário reforço dos meios e modos de fiscalização.
- Eliminam-se formalidades consideradas desnecessárias, como, por exemplo, a necessidade de obter certos pareceres prévios ou de realizar vistorias, no âmbito dos procedimentos administrativos.
- Preconiza-se a liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento de qualquer pessoa ou empresa da União Europeia, no território nacional. Com esta medida, é aprofundado o processo de integração europeia e de consolidação do mercado único.

A entidade onde é realizado o estudo de caso pertence à Administração Indireta do Estado: o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT). Dispõe de serviços desconcentrados de âmbito regional/local e uma unidade de Sistemas de Informação. Tal como outras entidades públicas, tem procurado modernizar-se e corresponder às cada vez mais exigentes expectativas dos cidadãos. Todos os seus processos de negócio estão informatizados e disponibiliza um leque alargado de serviços no seu sítio de *internet*. O Instituto da Mobilidade e dos Transportes tem atividades identificadas como prioritárias na Diretiva de Serviços (aluguer de veículos sem condutor (rent-a-car); Cursos de instrutores e subdiretores de condução; escolas de condução), tendo sido alargado a outros serviços deste Instituto, não abrangidos pela Diretiva, por força do “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica”², que na sua *medida 5.33* adota “medidas destinadas a liberalizar

² Decisão de Execução 2011/344/UE de 17 de maio de 2011, relativa à concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal; Numa declaração de 8 de abril de 2011, os Ministros do Eurogrupo e do Ecofin informaram que a assistência financeira da UE (Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira - MEEF) e da zona Euro (Fundo Europeu de Estabilidade Financeira - FEEF) estaria subordinada ao cumprimento de um programa implicando rigorosas condições de política económica, negociado com as autoridades portuguesas, incluindo os principais partidos políticos, pela

o acesso e o exercício de profissões reguladas desempenhadas por profissionais qualificados e estabelecidos na União Europeia”.

De forma a respeitarem os procedimentos legais das áreas de negócio do Instituto da Mobilidade e dos Transportes e o alinhamento com critérios unificados estatuidos pela Agência para a Modernização Administrativa, o objetivo deste Trabalho de Projeto é a descrição da importância do Balcão do Empreendedor para a simplificação e desmaterialização administrativa e a cooperação com o Instituto da Mobilidade e dos Transportes. na edição de conteúdos dos seus serviços e na implementação e desenvolvimento do Balcão do Empreendedor.

O *corpus* deste Trabalho de Projeto será, portanto, examinar os processos de negócio do Instituto da Mobilidade e dos Transportes abrangidos pela Diretiva de Serviços (DS)³ e disponibilizados no Balcão do Empreendedor (BdE)⁴ e relacioná-los com os fatores críticos de sucesso do Instituto, através de uma técnica matricial de análise: a Matriz de Prioridades. Para alcançar tal efeito, será necessário efetuar um prévio estudo de diagnóstico, partindo da análise dos atores (*matriz de stakeholders*)⁵ internos e externos que têm interesse no Instituto da Mobilidade e dos Transportes e da avaliação da posição competitiva, através da matriz SWOT⁶. Procura-se avaliar a performance das formalidades do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, de forma a estimar o impacto no desempenho global da organização. Na identificação das prioridades de atuação, o fim é a criação de valor público e a obtenção de *outcomes* sociais de confiança e legitimação. Em suma, o plano estratégico proposto busca uma mudança do paradigma de gestão do Instituto da Mobilidade e dos Transportes.

Pretende-se, com esta nova estratégia, flexibilizar e adaptar instrumentos de gestão disponíveis à nova realidade da globalização, dos constrangimentos financeiros e da maior exigência por parte dos cidadãos. O nível elevado de formalização, com a estrutura de comunicação de tipo *top-down* dá lugar a uma coordenação de esforços

Comissão em articulação com o BCE e o FMI. Além da assistência da União Europeia ao abrigo do MEEF, Portugal contará ainda com empréstimos do FEEF. O Contrato de Empréstimo no âmbito da participação do FEEF especifica que a libertação das frações se encontra subordinada ao cumprimento das condições constantes deste Memorando.

³ A Diretiva de Serviços, transposta pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, prefere designar os “processos de negócio” de “formalidades” (licenças, autorizações, comunicações prévias ou registos que devem ser cumpridas para desenvolver uma atividade económica). Neste Trabalho de Projeto, por uma questão de uniformização de conceitos, passaremos a utilizar o segundo termo.

⁴ Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril. [<http://dre.pt/pdf1sdip/2011/04/06600/0198101982.pdf>]. Disponível em <http://www.portaldaempresa.pt/CVE/services/balcaodoempreendedor/catalogolicencas.aspx>

⁵ Através de uma análise de stakeholders é possível identificar de que formas estes podem influenciar a organização ou podem ser influenciados por atividades que a organização desenvolve, bem como a sua atitude perante o trabalho que é desenvolvido pela organização.

⁶ Matriz de dois eixos, cada um dos quais composto por duas variações: pontos fortes (Strengths) e pontos fracos (Weaknesses) da análise interna; oportunidades (Opportunities) e ameaças (Threats) da análise externa.

(Rodrigues, 2007: 5), assente na contínua interação entre os diferentes atores protagonistas do serviço público, fomentando a criação de sistemas de informação e de tomada de decisão integrada.

Esta descentralização, autonomização e especialização das organizações públicas em torno de um objetivo, representam um esforço de mudança. No entanto, a Administração Pública ainda possui uma forte cultura organizacional que perpetua o modelo burocrático/hierárquico. Este facto deve-se, em grande parte, porque em muitos casos a standardização de processos e qualificações é o método mais indicado para coordenar e controlar as atividades desenvolvidas em organizações com a dimensão e estabilidade da Administração Pública (Mintzberg, 2004).

A análise destas questões em apreço desenvolve-se ao longo de três capítulos. No primeiro capítulo é efetuada a essencial reflexão de enquadramento teórico e analítico, onde é desenvolvida uma temática em torno da visão do poder do Estado e sua capacidade institucional. Serão ainda debatidos os modelos organizacionais de reforma da Administração Pública e os diversos papéis dos servidores públicos em torno da mudança e descontinuidade dos modelos teóricos.

O segundo capítulo descreve as dimensões da administração eletrónica e a posição de Portugal na era da sociedade da informação. Neste âmbito será feita a contextualização dos instrumentos de mudança que corporizaram a simplificação administrativa e legislativa e as medidas de administração eletrónica. Este capítulo avalia ainda a importância da transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva de Serviços, para a simplificação de procedimentos administrativos, pressupondo a existência de um balcão único para a realização dos serviços, o Balcão do Empreendedor.

O terceiro e último capítulo do presente Trabalho de Projeto concretiza a sua vertente empírica, tendo por base a matriz de prioridades. A amostra em análise tem, portanto, o foco nas formalidades do Instituto da Mobilidade e dos Transportes disponibilizadas no Balcão do Empreendedor. Será criada uma escala para facilitar a tomada de decisão, constituindo-se os fatores críticos de sucesso do Instituto como o critério de valorização e de definição as prioridades de atuação.

A integração e o apoio dos agentes na modernização não é uma questão de mentalidade, mas de processos, de competências, de autonomias e, ainda, de formas de participação e negociação (Mozzicafreddo, 2001a). Assim, iremos analisar e compreender as consequências destas alterações, ao nível das configurações institucionais, dos processos de gestão e dos objetivos organizacionais.

Para além do interesse do investigador em aprofundar conhecimentos na temática da simplificação e modernização administrativa, nomeadamente da aplicação prática do Balcão do Empreendedor no Instituto da Mobilidade e dos Transportes, realça-se ainda o possível contributo para as boas práticas da entidade objeto de estudo.

CAPÍTULO I - REFLEXÃO TEÓRICA: ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A presente reflexão de enquadramento teórico e analítico desenvolve uma temática relativa à modernização da função do Estado e a reforma da Administração Pública.

A reflexão apoiou-se numa análise bibliográfica, suportada na literatura sugerida nas aulas e nas obras de referência da temática em causa, a internet como ferramenta para recolha de informação, sobretudo na procura de dados mais atualizados e uma metodologia de comparação entre os Modelos de Administração Pública.

Para o enquadramento do trabalho, pensou-se em desenvolver um fio condutor que aborda os temas relativos à evolução dos modelos de Estado, tentando compreender o problema central da sua capacidade institucional. A reflexão é enriquecida com a análise aos desafios que se poderão apresentar à modernização administrativa: a problemática da confrontação e convergência das perspetivas de reforma (e atual tendência), bem como a argumentação acerca dos valores no serviço público, que influem na confiança do cidadão no sistema e na realização eficaz das políticas públicas.

A análise de enquadramento teórico é constituída por duas partes. A primeira delinea uma estrutura analítica para entender processo de transformações do Estado e dos fatores do seu crescimento ou de diminuição. Determina-se como essa transformação do Estado é condicionada por variáveis que afetam a sua capacidade institucional e como se pode orientar para uma Administração Pública diferente. A segunda parte debruça-se sobre a especificidade da administração e da gestão pública, apontando os desafios que se afiguram à modernização da função do Estado e a reforma da Administração Pública, discutindo dentro deste raciocínio a perspetiva dicotómica que opõe os diferentes panoramas teóricos: a orientação pela racionalidade gestionária e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia - Nova Gestão Pública - contraposta com a mais específica da organização pública - a organização Weberiana ou racional/profissional - e seguir o fio condutor da atual tendência (sempre com base na bibliografia analítica) de reforma da administração. Aqui é debatido o mais recente papel do Estado, que foca os princípios de democracia e de equidade social, designado de *New Public Service*; o papel determinante dos servidores públicos na “moderna” burocracia e da implicação direta (e até indireta) das questões éticas, como parte integrante de uma boa governação.

1.1 A visão do poder do Estado e sua capacidade institucional

Nos últimos anos, a globalização conduziu os Estados para novas fronteiras e novos constrangimentos na soberania, novos desafios de concorrência visando alcançar níveis de maior eficiência e atratividade do investimento a nível mundial, disputando cada vez mais uma imagem positiva junto da comunidade internacional. Esta luta pela competitividade e sustentabilidade à escala global constitui talvez o maior desafio dos Estados modernos, sendo uma das razões apontadas para a grande mudança de modelo nos anos 80 (Peters, 1996). O Estado-providência, construído a partir da segunda guerra mundial e acelerado entre as décadas de 60 a 80, foi caracterizado por orçamentos nacionais inesgotáveis, em que as administrações públicas serviam uma espiral infinita de expectativas sociais, numa lógica de acumulação e preservação de bens públicos, alimentada pelo modelo Keynesiano de dinamização da economia através da criação de emprego e pela competição com o socialismo real. Não é de estranhar, pois, que *o Estado-providência foi sobrecarregado para além das suas capacidades* (Pitschas, 2001), daí que seja inevitável um *recuo do Estado para uma reformulação das suas responsabilidades sociais* (Pitschas, 2007).

A crise da economia, do Estado e da sociedade, em meados da década de 1970, arrasta consigo aquilo que foi a base de sustentação do apogeu das economias no Pós-Guerra. O peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do estado resultantes do aumento dos gastos sociais; a complexidade de funcionamento da AP; a alteração das necessidades e exigências dos cidadãos, quer devido ao surgimento de novas expectativas – qualidade dos serviços e dos atendimentos, que originam novas funções de regulação e de administração – quer devido à progressão dos direitos dos cidadãos, preocupados com a participação na Administração. As novas tendências de transformação da Administração Pública (AP) com vista a dotá-la de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa, bem como a tentativa de estabelecer formas de governação mais flexíveis e transparentes não podem também deixar de ser equacionadas (Rocha, 2000; Mozzicafreddo, 2001b).

As mudanças e as reformas administrativas, surgiram em diferentes contextos, para resolver problemas semelhantes, com estratégias complementares. A globalização conduziu os Estados para novas fronteiras e novos constrangimentos na soberania, novos desafios de concorrência visando alcançar níveis de maior eficiência e atratividade do investimento a nível mundial, disputando cada vez mais uma imagem positiva junto da comunidade internacional. Esta luta pela competitividade e sustentabilidade à escala global constitui talvez o maior desafio dos Estados

modernos, sendo uma das razões apontadas para a grande mudança de modelo nos anos 1980 (Peters, 1996). O modelo de serviço público, associado a uma tradição intervencionista do Estado e suportado por monopólios naturais geridos por empresas públicas foi posto em causa, especialmente a partir daquela década, em que se assistiu à promoção das privatizações como instrumento de política orçamental (Majone, 1997). Por outro lado a crise do Estado-providência, aliada a constatação de fenómenos de ineficiência e disfuncionalidade na AP, discutindo-se o seu peso na vida económica e social, o que força as organizações públicas a adquirir novos contornos e a assumir novos papéis (Chavalier, 1994).

Como resultado da crise, emerge uma vontade política de reforma dos Estados, impulsionada por diversos fatores, como a globalização da economia, a sobrecarga das despesas públicas, a ausência de condições propícias para o desenvolvimento económico, a privatização, etc. Nesse sentido, a maior parte dos Estados desenvolveu, nas últimas duas décadas do século passado, um conjunto de políticas e estratégias de reforma das suas estruturas organizativas, com vista a incutir mudanças fundamentais no sistema administrativo (Pitschas, 2001; Carapeto et al. 2005: 23; Peters, 1996: 2; Giaunque, 2003b).

Em termos de evolução no tempo e no espaço, também a Administração Pública (AP) foi ampliando as suas funções de intervenção administrativa sobre a sociedade em resultado do papel do Estado, cada vez mais presente, na organização e regulação do conjunto social (Mozzicafreddo J., 2001).

A razão de ser do Estado moderno é a garantia dos direitos de cidadania, sendo que os valores sociais básicos consubstanciados no conceito de cidadania “como a segurança legal, a liberdade individual, a autodeterminação política e o bem-estar social, se têm tornado, apesar das suas diversas manifestações, os aspetos determinantes” do Estado (Lieberfied e Zürn, 2005:5). Neste sentido pode-se dizer que o Estado tem sido um instrumento de resposta às alterações sociais, económicas e políticas das sociedades (Lieberfied e Zürn, 2005; Mozzicafreddo, 2000).

Perante as suas responsabilidades, o Estado-nação vê-se, então, confrontado com funções e atribuições diversas e complexas pelo que necessita de legitimar a sua ação, de se estruturar, organizar, adquirir recursos, além de ter que atuar numa perspetiva nacional e supranacional e responder a problemáticas que se formam a nível global (Lieberfied e Zürn, 2005).

Atualmente, a visão do Estado reflete as interações entre o público e o privado, o contexto e o estilo de governação. O Estado é um entre outros atores e a sua força

reside na capacidade de obter apoios para as suas causas, mais do que na sua imposição. Enquanto tal e para que não passe a um mero figurante, encontra-se sujeito a um “vasto imperativo de mudança”, na terminologia de Pitschas (2007:49-67), nomeadamente ao nível da racionalização do sector público, promovendo a sua eficácia e eficiência, através da reformulação das suas funções, através da redução de tarefas, do desenvolvimento de um modelo de coordenação adequado de parcerias e cooperação entre o Estado, a sociedade e os privados.

No mesmo sentido, Mozzicafreddo (2007:36) refere que a evolução da complexidade da sociedade exige novas funções de coordenação e de regulação (novas funções públicas), mas também novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, como o acesso a novos sectores de atividade.

A primeira questão debatida no Fórum das Políticas Públicas 2013⁷, promovido pelo ISCTE-IUL (pode o Estado ser mínimo num país moderno e democrático?) leva-nos a refletir acerca da transição do Estado de uma orientação mais nacional e intervencionista direto, para um Estado mais regulador, com uma administração e intervenção mais indirecta, com políticas públicas mais flexíveis em termos de administração directa ou parcerias, com uma tendência para assinalar como essa transformação do Estado pode orientar uma Administração Pública diferente, mais indirecta, mais modernizada. Mas será que este tem ou não capacidade para impor decisões vinculantes e de aumentar ou diminuir as funções na sociedade em que opera? Na realidade, segundo Mozzicafreddo (2010) “acontecem experimentações institucionais que levam, a médio prazo, a inovações políticas na estrutura do Estado”. Atualmente é lugar-comum afirmar-se que algumas das variáveis mais importantes a afetar o desenvolvimento e a força do Estado estão relacionadas com as instituições e a política. Para tentarmos compreender o problema central da capacidade institucional, devemos tratar quatro aspetos do poder do Estado que, como Fukuyama defende, estão interligados⁸:

(i) Concepção e gestão organizacional: corresponde ao domínio da AP, no que toca ao setor público e, sendo um ramo imenso e desenvolvido, trata-se de um *campo de especialização no qual se pode facilmente receber treino e credenciais* (Fukuyama, 2004: 36). Rocha refere que a Administração Publica é tão antiga como a Humanidade, tendo vindo a crescer e a desenvolver-se desde o início da organização da Humanidade em comunidades e como resultado da natural necessidade de estruturação de alguns serviços em comum (Rocha, 2009). A AP faz parte do Estado e

⁷ Fórum das Políticas Públicas 2013 (20 e 21 de março), ISCTE-IUL, Grande Auditório

⁸ Fukuyama, Francis (2004), *A Construção de Estados*, Lisboa, Gradiva

exerce, por definição, uma função política, atua no domínio público como “*polity*” que gera as diferentes “*policies*”. O desenvolvimento da moderna gestão pública supõe escolhas políticas (Gomes, 2001). Mozzicafreddo⁹ destaca dois níveis de atuação necessários à melhoria de funcionamento da AP e de orientação para a cidadania: a necessidade de investir na qualificação dos recursos humanos, nos sistemas de motivação e de recompensas pelo desempenho, por um lado, e por outro, a orientação das políticas públicas para a cidadania.

(ii) Conceção do sistema político: os desafios que hoje se colocam aos sistemas políticos são, designadamente: aumento da taxa de desemprego, produção regular da segmentação do mercado de trabalho, agravamento da carga fiscal e das obrigações sociais, excessiva normalização e regulamentação da vida quotidiana, expansão sistemática do Estado na sociedade (Mozzicafreddo, 2000). O sistema político aqui entendido, está relacionado com a concepção de instituições ao nível do Estado como um todo. A teoria existente acerca da compreensão ideal de um sistema político tende a pronunciar-se acerca de compromissos entre os objetivos de várias concepções políticas, como o poder disperso (pela maioria, em democracia) e concentrado (num número restrito de pessoas) (Fukuyama, apud McIntyre, 2003), como entre a “representatividade” e a “governabilidade” (Fukuyama, apud Diamond, 1996) – às quais que se pode juntar a proporcionalidade. Importa referir que as melhorias e reformas do funcionamento da administração ao serviço do cidadão e do Estado democrático estão sempre condicionadas pela definição política da democraticidade da sociedade e do sistema político e administrativo. Trata-se, assim, de uma competência e decisão essencialmente política e não tanto administrativa (Mozzicafreddo, 2001a).

(iii) Base de legitimação: será possível separar o correto funcionamento das instituições do Estado (boa governação) e ter uma forte base de legitimação dos seus cidadãos (democracia)? Existem estudos que demonstram que a capacidade do Estado e democracia estão ligados. A boa governança está associada a três fatores que se relacionam de forma sistémica: (a) a capacidade/possibilidade de “medir” o desempenho dos governos, (b) a participação ativa dos cidadãos no processo governativo e (c) o fortalecimento da *accountability* no serviço público. De uma forma mais lata, e no campo da responsabilidade subjetiva, o conceito de *accountability* está

⁹ Mozzicafreddo, Juan (2001a), “Cidadania e Administração Pública em Portugal” em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (org.), Administração e política - Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos, Oeiras, Celta Editora.

na base da própria democracia. Esta responsabilidade, que vem de dentro do indivíduo, está associada com valores democráticos, conceitos de justiça social e ideais que asseguram que o servidor público se rege por objetivos e valores públicos e que satisfaz as expectativas legítimas dos cidadãos (Drewry, 2005). Para além desta problemática, observamos que existem dois tipos de legitimidade nos Estados modernos: a legitimidade processual (democracia representativa) e a legitimidade funcional (concertação social¹⁰), a qual se coloca quando se dá uma conflitualidade entre aquilo que o indivíduo decide com o seu voto e aquilo que os mesmos indivíduos suportam pelo que é negociado entre as associações profissionais (Mozzicafreddo, 2010)¹¹. A legitimidade (de procedimento) renova-se a cada período eleitoral, estando limitada pela forte presença das “redes corporativas”, do clientelismo e associações profissionais que pressionam o poder e a estrutura do Estado (Mozzicafreddo, 2010).

(iv) Fatores culturais e estruturais: os valores e a cultura afetam a oferta e o desenvolvimento de instituições formais. O Estado tem uma dupla responsabilidade. Aquela que nasce com a sua criação, fazendo com que desempenhe funções sociais e aquela que, como conjunto estruturado de organizações, desenvolve na busca de uma melhoria sustentada do Bem – Estar. Assim, assume diferentes posturas na busca desse propósito. Desenvolve políticas na matéria, deixa à iniciativa social essa tarefa (regulador), oferece incentivos para outros sectores atuarem (motivador) ou condiciona as ações por outras produzidas (legislador). É inegável que o desenvolvimento de instituições formais é afetado por fatores culturais. As regras formais podem ser rapidamente mudadas como parte da política pública. No entanto, as regras culturais não podem e, embora mudem ao longo do tempo, é muito mais crítico orientar o seu desenvolvimento (Fukuyama, 2004: 42).

1.2 Os desafios à reforma da Administração Pública

Os últimos anos do século XX, representaram um enorme desafio à gestão do sector público, na maioria dos países desenvolvidos. As mudanças e as reformas

¹⁰ Em Portugal iniciou-se com o Conselho Económico e Social de Concertação – CESC – em 1984. Veja-se Telo, António José, Pilares da Estratégia Nacional, Lisboa, Edições Prefácio – Instituto de Defesa Nacional, p 86.

¹¹ Este problema ocorre com mais probabilidade em Estados fracos, quando a legitimidade funcional se sobrepõe à legitimidade processual (Mozzicafreddo, 2010)

administrativas, surgiram em diferentes contextos, para resolver problemas semelhantes, com estratégias complementares (Rodrigues, 2007: 3). Peters (2001) assevera que a explicação política mais óbvia para a mudança de prioridades de reforma é o facto de os partidos se substituírem uns aos outros no Poder, sendo essa mudança acompanhada por alterações ideológicas¹².

Importa pensar a atualidade, tendo como pano de fundo a problemática central da modernização da AP que proporciona algumas alterações ao nível das Políticas implementadas neste domínio, consequência de diferentes visões sobre qual o rumo que esta deve seguir e sobre qual o papel do Estado enquanto pilar da sociedade moderna.

De acordo com Pitschas (2007: 35), a modernização da função do Estado e a reforma da AP têm pela frente dois grandes desafios: o primeiro repto assenta no confronto entre a gestão pública ligada à lei e o “espírito empresarial”, que pretende “gerir as organizações públicas como se fossem empresas privadas”; o segundo desafio (que será tratado no ponto 1.2.3 deste trabalho) incide no confronto em torno da ética no serviço público.

Sabemos que a missão de gerir recursos públicos se enquadra, atualmente, num ambiente de competitividade internacional e de rápida globalização da economia, que exigem per se um Estado “eficiente”, apoiado na prestação de contas pelo desempenho e na obtenção de resultados. E aqui coloca-se em causa a o modelo da gestão administrativa, que se sustenta no direito público e na burocracia tradicional que, ao perseguir o bem comum, é essencial “a ligação da Administração Pública ao Estado de Direito”. “O sistema jurídico tem precedência sobre a ordem funcional. O controlo do sistema é assegurado através da sua ligação à lei, de acordo com o bem público e comum” (Pitschas, 2007:61). Segundo Araújo, “a reforma integra simultaneamente os processos políticos, técnico e comportamental e inclui o conjunto de ações especificamente projetadas para induzir mudanças fundamentais no sistema administrativo”(1993: 9¹³).

¹² Peters, B. Guy (2001), “De mudança em mudança – padrões de reforma administrativa continua”, em *Administração e Políticas – Perspectivas de Reforma de Administração Pública na Europa e na América*, pp. 43-62, Oeiras, Celta Editora.

¹³ Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1, pp. 38-47.

1.2.1 Modelos organizacionais de reforma da Administração Pública

A percepção da governação regida pela lei, leva-nos a analisar o papel das teorias da modernização dos sistemas de Administração Pública: a Teoria da Justiça de John Rawls e a Teoria da Organização Económica e Social, formulada por Max Weber, com a sua concepção de um tipo ideal de burocracia.

A teoria da Justiça, de Rawls, resgata os argumentos de Aristóteles, procurando mostrar que o Estado deve dar condições para que seus cidadãos procurem a realização do bem comum. O Estado é, aqui, o elemento central para o ressarcimento de qualquer dano. Numa sociedade bem-ordenada, a Justiça molda a sua estrutura básica, “a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão e vantagens provenientes da cooperação social” (Rawls, 1993:7). Neste contexto, nasce uma questão central para a teoria da Justiça: o problema da escolha. Que conceito de Justiça deve ser escolhido para moldar a estrutura básica de uma sociedade. Nesta problemática, Rawls recupera a tradição contratualista, e formula uma teoria na qual um procedimento contratual é realizado para a escolha do conceito de Justiça que melhor atenda a essa sociedade bem-ordenada. Rawls formula para isso uma situação contratual hipotética, chamada “Posição Original”.

No livro “Uma Teoria da Justiça”¹⁴, O autor recorre à teoria da escolha racional para dizer que as partes, nesta situação de incerteza, são levadas a escolher com base na regra “*maximin*”¹⁵. Menciona que, entre várias alternativas, observa-se o pior resultado possível de cada uma delas, e decide-se pela alternativa na qual este “pior resultado possível” seja o melhor. Em termos de Justiça distributiva, as partes decidem que o arranjo social mais desejado é aquele no qual os “mais desfavorecidos da sociedade” obtenham a maior quantidade de benefícios possíveis. Isto implica que os princípios de Justiça de Rawls – o princípio liberdade e o princípio da distribuição do rendimento e riqueza, assim como da autoridade e responsabilidade –, no ponto de vista de Pitschas (2007), determinam a estrutura da sociedade e da AP, o que significa que “devem existir regras e instituições que atribuam os direitos e deveres fundamentais e determinem a justa repartição das vantagens e desvantagens resultantes da cooperação entre o Estado e a Sociedade”.

¹⁴ Rawls, John (1993), Uma teoria da justiça, Lisboa, Presença.

¹⁵ *Maximin* é uma abreviação para “*maximum minimorum*”

Enquanto a Europa se dedicava, exclusivamente, ao estudo da AP sob o ponto de vista jurídico, nasceu em finais do séc. XIX nos EUA a teoria administrativa. O seu primeiro período conta com contribuições de Wilson, na dicotomia entre política e administração, Fayol, que deu início à “Teoria Clássica” e Taylor, com a organização do trabalho¹⁶. O pensamento de Fayol representou na organização administrativa aquilo que Taylor representou na organização industrial: a descoberta e aplicação de regras e princípios organizativos racionais que conferiram à atividade administrativa uma lógica própria, com vista à eficiência da organização. Nestas contribuições, destacámos Max Weber, que sintetizou as principais características do modelo burocrático. Este modelo caracteriza-se, segundo Rocha, por uma administração sob o controlo do poder político, com base num modelo hierárquico da burocracia, constituída por funcionários, neutros nas suas decisões e cujo objetivo era o interesse geral. A esta administração competia apenas implementar as políticas, cabendo aos políticos a decisão e formulação dessas mesmas políticas.

Para Secchi, este modelo, onde o poder emana, não do perfil carismático ou da tradição, mas das normas e das instituições formais, tem três características fundamentais¹⁷, que são a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Uma quarta característica basilar poderá ser a equidade tanto para funcionários como para destinatários dos serviços da Administração na medida em que prevê tratamento igual para empregados que desempenhem tarefas semelhantes assim como produtos e serviços standard para os cidadãos. Weber enuncia igualmente seis princípios dos modernos sistemas burocráticos¹⁸ (Gerth e Mills apud Rocha, 2009).

Segundo uma perspetiva Weberiana¹⁹, a burocracia fornece a eficácia organizacional através de 4 características (Beetham, 1987): (i) colocação dos funcionários numa

¹⁶ Rocha, J.A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.

¹⁷ Para uma descrição pormenorizada das três características referidas ver Secchi, Leonardo, “Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública”, em *Revista de Administração Pública* (RJ-FGV), 43 (2), Mar/Abr 2009, pp. 347-369.

¹⁸ Sobre o surgimento de Sistemas Burocráticos, Eisenstadt sugere uma lista de 6 condições para além de que trabalha também com base na ideia de *graus de burocratização* usando como o seu valor máximo o tipo ideal weberiano: assim, um sistema social é tanto mais burocrático quanto mais exista uma especificidade da hierarquia política, organizações especificamente administrativas e políticas, regulamentação do aparato burocrático por regras também específicas, e formas de remuneração não patrimoniais (Schwartzman, Simon (1970) RAP (RJ-FGV), Vol. (1), Janeiro/Junho, pp. 79-100).

¹⁹ Segundo o sociólogo Weber (1922), o modelo de “Burocracia” é descrito como uma forma de autoridade legal, racional que era precisa, estável, disciplinada e fiável, apresentando uma eficiência

divisão sistemática do trabalho, através da qual os problemas administrativos complexos são resolvidos em tarefas repetitivas e possíveis de gerir; (ii) os funcionários são empregados dentro de uma estrutura de carreira a tempo inteiro, com ênfase na continuidade e progressão a longo prazo; (iii) o trabalho dos burocratas é conduzido de acordo com regras prescritas, sem arbitrariedade ou favoritismos e, preferivelmente, com um registo escrito; (iv) os funcionários são nomeados em função do mérito, uma vez que se tornam peritos nas suas funções e, por sua vez, controlam o acesso, a informação e o conhecimento na sua área específica de responsabilidade.

A Administração Pública tradicional, usando a linguagem da teoria cultural de “*grip-group*”²⁰ é dominada por uma visão hierárquica do mundo. O argumento central que muitas vezes é proposto pelo modelo da AP é o de que “as pessoas necessitam de seguir regras” (Thompson, Ellis, e Wildavsky, 1990; Hood, 2000; Stoker, 2004). À medida que os valores do mercado permeiam o setor público, dificultando a distinção entre o interesse público e o interesse dos particulares (intervenientes), é importante recordar essa distinção. Este ponto apenas enfatiza até que ponto o modelo de governo burocrático tradicional continua viável e não raras vezes necessário (Peters, 2009). A confiança no recurso às regras da organização e às práticas estabelecidas é uma importante proteção para os servidores públicos e podem tornar-se ainda mais importante no caso das circunstâncias da governação se tornarem mais ambíguas.

De acordo com o artigo de Secchi (2009: 353), a crítica mais incisiva e direta ao modelo burocrático foi elaborada Robert Merton (1949), analisando os seus efeitos negativos sobre as organizações e outras esferas da vida. Esses efeitos negativos foram chamados de disfunções burocráticas: o impacto da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas. Outro aspeto levantado por Merton (1949) é o abuso da senioridade como critério para promoção funcional que, segundo o pesquisador, pode frear a competição entre funcionários e fomentar um senso de integridade e corporativismo entre os funcionários, causando um destacamento dos interesses dos destinatários/clientes dos

superior. A legalidade e a legitimidade eram as principais marcas da burocracia. Caracterizava-se pelas normas e regulamentos, pela hierarquia e responsabilidade e por documentos oficiais.

²⁰ Modelo proposto por Mary Douglas, e desenvolvido em Michael Thompson, Richard Ellis e Aaron Wildavsky, *Cultural Theory* (Boulder, Westview Press, 1990). O argumento é o de que é possível sistematizar a discussão sobre as diferentes culturas organizacionais em termos de uma teoria que procura entender a “cultura” de uma organização ou grupo social como uma resposta adaptativa a duas variáveis sociais básicas, o grau de hierarquização e de coesão social.

serviços da organização. Além disso, a impessoalidade levada ao pé da letra pode levar a organização a não dar atenção a peculiaridades das necessidades individuais.

As últimas décadas representaram um ataque severo ao modelo de gestão pública associado ao Estado de Providencia Social. Diferentes pressões de índole económica financeira, política e ideológica, motivaram o surgimento de um novo estilo e modelo de gestão, a chamada Nova Gestão Pública (New Public Management). As formas de combater as contingências e pressões externas resolvem-se recorrendo aos instrumentos da gestão privada – que compõem os princípios de base da Nova Gestão Pública (NGP). A adoção do “New Public Managament” como modelo inspirador da necessária reforma administrativa acima mencionada faz-se paralelamente à transformação do “Estado de Welfare” em *Estado Managerial*. Com esta mudança o Estado deixa de ser interveniente e planeador para assumir o papel de regulador do comportamento dos atores que intervêm no processo político (Majone, apud Rocha, 2000).

De facto, a NGP protagoniza uma rutura em relação ao modelo do Estado-Administrador vigente ao longo dos últimos 200 anos (o modelo burocrático, na expressão de Osborne), para dar lugar a uma Administração-Empresarial. A empresarialização surge num contexto de perdas crescentes de eficiência na gestão dos serviços públicos. O Estado considerou que a empresarialização, tal como a gestão privada poderiam ser ferramentas úteis para ganhar eficiência técnica e melhorar a afetação de recurso. É certo que algumas medidas propostas, ecoam ou parecem ecoar outras, anteriormente aventadas. Sucede, no entanto, mesmo nos casos em que essa coincidência realmente ocorre, a conceção inspiradora, explícita ou implícita, é distinta (Peters e Savoie, 2000).

Hood (1991) apresenta-nos diferentes dimensões de análise que sintetizam e caracterizam as mudanças da NGP bem como mudanças paradigmáticas ao nível da gestão pública. Nota-se uma preocupação pelo controlo financeiro, nomeadamente na redução dos gastos; na profissionalização e descentralização da gestão pública; na introdução de novas ferramentas de gestão (reformular e flexibilizar a contratação de pessoal, o processo de aquisição de bens e serviços e o sistema orçamental); no controlo e avaliação da gestão pelos resultados em detrimento dos processos.

A introdução da NPM protagoniza a descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, a reestruturação dos processos e lógicas de funcionamento, a redefinição dos seus objetivos estratégicos e uma maior preocupação pela satisfação dos seus clientes e promotores (Denhardt e Denhardt, 2000). Pretende-se transferir o

poder para os gestores de cada unidade administrativa e cessar as relações de dependência hierárquica entre os diversos níveis da AP. O controlo burocrático cede assim o seu lugar a novos sistemas de auditorias, assistindo-se à criação de novos organismos independentes reguladores de cada um dos mercados liberalizados (Hood et al., 1998).

De todas estas mudanças e reformas administrativas, o conceito de NGP identificou um modelo emergente na condução dos negócios públicos. Esta denominação serve sobretudo para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX para modernizar e reformar o modelo de gestão pública. Para Hood (1991: 4) e Lane (2000) trata-se de um movimento internacional de reforma administrativa, baseado na insatisfação do modelo de gestão adotado pelo Welfare State e nas crescentes cargas fiscais sobre os cidadãos. Pretende-se tornar a gestão pública mais eficiente e mais adequada à era da informação, enfim, passá-la para um modelo pós burocrático (Gray & Jenkins, 1995: 75). Assim, a NGP pode ser definida como sendo um conjunto de práticas gestionárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adoção de ferramentas de gestão privada na AP. Promove-se a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que se tentam reduzir os custos de produção (Hartley, Butler, & Benington, 2002: 388).

As tendências reformadoras da NGP apontam o facto das pesadas organizações burocráticas, geridas como sistemas mecanicistas, terem dificuldades em se adaptar a ambientes instáveis, em proceder à redefinição da sua estratégia e em adequar quer o processo de gestão quer as suas estruturas organizacionais (Bilhim 2000). As estruturas administrativas deixam de ser organizações multiobjectivos, com um vasto campo de ação e são reorganizadas em agências com um *core business* perfeitamente identificado. Já não há lugar para organizações que conseguem medianamente dar resposta a um sem número de solicitações. É necessário criar a excelência nas organizações, centra-las no cliente e especializa-las na satisfação das suas necessidades. Não é tanto um *downsizing* mas mais um *resizing* (Rodrigues, 2007: 6). A ideia não é reduzir o tamanho do Estado, é adequá-lo às conjecturas e aos desafios atuais. Claro que esta aposta pode efetivamente traduzir-se num *downsizing*, mas é uma consequência e não um meio (Kettl, 2000) (Osborne & Gaebler, 1992). É também através desta autonomização que se poderá conseguir maior capacidade de controlo sobre o desempenho do gestor e da sua unidade organizacional. Ao se concentrarem nas atividades nucleares e ao se definirem indicadores de desempenho por atividade, os objetivos tornam-se mais fáceis de identificar e prosseguir. É também

mais fácil verificar de onde provêm os desvios, o que permite redefinir e adotar um plano de ação de maneira a corrigi-los (Pollitt, 1990) (Osborne & Gaebler, 1992). Assim, modificam-se as configurações organizacionais da Administração pública. As estruturas tradicionais dão lugar a estruturas com uma lógica diferente de ação (Figura 1.1).

Figura 1 – Comparação entre as agências da NGP e as tradicionais estruturas burocráticas

Estruturas Tradicionais	Agências Competitivas
Ênfase no cumprimento das normas	Ênfase na eficiência
Atuam num ambiente de monopólio	Atuam num mercado de livre concorrência
Estrutura hierárquica	Sistema orgânico – virado para o cliente
Ênfase na estabilidade e previsibilidade	Ênfase na adaptação e na inovação
Competição muito limitada entre agências	Competição entre agentes públicos e privados
Ênfase na política	Ênfase na produção de bens e serviços públicos

Fonte: Adaptado de Rehfuß 1991

A introdução da NGP protagoniza a descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, a reestruturação dos processos e lógicas de funcionamento, a redefinição dos seus objetivos estratégicos e uma maior preocupação pela satisfação dos seus clientes e promotores (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 550). Pretende-se transferir o poder para os gestores de cada unidade administrativa e cessar as relações de dependência hierárquica entre os diversos níveis da AP. O controlo burocrático cede o seu lugar a novos sistemas de auditorias. Assiste-se à criação de novos organismos independentes reguladores de cada um dos mercados liberalizados (Travers, 1998).

Tal como afirmam Robert B. Denhardt e Janet V. Denhardt, as escolas de teoria administrativa estão ligadas aos diferentes papéis do Governo: o papel político e legal associado à Administração Pública tradicional; o papel de distribuição e/ou regulação económica e do mercado ligado à escola da teoria *manageralista*. Estes autores adiantam que o mais recente papel do Estado, que foca os princípios de democracia e de equidade social, é designado de New Public Service (NPS). Para Denhardt, a génese e o desenvolvimento, a partir da década de 90, do modelo que viria a ser conhecido como New Public Service foram influenciados por movimentos, teorias e ideias de natureza social, associadas à cidadania democrática e a perspectivas humanistas. Mozzicafreddo (2001) refere mesmo que as possibilidades de melhoria do funcionamento da Administração Pública e da possível mudança de comportamento dos cidadãos, no que concerne à coisa pública, assentam, sobretudo, na

implementação de estruturas de inserção dos cidadãos. Nesta perspetiva analítica do NPS, o modelo de Estado é baseado nas parcerias através de redes, de equipas e de colaboração mútua entre administradores e administrados na procura do bem comum, existindo um envolvimento sério dos cidadãos no processo, tornando-o mais transparente e participado e daí resultando regras e valores partilhados. Alguns autores, incluindo Pitschas (2003:43), consideram que o modelo NPS constitui como que uma terceira via entre o modelo burocrático e o modelo gestor do NPM, pois conserva em si mesmo os fatores mais positivos e mais relevantes, que se podem considerar como “boas práticas” correspondentes aos modelos de gestão que o precederam.

Na introdução deste modelo organizacional teórica, não poderemos deixar de enquadrar o conceito de Governança²¹, dada a sua multiplicidade de entendimentos. Assim, do ponto de vista da Administração Pública, podemos definir Governança como “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (David Richards e Martin J. Smith apud Secchi, 2009).

O Governo continua a manter o seu papel na definição das regras legais e políticas, de atuação/regulação nas matérias económicas mas tem também, nos dias de hoje, uma obrigação crescente de monitorizar, motivar e desenvolver os relacionamentos das redes de cidadania assegurando a manutenção dos princípios de equidade social e da democracia. No fundo, que o cidadão seja visto e tratado como cidadão²², ao invés de votante, cliente ou utente.

O NPS anuncia, assim, um novo modelo, com mais participação para os administradores públicos da atualidade e do futuro. Denhardt deu um novo impulso a esta nova filosofia de gestão com a sua obra “The New Public Service: serving, not steering” (Denhardt, 2000), na qual o NPS é descrito como uma alternativa à velha Administração Pública e à nova gestão pública. Na sua visão há dois temas que fundamentam o NPS: (1) promover a dignidade e o *valor do Novo Serviço Público*, e (2) *reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público* como valores proeminentes da Administração Pública. Partindo destes temas, elaboram sete princípios chave para o NPS: (i) servir em vez de guiar; (ii) perseguir o interesse

²¹ Sobre o conceito de Governança ver Palmer, Tom G. (2008), “Globalização e Governança”, em *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública*, pp. 81-97, Coimbra, Almedina.

²² Janet e Robert Denhardt referem no artigo “The New Public Service: an approach to reform” (IRPA, Vol.8, 1, 2003) que no livro “Government in US” (King e Stivers, 1998) são sugeridas várias mudanças que permitiriam voltar a trazer os cidadãos e a cidadania para o centro das atenções da Administração Pública.

público, considerado o propósito e não o subproduto; (iii) pensar estrategicamente e agir democraticamente; (iv) servir cidadãos e não clientes; (v) prestar contas não é coisa simples; (vi) valorizar as pessoas, não apenas a produtividade; e (vii) valorizar a cidadania e o serviço público e não a capacidade empreendedora.

Os sete princípios orientadores do NPS podem ser, assim, melhor percecionados: (i) servir em vez de guiar: o papel do servidor público é ajudar os cidadãos a articular e conhecer os seus interesses partilhados, e não controlar e orientar a sociedade rumo a novas direções; (ii) o interesse público é o propósito, não o subproduto: os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva compartilhada, com noção compartilhada de interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas guiadas por escolhas individuais, mas antes criar interesses compartilhados e responsabilidade compartilhada.

O papel do governo passa por assegurar o predomínio do interesse público; devem criar uma noção coletiva de interesse, não devendo encontrar soluções rápidas conduzidas por escolhas individuais, mas sim criar interesses partilhados e responsabilidades partilhadas. No Novo Serviço Público, o administrador público não é o árbitro solitário do interesse público. Pelo contrário, ele é considerado um ator chave dentro de um sistema mais amplo de governança, que inclui cidadãos, grupos, representantes eleitos e outras instituições. (iii) pensar estrategicamente, agir democraticamente implica políticas e programas capazes de satisfazerem as necessidades públicas, que podem ser efetivamente e responsavelmente alcançados por esforços coletivos e colaborativos.

O Novo Serviço Público procura encorajar sempre mais gente a cumprir suas responsabilidades de cidadãos e a fazer com que o governo seja especialmente sensível às vozes dos cidadãos. O serviço público é visto como uma forma ou extensão da cidadania; (v) a accountability não é simples: os servidores públicos não devem estar apenas atentos ao mercado, mas também à lei, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos níveis profissionais e aos interesses dos cidadãos. Do ponto de vista do NPS, a questão da accountability no serviço público é complexa pois envolve um balanceamento entre normas e responsabilidades concorrentes dentro de uma teia complicada de controlos externos, padrões profissionais, preferências de cidadãos, questões morais, direito público e, em última análise, interesse público; (vi) valorizar pessoas, não somente a produtividade: as organizações públicas e as redes em que participam têm mais probabilidade de serem bem sucedidas se forem operadas através de processos de colaboração e liderança partilhada baseada no respeito por todos.

Em primeiro lugar, é de realçar que a AP no modelo de NPS é orientada para os cidadãos, assumindo-se que está ao serviço destes e que deve atender, sobretudo, ao interesse público, a fatores de equidade e de justiça social, a padrões de qualidade, sem descuidar o princípio da legalidade. No NPS, os cidadãos são encarados como pares de um processo de governo democrático, e não apenas como utilizadores e muito menos como clientes. Mintzberg (1996, citado por Denhardt, 2000), refere “Não sou um mero cliente do governo. Espero qualquer coisa mais do que um longo braço comercial e qualquer coisa menos do que o encorajamento ao consumo”.

A valorização do cidadão que está no centro das atenções da AP, com quem esta dialoga e a quem presta contas, pode considerar-se um dos traços caracterizadores do NPS. Esta oportunidade de interação vai precisamente possibilitar uma conciliação do que se entende por interesse público para a Administração e para o cidadão, constituindo como que uma alavanca para a cooperação, como Denhardt (2003) sublinha:

Recordemos que, no modelo burocrático, as posições díspares entre Administração e cidadãos relativamente à noção de interesse público constituíam um dos pontos de discórdia geradores de desconfianças e de comportamentos disfuncionais. É importante distinguir que, no modelo NPS, o objetivo consiste precisamente em ir além dos interesses próprios, fazer a sua análise e síntese e concluir qual o interesse público. É mais uma vez o sentido bottom-up a funcionar, em que emerge da sociedade, em diálogo, uma visão do que ela própria pretende construir, segundo métodos próprios de uma democracia participativa.

Outro traço distintivo do NPS relaciona-se com a prestação de contas (accountability) e responsabilidade devida pela Administração na sua relação com os cidadãos. Contrariamente ao que acontecia no modelo burocrático em que a prestação de contas dos funcionários, perante o poder político, assentava na atuação conforme a lei, as normas e os procedimentos, tanto no NPM como no NPS a accountability faz-se perante os cidadãos, muito embora no primeiro a importância deste aspeto seja relativizada no caso da privatização de funções públicas. Quer num quer no outro, dá-se relevância à produção de resultados, residindo a diferença entre ambos (os modelos) no conceito subjacente pois, enquanto no modelo NPM realçam-se os inputs financeiros e de recursos humanos, isto é, em termos de quantidade (independentemente da qualidade), no NPS valorizam-se os impactos ao nível da melhoria dos padrões de vida dos cidadãos.

A *accountability* encontra-se no centro de um novo paradigma que se reconhece no NPS e que consiste na natureza política de alguns aspetos, como sejam a cidadania democrática e participativa. O próprio processo de partilha entre Administração e cidadão acaba por legitimar uma Administração que, dantes, não tinha contacto com a fonte da legitimação, isto é, com a vontade dos cidadãos, independentemente da forma como ela é expressa. Este processo dá acesso a uma nova linha de legitimação administrativa, mais direta, e que vem complementar a anterior via de legitimação decorrente, por um lado, da atuação baseada na legalidade e, por outro lado, derivando indiretamente da eleição do poder político.

Em contraste com o NPM, o NPS sustenta que a Administração Pública deve reconhecer que a existência de uma cidadania engajada e esclarecida é crítica para a governança democrática. Segundo esta visão, esta 'alta' cidadania é importante e ao mesmo tempo atingível, porque o comportamento humano não é apenas questão de auto interesse, mas também envolve valores, crenças e preocupação com os outros. O NPS procura valores compartilhados e interesses comuns mediante amplo diálogo e engajamento de cidadãos. O próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania, pois é motivado por um desejo de servir os outros e de atingir objetivos públicos.

Ao contrário do que acontece no modelo NPM, em que as agências governamentais e os respetivos funcionários são incentivados a agir como se fossem eles próprios empresários e donos dos recursos públicos em contexto de mercado, no NPS, os gestores públicos reconhecem que o seu papel é servir os concidadãos sem submetê-los a decisões e controlos arbitrários. Servir os cidadãos inclui, por um lado, ouvi-los e, por outro, partilhar informação e conhecimento, numa perspetiva pedagógica, dando oportunidade a que as pessoas identifiquem valores e formem a sua visão do mundo numa perspetiva do bem comum.

Esta nova visão da reforma da Administração Pública procura fazer um balanceamento entre a necessidade de maior eficiência económica e a necessidade de previsibilidade associadas à burocracia weberiana. Nesta lógica de raciocínio, não se devem perder valores como a eficiência, a eficácia e a produtividade sem, contudo, deixarmos de equacionar outras variáveis, como a transparência, a equidade e a democracia, que devem conduzir a nova forma de pensar a Administração. Os valores democráticos mais economicistas e gestionários devem enquadrar-se no seu devido contexto: o da democracia, da comunidade, do interesse público, da ética e dos valores (Peters, 1996; Mozzicafreddo, 2001a; Bilhim, 2000; Pitschas, 2007).

Não obstante o enfoque do modelo de NPS no papel do cidadão e da cidadania, não deixa de fazer sentido a ideia de que a Administração deve estar também ao serviço do Estado democrático e não apenas ao serviço do cidadão (Mozzicafreddo, 2001b).

Apesar das vantagens que possam ser enumeradas desta atomização da AP, existe um enorme desafio emergente às funções do Estado. Com a mitigação e a fragmentação das unidades públicas, especializando competências, torna-se necessário potenciar a coordenação interorganizacional. De facto, o papel reservado ao Estado passa por combinar as competências dos diferentes atores envolvidos no serviço público. Tarefa que não se antevê fácil já que estes foram muito pressionados para desenvolver uma maneira muito própria de atender à sua clientela, de abordar os seus problemas e desafios, isto é, de desenvolver a sua cultura organizacional. No entanto, os objetivos das organizações são, por vezes, pouco claros, contraditórios ou especificados de forma diferente (Fukuyama, 2004: 25). Como resolver esta fonte de ambiguidade organizacional? Simon (1957) enfatiza que os principais participantes no jogo organizacional usam a sua autoridade para estabelecer os objetivos organizacionais. O conceito de “*satisficing*”²³ é usado no seu livro *Administrative Behaviour* (1957), no qual explica e demonstra empiricamente o comportamento dos intervenientes dentro das organizações se desvia do modelo económico de otimização racional.

Atualmente, os serviços públicos em todo o mundo estão a ser alvo de um forte processo de racionalização e a estrutura da administração está a ser analisada para saber se devem ou não ser abolidas as hierarquias e os procedimentos desnecessários, ao mesmo tempo que a orientação para as melhores soluções possibilita a otimização dos processos de funcionamento e cria estruturas mais capazes para o futuro. As formas pós-burocráticas de organização e os valores do serviço público estão a tornar-se mais significativas, obtendo-se maior independência organizativa por parte dos órgãos administrativos, que passam a recorrer ao “*outsourcing*” de forma mais independente (Pitschas, 2001).

²³ “*Satisficing*” é um conceito que se integra na teoria empresarial e se opõe ao de *otimização*. Designa o comportamento das empresas que procuram apenas um lucro suficiente, em vez de procurarem obter o máximo lucro. A ideia de base é que havendo no mundo real demasiadas variáveis em jogo é impossível uma verdadeira otimização, sendo por isso preferível apostar, não na procura das “melhores soluções”, mas sim nas “soluções suficientemente boas”.

1.2.2 Mudança e continuidade dos modelos teóricos: os papéis dos servidores públicos

As três perspetivas teóricas atrás elencadas (mais específica da organização pública, mais gestonária ou mais centrada na participação do cidadão) têm pontos divergentes, que levaram a que umas se sucedessem às outras, mas também têm pontos em que convergem. O modelo weberiano continua a servir como a base intelectual para o pensamento governativo, e como o modelo contra o qual a maioria das tentativas de reforma é dirigida, nomeadamente na Europa. Nos Estados Unidos, por outro lado, com o modelo wilsoniano, foi aplicada a separação de funções entre os sectores burocráticos e a política. O modelo de Wilson estava menos preocupado com a gestão interna das organizações públicas do que com o papel da burocracia (Peters (2009: 9).

“A descrição dos modelos organizacionais de forma fragmentada parece obscurecer os elementos básicos de continuidade e descontinuidade” (Secchi, 2009: 352). Podemos identificar um elemento comum aos três modelos e dois elementos comuns a apenas dois dos modelos. Já em relação ao que distingue o modelo burocrático, o modelo de gestão pública e o modelo de Governança são referidas, sobretudo, duas áreas.

A preocupação com o controlo é um dos pontos comuns aos três modelos. No modelo burocrático são as próprias características do modelo que propiciam um controlo dos agentes, das comunicações e das relações internas da organização, suportadas pela estrutura fortemente hierarquizada; no modelo gestonário trata-se da capacidade de controlo exercida pelos políticos sobre a máquina administrativa; e no NPS temos uma outra perspetiva, isto é, o envolvimento dos cidadãos no processo de elaboração de políticas públicas, devolvendo-lhes, desta forma, algum do controlo no processo de feitura das ações públicas das quais irão ser destinatários.

A distinção entre Política e Administração Pública é partilhada por dois modelos, mantendo a Burocracia e o NPM esta dicotomia clássica. No modelo burocrático esta é uma distinção primeira porquanto compete aos políticos a definição das políticas e a implementação das políticas públicas é da responsabilidade da Administração. No segundo modelo tal acontece na medida em que a responsabilidade sobre os resultados das políticas públicas recai sobre os políticos, não havendo intervenção dos burocratas no desenho dessas mesmas políticas. No NPS a política não se encontra confinada a um espaço específico. Esta característica cria um contraste significativo entre os outros dois paradigmas. Enquanto os outros dois modelos procuram confinar

a política ao papel do input inicial no sistema de gestão à decisão final, e quando a política ultrapassa estas tarefas é vista como uma falha. O NPS não procura confinar a política, pelo contrário, entende-a como central nos desafios da gestão.

Para Secchi (2009: 365), “qualquer verificação empírica sobre reformas da administração pública deve estar atenta aos aspetos incrementais de mudança organizacional. Ao invés de falar em ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, talvez seja mais frutífero falar de um processo cumulativo de mudanças nas práticas e valores”.

Comum entre os modelos do NPS e do NPM é a forma como encaram o relacionamento entre o domínio público e privado, ao contrário da teoria Burocrática que definia uma fronteira bem clara, e inultrapassável, entre estas duas esferas. Aliás, nestes dois modelos há um apelo à interligação entre os ambientes internos e externos à organização pública por forma a fomentar um melhor e mais completo exercício da Administração.

Como contraponto, podemos analisar uma diferença marcante entre os três modelos, reforçando o que foi anteriormente descrito aquando da análise de cada um dos modelos. Esta clara distinção é a forma de tratamento do cidadão, enquanto destinatário das políticas e da ação pública. No modelo Burocrático o cidadão é tratado como administrado/utente; no modelo NPM há uma alteração sendo o cidadão visto como cliente, fruto das influências decorrentes da gestão privada; e no modelo de Governança o cidadão é tido como parceiro/utente, ou apenas como cidadão, em virtude da sua passagem para um papel mais central no processo de construção da agenda política das entidades públicas.

O ponto-chave é, de fato, que a Administração não é mais uma atividade simples, hierárquica, pois envolve interações mais complexas entre os setores público e privado (Peters, apud Peters and Pierre, 2000). Os efeitos das reformas da NGP na governança tornaram-se perceptíveis através do modelo neo-weberiano do Estado (Bouckaert e Pollitt, 2004; Raanma-Liiv, 2009). A lógica básica do Estado *neo-weberiano* é manter muitos dos valores de eficiência associados à NGP, enquanto recupera a ênfase na probidade administrativa e responsabilidade que se centravam mais nos modelos tradicionais do setor público. O Estado *neo-weberiano* é, em essência, um híbrido entre o Estado gestor e vazio que tinha sido criado durante o período da reforma administrativa, e, portanto, pode ter a capacidade de fornecer algumas melhorias em termos de eficiência e probidade administrativa (Peters, 2009:11). Da mesma forma, advoga Peters, o servidor público terá que manifestar

esse conjunto de habilidades. “Mudança e continuidade existiram lado a lado durante a maior parte da história da Administração. Por conseguinte, precisamos entender melhor o que aconteceu com o mundo do servidor público e com as funções que essas pessoas executam agora” (Peters, 2009: 7).

O papel dos servidores públicos na governança atual já não é tão claro como outrora. Peters (2009: 9) enumera pelo menos cinco papéis em conflito do atual servidor público e discute como eles descrevem a realidade contemporânea da AP. Adianta que a característica que melhor define o servidor público numa era de pós-modernidade é que ele ou ela deve movimentar-se constantemente entre os diferentes papéis. Se, por um lado, um emprego com funções tão diversas pode aumentar a satisfação, por outro lado, a necessidade de se fazerem escolhas complexas pode gerar alguma frustração ou indecisão (Peters, 2009: 8). Deve-se discutir como é que estes papéis descrevem a realidade contemporânea, bem como até que ponto os mesmos podem coexistir.

O burocrata: as reformas das últimas décadas produziram várias melhorias na eficiência e eficácia do setor público. Esta visão de gestão do setor público trouxe desafios e interpretações acerca da “boa” Administração Pública e como “gerar valor público”. A integridade e a previsibilidade da burocracia não são tão importantes no setor público contemporâneo como o eram no passado (Peters, apud Olsen, 2006; Du Gay, 2005). A sociedade civil geralmente denigre a burocracia, mas ao mesmo tempo exige um tratamento justo e equitativo pelo setor público (Peters, 2009: 10). A diminuição do formalismo na burocracia tende a gerar grande variabilidade nos serviços prestados aos cidadãos.

A recreação de formas burocráticas de governação é especialmente importante em regimes de transição, seja nos países do terceiro mundo, ou ainda nas democracias em consolidação na Europa Central e de Leste (Peters Apud Verheijen, 2009). O Estado Neo-Weberiano é, em essência, híbrido entre o administrativo e o Estado criado durante a era da reforma, devendo entretanto ter a capacidade de gerar melhorias na eficiência, bem como na integridade. Do mesmo modo, o servidor público deverá manifestar este conjunto de competências.

O gestor: o segundo papel do Administrador Público contemporâneo é o do gestor. O impacto dos valores e das crenças dos gestores na identidade, nas estruturas, na dinâmica e nas ações dos organismos públicos tem amplo reconhecimento académico em geral e no âmbito da responsabilidade social em particular (Collins e Porras, 1994). Neste sentido, Secchi (2009, 363), citando Hood (1995), “evitar a discricionariedade

dos gestores públicos sempre foi uma marca característica da administração pública burocrática. O NPM e o NPS têm uma perceção mais positiva dos funcionários públicos, e como consequência os mecanismos de controlo são desenhados para a avaliação de resultados, ao invés de controlo de processo (Hood, 1995; Barzelay, 2001; Jones, 2004”).

De acordo com a perspetiva da Nova Gestão Pública, a melhor forma de aumentar a qualidade do serviço ao consumidor (mais do que ao cidadão) é melhorar a eficiência da prestação do serviço, o que por si irá reduzir o custo total da governação e aumentar a legitimidade governativa. A função administrativa, talvez mais do que a função burocrática, envolve a capacidade de dirigir outros atores. A ideia do “*empowerment*” é central para o NPM, nomeadamente para os dirigentes intermédios, os quais poderão, através de um papel mais reforçado não só tornar as suas funções mais interessantes e motivantes, mas também a capacidade de tomada de decisão destes indivíduos poderá melhorar a qualidade dos serviços prestados.

O político: o papel político tradicional do serviço público era servir de conselheiro/consultor dos líderes políticos, o qual, apesar de aparentar uma posição de subordinação face ao líder político, é sempre crucial no processo de governação (Peters, 2009: 12). O papel do político é isto geralmente como a maior alternativa ao clássico papel do burocrata, como impulsionador e gestor de uma equipa. À medida que se desenvolveram as reformas na AP, os papéis políticos, numa lógica de NPM, expandiram-se de forma a criar um maior envolvimento dos gestores na política e, consequentemente, reduzir o acesso às funções de governação de líderes políticos inexperientes e geralmente conflituosos (ver Peters, 2009).

O negociador: este papel – uma das maiores atividades dos servidores públicos da atualidade – reflete a tendência do setor público se prover cada vez menos de serviços públicos e confiar ao setor privado (mercado e atores sociais) a prestação destes serviços. O “*outsourcing*” cresceu e estende-se a funções mais complexas, como o financiamento de obras públicas ou a provisão de serviços sociais (Peters, apud Lonsdale, 2005). Apesar desta ideia em torno dos contratos e parcerias ter sido tomada pelos líderes políticos, Peters sustenta que muito do atual trabalho de negociação e gestão destas parcerias deverá ser feito por membros do serviço público, visto estes terem não só a “*expertise*” para fazer de forma correta e eficaz, como também são os “*membros permanentes*” do setor público. Este facto é especialmente importante no papel do negociador, uma vez que muita da contratação pública é, essencialmente, uma contratação “relacional” (Peters, 2002).

Estas relações entre colaboradores e com os atores do setor privado devem ser assentes na base da confiança, o que leva a que o papel dos servidores públicos seja contínuo e inovador, permitindo um envolvimento mais ativo na formulação das políticas e nas formas de participação democrática. O papel do negociador no serviço público poderá ser um meio de abranger vários outros papéis, especialmente os de gestor e de democrata.

O democrata: este papel emergente do servidor público reflete, em parte, o declínio da eficácia das formas tradicionais de democracia (Peters, 2009: 14). Enquanto muitos dos principais instrumentos da política democrática enfraquecem nestas últimas décadas, assistimos a uma mudança quanto ao uso da burocracia pública permanente (aqui usada em sentido genérico) como um lugar para a participação pública (Peters, 2009: 15). Um dos elementos centrais do NPM é o facto de o governo ter o dever de “servir o cliente” mais do que a preocupação com o processo político per se. Esta abordagem transformou os cidadãos em “clientes de serviços públicos” e, apesar de melhorar os serviços, tende a denegrir o papel político dos cidadãos. O papel do democrata pode não advir com naturalidade nos servidores públicos, exigindo sempre um comportamento e rigor ético na burocracia tradicional. As Burocracias são frequentemente retratadas como dificultadoras do exercício da democracia, mas dado os problemas das instituições representativas contemporâneas, a burocracia pode ser uma alternativa efetiva e válida (Peters, 2009: 15). O problema subjacente, salienta o autor, é que os cidadãos em muitas sociedades, podem ainda não reconhecer as possibilidades de influenciar a política através da burocracia.

A questão de como e quando escolher um ou outro papel – e quando se devem fazer as escolhas – trás à luz um importante aspeto do servidor público “pós-moderno”, que é o facto de mudarem as suas escolhas com o passar dos tempos e tentarem moldar o seu comportamento às múltiplas expectativas sobre a sua performance. Apesar da flexibilidade e astúcia para se adaptarem e compreenderem os diferentes papeis, os servidores públicos devem, em última instância, propender para o desempenho de um papel mais legalista e burocrático a fim de proteger o interesse público (Peters, 2009: 16). Mais do que adotar uma postura defensiva, apoiando-se nas regras da burocracia (como foi referido no ponto 2.2.1 do presente Trabalho), os servidores públicos podem adotar atitudes positivas, usando os seus papéis como negociadores com os atores do setor público.

1.2.3 A ética e o interesse público

Continuando a reflexão iniciada no ponto anterior, em que se argumentou o primeiro desafio lançado por Pitschas, este autor aponta como segundo desafio à modernização da função do Estado e à reforma da AP o confronto em torno da ética no serviço público. Em questão está a ética profissional dos servidores públicos: o sistema de valores normativos que orienta o comportamento humano que se desenvolve em serviço público, ao “serviço do público” (Caupers, 2002). O facto de as administrações se tornarem “menos burocráticas e mais empresariais”, liga a uma aparente perda dos valores da “neutralidade política e do profissionalismo” (Pitschas, 2007).

A gestão de recursos humanos transformou-se num dos principais pontos da reforma, pois é um dos instrumentos mais importantes da administração estratégica, tendo sido identificado um esforço para conceder aos ministérios maior flexibilidade e liberdade na gestão de pessoas, com medidas de descentralização e delegação. Como compensação a essa liberdade, os governos exigem maior responsabilidade, com ênfase na performance, nos resultados e na ética pública. Outro aspeto tem sido a necessidade de se promover a capacidade de direção dos funcionários do Estado, objetivando melhorar a integridade e os valores da função pública, pois na visão de Pitschas (2006:50) as administrações públicas, quando se tornam menos burocráticas e mais empresariais parecem perder os valores da neutralidade política e do profissionalismo, próprios do modelo tradicional. Para o autor, na reconstrução das funções do Estado e nomeadamente da administração pública, o fator pessoal passa a ser um elemento crucial, já que a profissionalização do serviço civil requer um gerenciamento de pessoal que não se limite à mera administração de pessoal, mas que adote e realize um modelo de gestão orientado para os funcionários do serviço público

O que nos leva a questionar se “as profissões do setor público devem regular os seus próprios interesses ou necessitam de supervisão de entidades representativas do cliente/consumidor”? (Travers, 2009).

“A administração pública é o veículo de expressão dos valores e preferências dos cidadãos, comunidades e da sociedade como um todo. Alguns destes valores são constantes e outros modificam-se com a evolução da sociedade, originado transformações na administração e no estado” (Bourgoun, 2007:7). É o sistema

administrativo que capacita ou limita o estado para cumprir decisões resultantes da dimensão política, democrática, legítima e é aí que surgem, e podem ser resolvidos, problemas de eficiência, eficácia, efetividade, equidade, responsabilidade e ética na ação do estado (Mozzicafreddo, 1992; Bilhim, 2000; Clarke e Newman, 1997; Pitschas, 2003).

O século XX assistiu ao crescimento do poder do Estado centralizado e muitos profissionais dos quadros do Estado estão sujeitos a um crescimento do controlo administrativo. Como advoga Durkheim - vide a obra "A divisão do trabalho social" (1893)²⁴, as sociedades industriais já não estão ligadas pela partilha de valores morais. Neste ensaio acerca da ética profissional, ele argumenta que o triunfo dos princípios da economia liberal (o que hoje chamamos 'neoliberalismo') na indústria e no comércio, prejudica o resto da sociedade (Durkheim, 1989-1991). Percebemos que o seu argumento é eminentemente sociológico; ele não está preocupado com a divisão do trabalho em termos de eficiência (como alegam os liberais), mas com a capacidade que tal divisão tem de gerar a coesão social. A AP, ao zelar pelos interesses de cada cidadão, cuida dos interesses gerais da sociedade e seus valores e adota um compromisso social que lhe imputa responsabilidades: de carácter organizacional perante o cidadão - contribuinte; de carácter institucional perante o cidadão - eleitor; e de carácter contratual perante o cidadão – societário (Mozzicafreddo, 2002). A AP reveste-se de uma natureza especial, vocacionada para a prossecução de interesses públicos - relativos à satisfação das necessidades coletivas – o que faz com que os comportamentos administrativos ocorram num contexto ético, isto é, com referência a valores e não exclusivamente com base em considerações de natureza técnica.

As principais concepções éticas com relevância na atividade administrativa pública são as seguintes: o relativismo ético defende que não existem padrões universais de conduta. Devemos, assim, ponderar os diferentes contextos, pois o que é louvável hoje, num determinado país, pode ser condenável amanhã, ou noutra sociedade; o utilitarismo, importante escola de pensamento ético, que reuniu nomes como Jeremy Bentham e Stuart Mill, advoga que uma decisão é certa se, comparada com outras possíveis, resultará no maior benefício ou no menor prejuízo para o maior número de pessoas; a deontologia (muitas vezes descrita como a ética aplicada a uma profissão), por oposição, sustenta que a distinção entre o certo e o errado se deve efetuar em função de princípios e não depender das consequências previsíveis que a decisão acarreta.

²⁴ Durkheim, Émile (1989-1991), "A Divisão do Trabalho Social", Lisboa, Presença.

“A administração pública é o veículo de expressão dos valores e preferências dos cidadãos, comunidades e da sociedade como um todo. Alguns destes valores são constantes e outros modificam-se com a evolução da sociedade, originando transformações na administração e no estado” (Bourgoun, 2007:7). É o sistema administrativo que capacita ou limita o estado para cumprir decisões resultantes da dimensão política, democrática, legítima e é aí que surgem, e podem ser resolvidos, problemas de eficiência, eficácia, efectividade, equidade, responsabilidade e ética na acção do estado (Mozzicafreddo, 1992; Bilhim, 2000; Clarke e Newman, 1997; Pitschas, 2003).

As exigências éticas na AP têm como pano de fundo os conflitos de interesses, sendo neste domínio que ocorrem fenómenos como a corrupção e o tráfico de influências. O servidor público deve encontrar-se ao serviço do interesse público e ter uma visão de neutralidade, imparcialidade e de responsabilidade (Caupers, 2002). Os princípios éticos refletem-se de várias formas na atividade dos servidores públicos. Em primeiro lugar, através de normas jurídicas (CRP e CPP); através de medidas regulamentares (“Dez princípios éticos da AP”); e de providências organizativas (auditorias éticas). A ética abarca, por um lado, o funcionamento do sistema administrativo (prestar contas dos atos e decisões, desempenho profissional, dever de obediência) e, por outro, afeta a produção (ou não) de confiança do cidadão no sistema e na realização eficaz das políticas públicas. A confiança do cidadão na AP constrói-se com aquilo que é eticamente esperado do servidor público (Mozzicafreddo, 2002). Daqui se percebe a importância do comportamento ético e da moralidade na burocracia.

De modo a evitar esta perda de valores no meio do conflito entre o Estado minimalista e o Estado Social, Pitschas apela à necessidade de conciliar os “valores de serviço público tradicionais com os ‘novos’ valores provenientes das novas abordagens de organização e gestão das organizações públicas”. Max Travers vai mais longe, afirmando que a ética no serviço profissional aliada a encontros regulares de grupos profissionais e o sentido de pertença à comunidade, combatem o “individualismo competitivo” criado pelo capitalismo do mercado livre (Travers, 2009). Apesar deste ponto de vista parecer incauto, segundo o autor, é interessante considerar que a regulação estatal engendrou as reformas que Durkheim esperava ver conseguidas através das “ordens profissionais que se autorregulam”. No entanto, quanto maior for a regulação, maior será a criação de “burocracia excessiva”. Travers acrescenta ainda que num Estado ativo e intervencionista, preocupado em promover boa qualidade de vida, pode produzir um vasto conjunto de “regulamentações laborais” a que todos devem obedecer, mas que ninguém realmente deseja (Travers, 2009).

A crescente pressão para a economia, eficácia e eficiência das organizações, que passaram a competir entre si ao nível global, implicou a transferência da focalização dos processos de produção para a satisfação e expectativas dos clientes. Nos dias de hoje, com a aceleração tecnológica e o processo de globalização à escala mundial, os Estados são cada vez mais forçados a uma transformação e mudança em três tipos de modelos: (i) as atividades do Estado estão primordialmente sujeitas às exigências do estado eficiente; (ii) a redistribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade, num contexto de uma gestão global e conjunta do desenvolvimento nacional, transnacional, supranacional e internacional, enquanto estado funcional; e (iii) um governo em que a sociedade constitui uma das condições básicas da legitimidade e necessidade de um Estado prestador de serviços (Pitschas, 2007).

Relativamente ao nível operacional, têm-se uma calendarização da realista da implementação, métricas de desempenho, personalização, orientação ao cliente e *data mining*, são críticos para o sucesso da implementação.

Não é por acaso que Pitschas (2003) interliga os dois grandes desafios com que a modernização da administração pública está confrontada: a luta entre a gestão pública ligada à lei e o espírito empresarial, cujo objectivo é gerir as organizações públicas como se fossem empresas privadas. Este autor defende mesmo que talvez a “nova administração” do século XXI seja uma questão ética, e não verdadeiramente um desafio para se tornar menos burocrática e mais empresarial.

A vida tem vindo a demonstrar, em Portugal e noutros países da Europa, que em vez da gestão do bem público e comum, a “empresarialização” da administração tem tido como consequência a perda dos valores da neutralidade política e administrativa, da imparcialidade e do profissionalismo. A subordinação do *ethos*, da ética política e do Estado ativador ao défice de conduta da gestão empresarial, não tem ajudado a conciliar os valores tradicionais de serviço público com os “novos” valores provenientes das novas abordagens destinadas a melhorar a qualidade da organização administrativa.

Todavia, no Estado ativador, o *ethos* e a ética voltarão a ter um valor especial no futuro, uma vez que em virtude da rarefação do direito administrativo, como resultado dos défices do código de conduta da gestão empresarial, os funcionários públicos deixarão de ter regras no seu comportamento (Pitschas, 2003), daí a necessidade de criar infraestruturas éticas capazes de promover os padrões éticos e monitorizar a sua aplicação.

1.3 Síntese conclusiva

Observamos ao longo desta reflexão teórica a evolução do conceito de Estado, Governo e Administração procurando transmitir uma perspetiva centrada nos modelos mais marcantes e nos principais “grandes passos” que foram dados rumo ao atual serviço público “orientado para o cidadão”. Independentemente das análises a estes modelos, por mais detalhadas que sejam, não pudemos deixar de mencionar também as modificações do papel do Estado na medida em que o perfil e a dimensão da Administração Pública, no fundo o seu futuro, dependerão das funções que se atribuam a esse mesmo Estado (Carapeto e Fonseca, 2005).

Passou-se de uma administração clássica, burocrática, não promotora da participação dos cidadãos para uma administração gestonária, inspirada nos modelos empresariais e que promoveu valores e técnicas de gestão do sector privado para o atual modelo de administração, mais dialogante, *accountable* e fortemente baseado numa perspetiva de cidadania ativa. A participação dos cidadãos nos processos de modernização e racionalização da administração é, além de um ato que diz respeito ao seu próprio interesse, um ato de confiança à forma como a ética profissional é respeitada pela autoridade. Assim, uma prática administrativa que não tenha em linha de conta os cidadãos em matéria de responsabilidade face à utilização dos recursos públicos, face às decisões que direta ou indiretamente afetam os indivíduos e face aos riscos e incertezas da sociedade, aumenta a falta de confiança e o negativismo na legitimidade e no desempenho dos sistemas administrativo e político (Mozzicafreddo, 2003). As questões éticas são implicadas direta ou indiretamente como parte integrante de uma boa governação (Davis, 2003).

Ao nível político e institucional, deve-se ter em linha de conta que vivemos num Estado de Direito, numa sociedade democrática, que assenta num sistema normativo, que define a legitimidade da prossecução e proteção dos direitos do cidadão e da sua defesa, enquanto agente detentor de um estado próprio no tecido social e político. Além de que, as questões de cidadania firmadas na nossa sociedade, bem como as responsabilidades assumidas como elemento distintivo da administração e da governação pública, podem atuar para restaurar uma sociedade de confiança. O respeito pelos pressupostos legais, o controlo das contas e a gestão mais eficiente dos atos administrativos, mostram-se fundamentais para uma administração mais racional e transparente. Porém, não se pode negligenciar a forma como são utilizados os recursos coletivos e, saber gerir os efeitos e consequências das políticas e dos

programas públicos aplicados, seria um aspeto central na responsabilização e justificação perante os próprios cidadãos (Mozzicafreddo J., 2003).

De todas estas mudanças, surge o conceito da NGP identificando um modelo emergente na condução dos negócios públicos. A NGP como modelo de gestão é difícil de ser corretamente definido. A própria comunidade académica está bastante dividida em considerar ou não a NGP, como uma verdadeira teoria de gestão pública (McLaughlin, 2002). Esta denominação serve sobretudo para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX para modernizar e reformar o modelo de gestão pública.

Se é verdade que é possível melhorar o Estado, aperfeiçoando a sua gestão, quer nas organizações públicas quer nas privadas, não é menos verdade que uma reforma profunda do Estado e da Administração Pública só é possível com uma mudança radical na tessitura original das velhas estruturas constituídas. Neste quadro, aos problemas de gestão devem juntar-se, numa visão ampla, integrada e integradora, os problemas da ética pública, da transparência, da participação e da avaliação das políticas públicas. “O Estado eficiente é hoje um modelo que não só configura a modernização contínua da Administração Pública no mundo ocidental, como leva à entrada, na Administração Pública, de uma gestão de tipo empresarial e a uma maior tendência para orientar a atuação administrativa de acordo com os resultados e os efeitos económicos do mercado” (Pitschas, 2003:31). Não é possível dispensar a administração burocrática e por isso temos de procurar a maneira mais correta de alterar a teoria da burocracia de Max Webber pelo prisma da abordagem da nova gestão pública. Trata-se, por outras palavras, de procurar uma terceira via, entre a pura “economização” da função pública e a burocracia antiquada de Max Weber (Pitschas 2007: 62).

CAPÍTULO II – A DIRETIVA DE SERVIÇOS E O BALCÃO DO EMPREENDEDOR

2.1. A aposta de Portugal na sociedade da informação

A reforma da administração pública é o conjunto de inovações em políticas públicas e de gestão e no desenho de organizações programáticas (Secchi, 2009:364). Apesar de uma abordagem em sentido crítico considerar que não seja tão claro e evidente que a reforma ou a mudança da administração pública passe pela desburocratização ou pela administração ao serviço do cidadão/cliente ou ainda pela orientação pela gestão privada (Mozzicafreddo, 2001:145), ao mesmo tempo os autores advogam o facto de que um dos grandes aspetos em que se perspetiva a modernização dos serviços passa pela simplificação administrativa (Mozzicafreddo, 2001b:146).

Nos últimos anos tornaram-se mais visíveis alguns dos grandes desafios que se colocam à Administração pública no século XXI. Referimo-nos, em especial, à passagem para uma Administração com serviços centrados nas necessidades dos cidadãos e das empresas, organizados por eventos de vida: nascer, estudar, criar um negócio, arranjar emprego, voltar à formação, comprar uma casa ou fechar uma empresa. Serviços integrados, com atendimento em balcão único, seja qual for a entidade pública ou o nível de Administração (central ou local) que está por detrás deles²⁵. Nesta mudança destacam-se três fatores: (i) a preocupação com a simplificação; (ii) o uso da tecnologia; (iii) a combinação da tradicional estrutura hierarquizada com trabalho colaborativo e em rede²⁶.

Os primeiros passos na definição das políticas das tecnologias da informação e comunicação foram dados em 1987, com a transferência das principais atribuições e competências da ex-Direção-Geral da Organização Administrativa para o Instituto de

²⁵Simplex, *Relatório 6 Anos Simplex*, Consultado em Janeiro 2013, em <http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>

²⁶Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Modernização da Administração Pública e poder político", em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (org.), *Administração e política - Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora; Comissão Europeia, Plano de Ação Administração em linha i2010: Acelerar a Administração em linha na Europa para Benefício de todos. Consultado em janeiro de 2013, em http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226j_pt.htm; Mateus, João Carlos, *O Governo Eletrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia*, 2008. Consultado em janeiro, em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n9/n9a02.pdf>

Informática (II)²⁷. Esta reformulação de atribuições permitiu o aparecimento do Departamento de Promoção Tecnológica, competindo-lhe o *estudo, divulgação e promoção de metodologias propiciatórias da utilização de novas tecnologias na Administração Pública*²⁸.

Em 1996 reconheceu-se a necessidade da criação em Portugal de uma estratégia integrada para a Sociedade de Informação e do Conhecimento, através da *Missão para a Sociedade de Informação*. O intuito visou promover uma ampla discussão sobre o tema e a elaboração de um *Livro Verde para a Sociedade de Informação* (1997), o qual traçou medidas a curto e a médio prazo. Este documento exprime que *estas medidas facilitam o exercício dos direitos fundamentais dos indivíduos, melhorando o acesso destes à informação, abrindo novas portas à participação política e envolvimento democrático*²⁹.

Esta estratégia conduziu à *Iniciativa Nacional para a Sociedade de Informação*, organizada em torno de quatro grandes eixos de intervenção: o Estado aberto, o saber disponível, a escola informada, e a empresa flexível (Ligar Portugal, 2005)³⁰. As Grandes Opções do Plano para 2000 promoveram a execução de políticas públicas com vista ao desenvolvimento do governo eletrónico, bem como as estruturas orgânicas responsáveis pelo seu acompanhamento: (i) a criação da Rede Ciência, Tecnologia e Sociedade (RCTS); (ii) o lançamento do Programa *Cidades Digitais*; (iii) a aprovação de um regime de deduções fiscais para aquisição de computadores, *software* e acesso à Internet em casa; (iv) o lançamento da Iniciativa Nacional para o Comércio Eletrónico; (v) a aprovação de legislação sobre a Assinatura Digital e a

²⁷ Em 2007, por força do Decreto-Lei n.º 83/2007, de 29 de Março, o Instituto de Informática é integrado na administração direta do Estado, sendo-lhe atribuídas, entre outras, competências ao nível da definição das políticas e estratégias das tecnologias de informação e comunicação do Ministério das Finanças e da Administração Pública. A estrutura nuclear dos serviços e as competências das respetivas unidades orgânicas foram determinados pela Portaria n.º 353/2007.

²⁸ Decreto Regulamentar n.º 29/87 de 24 de Abril. Disponível em: <http://www.dre.pt/cgi/dr1s.exe?t=dr&cap=1-1200&doc=19871239%20&v02=&v01=2&v03=1900-01-01&v04=3000-12-21&v05=&v06=&v07=&v08=&v09=&v10=&v11=Decreto-Lei&v12=270/92&v13=&v14=&v15=&sort=0&submit=Pesquisar>

²⁹ UMIC, *Democracia Eletrónica: Cidadania e Governo na Sociedade da Informação, 2004-2006*.

Consultado em Janeiro 2013, em

http://www.umic.pt/images/stories/osic/DossierDemocraciaElectronicaVersaoWebsite_23_Dez.pdf

³⁰ A iniciativa *Ligar Portugal* é um dos vetores estratégicos do Plano Tecnológico do XVII governo, alargando o âmbito de intervenção do Estado na mobilização da Sociedade de Informação (Disponível em www.ligarportugal.pt).

Fatura Eletrónica; e (vi) a Iniciativa Nacional para os Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade de Informação³¹.

Em 2002, surge, sob a dependência direta do Primeiro-Ministro, a UMIC - Unidade de Missão para a Inovação e o Conhecimento, posteriormente Agência para a Sociedade do Conhecimento, com a missão de definir e orientar as políticas da sociedade de informação, promover o desenvolvimento tecnológico e estimular o desenvolvimento da *e-Ciência*³². O seu plano de ação estava assente em sete pilares de atuação: (i) uma sociedade da informação para todos; (ii) novas capacidades; (iii) qualidade e eficiência dos serviços públicos; (iv) melhor cidadania; (v) saúde ao alcance de todos; (vi) novas formas de criar valor económico; e (vii) conteúdos atrativos.

A Sociedade da Informação é caracterizada pela capacidade dos seus membros (Cidadãos, Empresas e Estado) obterem e partilharem informação e conhecimento, tendo o lançamento do *Plano de Ação para a Sociedade da Informação*³³ e do *Plano de Ação para o Governo Eletrónico*³⁴, ambos de 2003, sido o seu referencial aglutinador.

Neste trabalho, interessa reforçar a importância da UMIC, que lançou o projeto do Portal do Cidadão: um ponto de acesso multicanal ao maior número possível de serviços públicos em linha. Lançado em março de 2004, sendo este Portal a face mais visível de todo o trabalho efetuado (e a efetuar) no contexto dos Serviços Públicos orientados para o Cidadão. Atualmente, o Portal apresenta mais de 950 serviços, disponibilizados por um total de 163 organismos e entidades públicas³⁵. Em junho de 2006, foi criado o Portal da Empresa³⁶, canal privilegiado de relacionamento das empresas e dos empreendedores com a Administração Pública ao longo de todo o ciclo de vida empresarial, disponibilizando serviços com a marca *Empresa Online* e criar algumas formas jurídicas de empresas.

Recentemente, muitos têm sido os esforços e as medidas de aproximação do Estado dos cidadãos através das tecnologias da informação e da comunicação. Numa perspetiva interna aos órgãos da Administração Pública Central, o Anexo I demonstra que a *troca interna de ficheiros* e a *gestão administrativa e financeira* foram as

³¹Lei nº 3-A/2000 de 4 de abril

³²Resolução do Conselho de Ministros 135/2002, de 20 de novembro; Decreto-Lei 16/1005 de 18 de janeiro

³³UMIC, *Plano de Ação para a Sociedade da Informação*, 2003. Consultado em fevereiro 2013, em http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=2573&Itemid=369

³⁴UMIC, *Plano de Ação para o Governo Eletrónico*, 2003. Consultado em outubro 2010, em http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=2572&Itemid=369

³⁵Dados consultados no Portal do Cidadão, em abril 2103

³⁶Cujo endereço é www.portaldaempresa.pt

atividades mais informatizadas na primeira década do século XXI. No Inquérito à Utilização das tecnologias da informação e da comunicação, promovido pela UMIC e o II (ver Anexo II), as dificuldades sentidas na implementação das tecnologias da informação e da comunicação prendiam-se com a *falta de técnicos de informática* e com a *escassez de recursos financeiros*.

Para cumprir as metas da Estratégia de Lisboa foi criado, em 2005, o Plano Tecnológico³⁷, visando promover o desenvolvimento e reforçar a competitividade do país. Baseia-se em três eixos: (i) Conhecimento (qualificar os Portugueses para a sociedade do conhecimento); (ii) Tecnologia (vencer o atraso científico e tecnológico); (iii) Inovação (imprimir um novo impulso à inovação). Para ilustrar as medidas do Plano Tecnológico executadas, podemos referir: o arranque do programa *Simplex*³⁸, o lançamento do piloto do *Cartão do Cidadão*, as novas parcerias internacionais no domínio da Ciência e Tecnologia, a constituição da *InovCapital* ³⁹.

Com a missão de *operacionalizar as iniciativas de modernização e impulsionar a participação e o envolvimento dos diferentes atores, instituições e responsáveis*, foi criada, em 2006, a Agência para a Modernização Administrativa (Agência para a Modernização Administrativa)⁴⁰, instituto público que assumiu as atribuições do Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão, I. P., (IGLC), as atribuições no domínio da administração eletrónica da UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, I. P., e as atribuições do IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, I. P., relativas aos centros de formalidades das empresas e à estrutura de gestão da respetiva rede nacional⁴¹.

No contexto europeu, a iniciativa *eEurope 2002 - An Information Society for All* (mais tarde substituído pelo *eEurope 2005*), teve o Governo eletrónico como um dos pilares. Os resultados sentiram-se no aumento dos cidadãos e empresas ligados à Internet e abriu as portas a novas gerações de serviços móveis e multimédia (*eEurope 2005 - CE, 2002*). Com efeito, entre Outubro de 2001 e Outubro de 2003, a parte dos serviços administrativos de base totalmente acessíveis em linha passou de 17% para 43%.

³⁷ A aplicação do Plano Tecnológico iniciou-se com a entrada em funções do XVII Governo Constitucional

³⁸ O *Simplex* [www.simplex.pt] é um programa de simplificação administrativa e legislativa que pretende tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração e contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos

³⁹ Holding de fundos para estimular o capital de risco e o financiamento de *start-ups* em Portugal

⁴⁰ A AMA [www.ama.pt] prossegue as atribuições da Presidência do Conselho de Ministros nas áreas de modernização e simplificação administrativa e de administração eletrónica, sob superintendência e sob a tutela do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares

⁴¹ Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro

Além disso, entre 2002 e 2003, o número de ligações em débito elevado na UE quase duplicou⁴².

Esta medida foi substituída pelo programa *i2010 - A European Information Society for growth and employment* que tem cinco prioridades em termos de governo eletrónico e serviços públicos (Mateus, 2008: 4): (i) avançar a inclusão através da Administração em linha, para que, em 2010, todos os cidadãos beneficiassem de serviços de confiança, inovadores e de fácil acesso; (ii) fazer da eficiência e eficácia uma realidade: contribuir significativamente para que haja um nível elevado de satisfação dos utilizadores, transparência e responsabilidade, uma menor carga administrativa e ganhos de eficiência; (iii) criar serviços essenciais de elevado impacto para cidadãos e empresas: 100% dos processos de contratação pública devem estar disponíveis eletronicamente, com uma taxa de utilização efetiva de 50%, e haverá um acordo de cooperação para serviços online adicionais de elevado impacto para os cidadãos; (iv) implementar elementos essenciais: proporcionar aos cidadãos e às empresas um acesso autenticado, prático, seguro e *interoperável* a serviços públicos em toda a Europa; (v) reforçar a participação e a tomada de decisões democrática: fazer a demonstração de ferramentas para uma efetiva participação no debate público e em processos democráticos de tomada de decisões⁴³.

2.1.1. Estratégia de modernização administrativa: os instrumentos de mudança

A simplificação administrativa e legislativa e medidas de administração eletrónica iniciaram-se com dois projetos: (i) a criação da *Empresa na Hora*. Ao reduzir várias deslocações para uma, 20 formulários para zero e cerca de um mês de procedimento para uma hora, a Empresa na Hora venceu o prémio europeu de redução da burocracia patrocinado pela Comissão Europeia, um concurso que envolveu centenas de participantes de diferentes Estados-Membros⁴⁴; (ii) A criação do *Documento Único Automóvel* (primeira emissão a 31 de outubro de 2005), um projeto que se arrastava há muitos anos na Administração pública, permitiu agrupar num só documento as informações que constavam do título de registo de propriedade, emitido pelas conservatórias de registo automóvel, e do livrete do veículo, emitido pela ex-Direcção Geral de Viação (atualmente Instituto da Mobilidade e dos Transportes). Para além

⁴²Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226_pt.htm

⁴³MATEUS, João Carlos, *O Governo Eletrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia*, 2008. Consultado em dezembro 2012, em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n9/n9a02.pdf>

⁴⁴Portugal foi também considerado o *top reformer* no relatório do Banco Mundial *Doing Business in 2007*, no indicador “abertura de negócio”

disso, passou a ser possível tratar de todas as questões relativas ao certificado de matrícula num único local: nos serviços desconcentrados da do Instituto da Mobilidade e dos Transportes ou nas conservatórias de registos, evitando assim a deslocação a duas entidades públicas distintas. A eliminação da competência territorial e a possibilidade aberta ao Conservador de delegar atos mais simples nos ajudantes e escriturários, entre outras medidas, contribuíram igualmente para melhorar a qualidade do atendimento, designadamente os prazos de resposta⁴⁵.

A estratégia de simplificação em que a tecnologia servisse para transformar procedimentos e não apenas para os desmaterializar na forma em que já existiam, exigiu que se articulassem esforços, para que a Administração Pública tivesse capacidade de resposta, em especial através de seis principais instrumentos de mudança.

O primeiro destes instrumentos é o *Programa Simplex*⁴⁶, que se distinguiu por combinar as políticas de administração eletrónica e de simplificação. Fica o registo da sua história, de como foi evoluindo nas suas várias edições, da sua metodologia (como é feito e com quem), do seu exemplo como experiência de coprodução com os utentes, da avaliação já efetuada e de alguns dos seus principais resultados. Uma taxa de execução anual sempre superior a 80%, com iniciativas emblemáticas que resolveram problemas estruturais de regulação e diminuíram significativamente os custos de contexto (como aconteceu em matéria de criação de empresas); o progresso alcançado nos serviços eletrónicos, não apenas no número de serviços, mas também nas suas funcionalidades e usabilidade, mantendo Portugal na posição cimeira do *e-Government Benchmarking* em 2012, tendo o Portal da Empresa, desenvolvido pela Agência para a Modernização Administrativa e que permite a criação online de uma empresa, é considerado exemplo de referência na Europa⁴⁷. A pedido de Portugal, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) analisou essas vertentes no contexto nacional, apresentando, em 2008, o estudo "*Making life easy for citizens and businesses in Portugal – Administrative Simplification and e-Government*"⁴⁸. Segundo o Relatório, ao juntar estas duas vertentes, Portugal é um exemplo particularmente no que respeita a boas práticas de

⁴⁵Em maio de 2011 foram emitidos 9.409.649 Documentos Únicos Automóvel (Fonte: Ministério da Justiça)

⁴⁶A coordenação e acompanhamento do Programa Simplex são da responsabilidade do Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa, com o apoio técnico da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), desde 2007.

⁴⁷Pela primeira vez, o relatório abrange ambas as vertentes da procura e da oferta nesta área, incluindo um inquérito a mais de 28.000 cidadãos europeus (1000 cidadãos Portugueses), e uma operação de cliente-mistério, tendo sido avaliados indicadores de disponibilidade, maturidade, usabilidade e transparência (Fonte: Relatório European e-Government Benchmark http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-466_en.htm)

⁴⁸Disponível em www.oecd.org

utilização das novas tecnologias em benefício da simplificação administrativa e da administração eletrónica. Entre outras reformas do setor público, desenvolvidas por Portugal desde 2005, a OCDE analisou em particular o Programa Simplex, que considerou ser um caso único no contexto dos países da OCDE (Simplex)⁴⁹.

Este estudo realça o esforço e os resultados positivos conseguidos num curto espaço de tempo, destacando a aposta numa visão de serviço cada vez mais centrada nos eventos de vida dos cidadãos e das empresas (através de projetos como os balcões integrados *Perdi a Carteira* ou *Casa Pronta*); desenvolvimento de serviços transversais; a partilha de recursos e informação entre serviços da AP; a aposta na modernização do atendimento presencial, através das lojas do cidadão de 2.^a geração⁵⁰; adoção de um novo modelo de distribuição de serviços públicos, reorganizado numa versão integrada e multicanal; e o empenho em conseguir uma nova cultura de serviço público.

O segundo instrumento é o *Simplex Autárquico*⁵¹. Exemplo de colaboração entre diferentes níveis da Administração pública, que começou por reunir medidas propostas pelas nove autarquias pioneiras: Águeda, Cascais, Guimarães, Lisboa, Pombal, Portalegre, Porto, Redondo e Seixal. Em 2011, são mais de 120 os municípios envolvidos. No início, em Julho de 2008, o Programa contava com 9 municípios e 67 medidas. Ao longo do primeiro ano aderiram 29 municípios, totalizando 149 medidas de simplificação. A taxa de execução foi de 84,9%. A edição de 2009-2010 contou já com 60 municípios e 289 medidas, e a de 2010-2011 com 121 Municípios (incluindo as 18 capitais de distrito) e 727 medidas⁵².

O terceiro instrumento de mudança consubstancia-se no desenvolvimento de um novo modelo de prestação de serviços públicos, multicanal (presencial, Internet, telefónico, outros canais), disponibilizando serviços em balcão único por eventos de vida, cada vez mais centrados nos cidadãos e nas empresas, e menos na forma como se organiza o Governo e a Administração. Podemos destacar as Lojas do Cidadão, sendo geridas pela Agência para a Modernização Administrativa, atualmente com uma rede de 33 Lojas do Cidadão, uma delas instalada numa unidade móvel, 4 Lojas da Empresa⁵³, 38 Postos de Atendimento ao Cidadão, 29 balcões multiserviços não integrados em Lojas do Cidadão e 3 balcões sénior. O Instituto da Mobilidade e dos Transportes, entidade onde é realizado o estudo, dispõe de atendimento presencial

⁴⁹Disponível em www.simplex.pt

⁵⁰ Balcão multiserviços que permite aceder a diversos serviços, mesmo que sejam de Ministérios diferentes, num único atendimento, falando com um único funcionário (Fonte: www.portaldocidadao.pt/portal/pt/lojadadao/)

⁵¹Cujo endereço é http://www.simplex.pt/autarquico/00_index.html

⁵²Fonte: Relatório Simplex Autárquico 2101/2011. Disponível em: http://www.simplex.pt/downloads%5CRelatorio%20Simplex%20Aut%C3%A1rquico%202010_11.pdf

⁵³Resultaram da transformação de Centros de Formalidades das Empresas

em 80 postos (Lojas do Cidadão, Balcões Multiserviços e Postos de Atendimento ao Cidadão).

Nesta vasta rede já se registaram mais de 100 milhões de atendimentos (dados de 2012), desde a criação da primeira loja, em Abril de 1999⁵⁴. Perante a importância de ter um ponto único de contacto para a realização dos serviços abrangidos pela Diretiva de Serviços, dos procedimentos no Licenciamento Zero e licenciamento industrial, os serviços das Lojas da Empresa estão a ser integrados em Lojas do Cidadão localizadas no mesmo concelho, substituindo-as pelo Balcão do Empreendedor (Balcão do Empreendedor)⁵⁵ - projeto cuja reflexão irá ser tratada no capítulo posterior e que constitui um dos focos centrais deste trabalho de projeto - proporcionando às empresas um ponto único de contacto das empresas com a Administração central e com os Municípios para a realização dos serviços associados ao exercício de uma atividade económica e às fases mais relevantes do respetivo ciclo de vida (criação, modificação e extinção). Este processo arrancou no final de 2010 com a abertura do novo balcão na Loja do Cidadão de Coimbra, seguindo-se a abertura nas Lojas do Cidadão de Setúbal, Aveiro e Viseu e Braga. As próximas cidades a ter Balcão do Empreendedor serão Faro, Porto e Lisboa.

A expansão da rede das Lojas do Cidadão (2007), proporcionou um modelo mais integrado (as Lojas de 2ª Geração⁵⁶), dimensionando a oferta de serviços públicos aí disponíveis em função da procura existente em cada local. Neste conceito de prestação de serviço presencial destacam-se os balcões únicos, designadamente: o Balcão Perdi a Carteira⁵⁷, o Balcão Multisserviços (BMS)⁵⁸, o Balcão Vamos ter uma Criança⁵⁹ e o Casa Pronta⁶⁰. Este novo modelo de prestação de serviços públicos, em

⁵⁴ Fonte: http://www.ama.pt/index.php%3Foption=com_content&task=view&id=666&Itemid=44.html

⁵⁵ Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril. [<http://dre.pt/pdf1sdip/2011/04/06600/0198101982.pdf>]. Disponível em <http://www.portaldaempresa.pt/CVE/services/balcaodoempreendedor/catalogolicencas.aspx>

⁵⁶ A primeira Loja do Cidadão de segunda geração, ocorreu a 17 de Dezembro de 2007, em Odivelas

⁵⁷ O Balcão Perdi a Carteira, criado em 28 de Setembro de 2007, permite a renovação dos documentos que nos acompanham diariamente, como o cartão de cidadão, o documento único automóvel, a carta de condução, o cartão de pensionista, o cartão da ADiretiva de ServiçosE ou o cartão do Automóvel Clube de Portugal, ou a alteração de dados nesses documentos, como a morada

⁵⁸ O Balcão Multisserviços (BMS), criado em 17 de Dezembro de 2007, reúne num mesmo ponto a prestação de serviços simples e rápidos, aumentando a conveniência do contacto e mantendo-o expedito. Neste balcão, os cidadãos podem tratar de assuntos relacionados com vários serviços públicos com uma só senha. Pedir o cartão europeu de seguro de doença, alterar elementos da carta de condução, requerer licenças municipais ou pedir a certidão de nascimento em Cabo Verde são exemplos dos serviços prestados nestes balcões

⁵⁹ O Balcão Vamos ter uma Criança, criado em 13 de Maio de 2011, é um balcão multicanal, disponível no Portal do Cidadão, nas Lojas do Cidadão e pelo telefone, que reúne, num único ponto de contacto, tudo o que uma família precisa de saber quando planeia ter uma criança. Organizado de acordo com as diferentes fases deste “evento de vida” que é ter uma criança: (1) Planejar uma criança; (2) Estar grávida; (3) Preparar o nascimento; (4) Somos pais e (5) Direitos dos pais; este balcão reúne 121 serviços - informativos, interativos e transacionais -, de cerca de 20 organismos, de 6 ministérios, que se reorganizaram para estar disponíveis de forma mais simples e intuitiva, num único balcão, de modo a dar resposta a todas as preocupações de mães e pais.

balcão único e focado na procura, concretizou-se também na organização dos serviços disponibilizados *online*. O *Portal do Cidadão*⁶¹ apresenta-se como um ponto de acesso dos cidadãos aos serviços públicos. Lançado em março de 2004, este Portal assume-se como a principal plataforma de governo eletrónico. A partir do Portal do Cidadão, os interessados podem executar *online* alguns dos serviços disponibilizados pela Administração Pública, assim como consultar informações sobre os mesmos. Atualmente, o Portal do Cidadão apresenta mais de 950 serviços, disponibilizados por um total de 163 organismos e entidades públicas. Com o lançamento do Cartão de Cidadão, novos serviços podem ser realizados *online* no Portal por meio da autenticação segura, nomeadamente: Alteração de Morada; Pedido de Certidões Online e Criação da Empresa Online⁶². Em Junho de 2006, foi criado o Portal da Empresa, igualmente agregador de serviços *online* que têm vindo a favorecer a redução dos custos administrativos das empresas⁶³. Em 2009, a Lei Orgânica do XVIII Governo Constitucional (art.28.º) estabeleceu que “as entidades da administração direta e indireta do Estado, bem como as empresas públicas dependentes dos membros do Governo (...) devem disponibilizar todos os seus serviços acessíveis através da Internet, no Portal do Cidadão ou no da Empresa”, sem prejuízo de os serviços ficarem acessíveis através da Internet em outros sítios.

Aproveitando a metodologia do Índice Nacional de Satisfação do Cliente - um indicador calculado com base em inquéritos, por amostragem - foi promovido, em 2009, um estudo de “Avaliação da Perceção da Qualidade dos Novos Serviços de Registo e de Propriedade Industrial do Ministério da Justiça”, igualmente conduzido pelo Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação, da Universidade Nova de Lisboa. Foram avaliados seis serviços prestados em balcão único (Empresa na Hora, Casa Pronta, Nascer Cidadão, Associação na Hora, Documento Único Automóvel e Heranças e Divórcio com Partilha) e sete disponibilizados online (Empresa Online, Registo Comercial Online, Certidão Permanente, Publicações Online, Informação Empresarial Simplificada, Automóvel On-line e Marcas e Patentes On-line). Os resultados do estudo revelaram que os utentes fazem uma avaliação positiva, entre o bom e o muito bom, tanto dos serviços eletrónicos como dos serviços

⁶⁰ O Balcão Casa Pronta, criado em 24 de Julho de 2007, permite a cidadãos e empresas realizar num único balcão todos os atos relativos à compra e venda de imóveis, como pagar impostos, celebrar o contrato de compra e venda, pedir a isenção de pagamento do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e efetuar de imediato todos os registos relacionados

⁶¹ O Portal do Cidadão foi um projeto lançado pela UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP, em conjunto com todos os Ministérios do Governo. A partir de 2007, com a criação da AMA - Agência para a Modernização Administrativa, IP, que assumiu as competências de Governo Eletrónico da UMIC, o Portal do Cidadão passou a ser gerido pela nova agência.

⁶² Dados consultados no Portal do Cidadão, em janeiro de 2013

⁶³ O Portal da Empresa está disponível em www.portaldaempresa.pt e é uma importante ferramenta de apoio à realização das tarefas na gestão, expansão ou extinção da empresa

presenciais em balcão único (Relatório 6 anos Simplex, 2011: 59). Permitiram ainda apurar que a introdução dos novos serviços representa um significativo progresso, tendo em conta as soluções anteriormente disponibilizadas⁶⁴.

Em 2011, foram disponibilizados 3.915 novos serviços nos Portais do Cidadão e da Empresa. O número de utilizadores ativos no Portal do Cidadão a 31 de dezembro de 2011 ascendia a 718.062, um aumento muito significativo face a 2010 (+622%), 2,6% dos quais (18.691 registos) foram efetuados com recurso ao Cartão de Cidadão (CC), 28 vezes mais que o número verificado no ano anterior⁶⁵.

O quarto instrumento de mudança agrega duas infraestruturas da administração eletrónica especialmente importantes, seja pela sua transversalidade e vocação para facilitar mais serviços integrados, seja pela sua capacidade de proporcionar mais serviços públicos *online* ou telefónicos com mais segurança – a Plataforma de Interoperabilidade da Administração pública (iAP)⁶⁶ e o Cartão de Cidadão⁶⁷. Para suportar este novo conceito da Interoperabilidade na Administração pública, foi construída a Plataforma de Interoperabilidade da Administração pública que permite dar resposta aos seguintes objetivos: por um lado, a necessidade de interoperabilidade entre os diversos sistemas da Administração pública; por outro, a necessidade de conseguir a interoperabilidade desejada de acordo com critérios rigorosos de racionalidade e de partilha (Relatório 6 anos Simplex, 2011: 95).

O quinto instrumento é o Sistema de Apoios à Modernização Administrativa, que consagra uma estratégia de financiamento comum para suportar muitas destas mudanças, tendo sobretudo como prioridade a a redução dos custos públicos de contexto⁶⁸, fator chave para a criação de um ambiente favorável à competitividade da

⁶⁴ Ver Anexo III - Índice da satisfação dos clientes da AP nos serviços *online* e em balcão único

⁶⁵ Dados consultados na Rede Portais do Cidadão e da Empresa (<http://portal.rcc.gov.pt/servicos>), alojada na plataforma colaborativa da Rede Comum de Conhecimento, para consulta de informações e de documentos de trabalho, como o guia de edição de conteúdos dos Portais

⁶⁶ É uma plataforma tecnológica central orientada a serviços, baseada em *standards* e normas abertas, que visa dotar a Administração pública de uma ferramenta partilhada que permita a interligação dos diversos sistemas e a disponibilização de serviços transversais orientados aos cidadãos (Relatório 6 anos Simplex, 2011: 96)

⁶⁷ O Cartão de Cidadão substituiu o bilhete de identidade e os cartões da segurança social, de saúde e de contribuinte; veio permitir ao cidadão autenticar-se eletronicamente e assinar digitalmente documentos com valor legal, interagindo assim com os serviços públicos de uma forma simples e segura

⁶⁸ Os “custos públicos de contexto” definem-se como ações ou omissões que não sendo embora imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização, prejudicam a atividade das empresas. Podem ser enquadrados como tendo origem ou resultando de atos desproporcionados, ou não razoáveis da Administração Pública, de práticas ou opções políticas anti-competitivas e até de condições decorrentes do estágio de desenvolvimento da economia portuguesa como por exemplo legislação desatualizada. Os “custos de contexto” mais frequentes registam-se em áreas como os licenciamentos, por exemplo industriais ou camarários, devido a situações de especial complexidade, morosidade de procedimentos, deficiente coordenação entre organismos públicos intervenientes; matérias de fiscalidade, como atrasos na resposta a reclamações fiscais; outras situações ocorrem, como como atrasos correntes no sector público, com prazo excessivo no pagamento a fornecedores do Estado. Fonte: AICEP (disponível em :

economia nacional. No âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), o Sistema de Apoio à Modernização Administrativa foi concebido em articulação com o Programa Operacional Fatores de Competitividade e os Programas Operacionais Regionais, para que as orientações para a modernização sejam as mesmas para a Administração central e local. É de toda a pertinência salientar que o Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007 – 2013 assumiu a opção de dividir pelos vários Programas Operacionais as diferentes operações respeitantes à dimensão *modernização da Administração Pública*, entendendo-se em sentido lato, numa lógica de redução dos custos de contexto e melhoria da competitividade nacional pela via do aumento da eficiência da Administração Pública, incorporando as seguintes dimensões: regulamentar (simplificação legislativa e administrativa), alteração da organização de procedimentos (reengenharia de processos, desmaterialização), alteração da forma de prestação dos serviços (melhoria do atendimento) e administração eletrónica (integração, administração em rede)⁶⁹. O SAMA permitiu já aprovar diversas candidaturas em matéria de simplificação do atendimento, racionalização dos serviços e administração em rede, para além das candidaturas regionais para novas Lojas do Cidadão e modernização dos serviços locais.

O sexto instrumento de mudança abarca as redes de colaboração na Administração pública: a Rede Comum de Conhecimento (RCC) para promover a partilha de recursos, práticas e saberes e evitar a duplicação de esforços (físicos e financeiros). A RCC foi concretizada com o desenvolvimento de um Portal que está organizado em torno das suas principais vertentes: uma vertente agregadora de informação e conhecimento num mesmo espaço (o “Diretório”) e a vertente colaborativa, materializada nas “Redes Temáticas”, espaços de acesso restrito a grupos de profissionais e peritos envolvidos numa determinada tarefa, que permitem a participação em fóruns de discussão e a partilha e criação conjunta de documentos, incentivando o desenvolvimento de comunidades de práticas virtuais para a reflexão e, mesmo, resolução de questões comuns (Relatório 6 anos Simplex, 2011: 116). As Redes Temáticas da RCC, que se encontram em funcionamento, são as seguintes: (i) Rede do Simplex Autárquico; (ii) Rede Interministerial para as Tecnologias de Informação e Comunicação (Rede tecnologias da informação e da comunicação)⁷⁰; (iii) Rede PT Learning Working Group; (iv) Rede dos Portais do Cidadão e da Empresa

<http://www.portugalglobal.pt/PT/InvestirPortugal/servicosapoioaoinvestidor/custosdecontexto/Paginas/PerguntasFrequentes1.aspx>

⁶⁹Fonte: Anexo 1 do QREN 2007-2013 (disponível em: <http://www.ama.pt/images/stories/qren%20-%20anexo%20i%20-%20ma.pdf>)

⁷⁰ Coordenada pela AMA (Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2009, de 2 de Outubro)

(RPCE); Rede Nacional de Serviços de Atendimento (RNSA)⁷¹. A Rede Interministerial para as Tecnologias de Informação e Comunicação é composta por uma rede colaborativa de agentes da Administração Pública para as tecnologias de informação e comunicação, com o propósito de promover a elaboração e definição de padrões e diretrizes transversais no âmbito das tecnologias de informação e comunicação (tecnologias da informação e da comunicação) que possam ser aplicadas em toda a Administração Pública. A Lei n.º 36/2011 de 21 de Junho *estabelece a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado*⁷², promovendo assim a liberdade tecnológica dos cidadãos e organizações, e a interoperabilidade dos sistemas informáticos do Estado. A regulamentação desta Lei, será elaborada pela Agência para a Modernização Administrativa (Agência para a Modernização Administrativa), no prazo de 90 dias após a sua publicação. Esta regulamentação visa definir os formatos de dados, de documentos, as tecnologias de *interface Web*, os protocolos de *streaming* e de correio eletrónico, as normas e os protocolos de comunicação e segurança, a ser utilizados por toda a Administração Pública.

O trabalho desenvolvido no âmbito da Rede Comum de Conhecimento foi recentemente distinguido pelas Nações Unidas, que atribuíram à iniciativa o 1º prémio na categoria “fomentar a gestão do conhecimento na Administração pública” da 8ª edição do concurso United Nations Public Service Awards – que é considerado *a mais prestigiantes distinção internacional de excelência do serviço público*⁷³.

2.2. Simplificação do exercício de uma atividade económica

A Agenda Digital para a Europa⁷⁴ enquadra a *administração pública em linha* num conjunto geral de medidas destinadas a explorar os benefícios das tecnologias da informação e das comunicações (tecnologias da informação e da comunicação) em toda a Europa. Numa altura de sérias restrições orçamentais, as tecnologias da informação e da comunicação podem ajudar o sector público a desenvolver formas inovadoras de prestar os seus serviços aos cidadãos com ganhos de eficiência e redução de custos. O plano de ação europeu (2011-2015) para a administração pública em linha tirar partido das tecnologias da informação e da comunicação para promover uma administração pública inteligente, sustentável e inovadora visa

⁷¹Consultado em fevereiro 2013, em <http://www.rcc.gov.pt/RedesTematicas/Paginas/default.aspx?master=RCC.Print.master> (Última atualização do sítio: Terça-feira, 31 de Maio de 2011)

⁷²Disponível em <http://dre.pt/pdf1sdip/2011/06/11800/0359903600.pdf>

⁷³Fonte: www.unpan.org/unpsa

⁷⁴COM(2010) 245.

concretizar a visão ambiciosa contida na Declaração da 5.^a Conferência Ministerial sobre administração pública em linha (a *Declaração de Malmö*⁷⁵), que mereceu também o apoio da indústria⁷⁶ e de um painel de cidadãos⁷⁷.

De acordo com essa visão ambiciosa, até 2015, as administrações públicas europeias serão *“reconhecidas por serem abertas, flexíveis e colaborativas nas suas relações com os cidadãos e as empresas. Utilizam os meios em linha para aumentar a sua eficiência e eficácia e para melhorarem constantemente os serviços públicos de um modo que satisfaz as diferentes necessidades dos utilizadores e maximiza o valor público, apoiando assim a transição da Europa para uma economia líder baseada no conhecimento.”*⁷⁸

Estas medidas são reforçadas na Agenda Digital 2015, um programa de ação nacional inserido no Plano Tecnológico. De forma de responder aos objetivos da Declaração de Malmö e Estratégia europeia 2020, a Lei Orgânica do XVIII Governo Constitucional (artigo 28.º)⁷⁹ estabeleceu a disponibilização dos serviços através dos Portais do Cidadão e da Empresa, e, segundo Agência para a Modernização Administrativa, esta medida contribuiu para o aumento das entidades públicas a disponibilizar serviços nestes portais. Para que estes Portais possam funcionar como ponto de acesso aos serviços de toda a AP, a Agenda Digital 2015 define também a criação dos Portais do Cidadão e da Empresa 2.0, que integram também o Balcão do Empreendedor.

Além desta medida, o programa do XVIII Governo Constitucional estabeleceu como prioridade a simplificação e a agilização de regimes de licenciamento e de condicionamentos prévios ao acesso e exercício de atividades para reduzir encargos administrativos sobre os cidadãos e empresas, em linha com as diretrizes europeias. Neste contexto surgem três grandes iniciativas: (i) A simplificação do regime de

⁷⁵ Até 2015, as administrações públicas europeias devem *ser reconhecidas por serem abertas, flexíveis e colaborativas nas suas relações com os cidadãos e as empresas. Utilizam os meios em linha para aumentar a sua eficiência e eficácia e para melhorarem constantemente os serviços públicos de um modo que satisfaz as diferentes necessidades dos utilizadores e maximiza o valor público, apoiando assim a transição da Europa para uma economia líder baseada no conhecimento.* Ver <http://www.egov2009.se/wp-content/uploads/Ministerial-Declaration-on-eGovernment.pdf>. Esta acção é definida na Agenda Digital para a Europa e tem por base as anteriores reuniões ministeriais bienais de Bruxelas, em 2001, Como, em 2003, Manchester, em 2005, e Lisboa, em 2007. Ver http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/library/index_en.htm. Conta igualmente com o compromisso dos países candidatos e dos países membros da EFTA.

⁷⁶ Declaração de "DigitalEurope", disponível em <http://european-council.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0743:PT:NOT>

⁷⁷ Declaração aberta sobre serviços públicos 2.0, <http://eups20.wordpress.com/the-open-declaration>

⁷⁸ Comissão Europeia, Plano de Ação *Administração em linha i2010: Acelerar a Administração em linha na Europa para Benefício de todos*. Consultado em Março de 2013, em http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226j_pt.htm

⁷⁹ O projeto de expansão e disponibilização de conteúdos nos Portais do Cidadão e da Empresa teve início em Maio de 2010. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/lei-organica/lei-organica-do-governo-constitucional-18.aspx>

exercício da atividade industrial (REAI)⁸⁰, consubstanciado num sistema de informação que permite saber antecipadamente custos e prazos para o exercício de uma atividade industrial, bem como a submissão eletrónica do pedido e respetivo acompanhamento online; (ii) O Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpõe para o direito português a Diretiva de Serviços e estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços com contrapartida económica; (iii) A iniciativa “Licenciamento Zero” que pretende simplificar o regime de exercício de diversas atividades económicas mediante a eliminação de licenciamentos ou outras permissões administrativas, substituindo-os por um reforço da fiscalização sobre essas atividades.

Entre as medidas que visam reduzir custos de contexto para as atividades económicas sujeitas a licença ou autorização, em especial para pequenos negócios, destaca-se a iniciativa Licenciamento Zero, lançada no âmbito do Simplex’10 e uma das medidas emblemáticas da “Agenda Digital 2015”. Trata-se de um regime simplificado de instalação e de modificação de estabelecimentos de restauração, de bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem, em que se substitui a permissão administrativa por uma mera comunicação prévia, efetuada em balcão único eletrónico, designado por Balcão do Empreendedor, disponível no Portal da Empresa e também acessível em balcões físicos nos Municípios, em Lojas da Empresa ou em associações comerciais. Elimina-se ainda o licenciamento da afixação e da inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial em determinados casos, bem como as permissões administrativas associadas ao mapa de horário de funcionamento e à respetiva afixação.

No âmbito do Licenciamento Zero e da transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva de Serviços, que pressupõem a existência de um balcão único para a realização dos serviços, foi criado o Balcão do Empreendedor⁸¹, acessível através do Portal da Empresa, e definido como o ponto único de contacto para a realização dos

⁸⁰ O Regime de Exercício da Atividade Industrial (REAI), aprovado pelo Decreto-lei n.º 209/2008, de 29 de Outubro, é um dos regimes que foi mais longe na execução das orientações definidas: foi reforçado o princípio do balcão único, eliminando-se um conjunto de interações com várias entidades; foram reduzidos os prazos de decisão e consagrados mecanismos para o seu efetivo cumprimento (deferimento tácito, devolução das taxas em caso de decisão fora de prazo); foram efetuados ajustes às formalidades exigidas face ao risco efetivo de cada estabelecimento industrial quer nos procedimentos de alteração e de regularização quer no procedimento de instalação - neste último, as indústrias dos tipos 2 e 3 (a esmagadora maioria dos estabelecimentos industriais, como ilustra o gráfico abaixo) deixaram de estar sujeitas a vistoria prévia, dependendo apenas de uma análise do respetivo projeto de instalação por parte das entidades competentes (no tipo 2) ou de simples registo (no tipo 3) (Relatório 6 anos Simplex, 2011: 42)

⁸¹ Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril. [<http://dre.pt/pdf1sdip/2011/04/06600/0198101982.pdf>]. Disponível em <http://www.portaldaempresa.pt/CVE/services/balcaodoempreendedor/catalogolicencas.aspx>

serviços associados ao exercício de uma atividade económica. Este “balcão único” deve permitir a qualquer prestador ou destinatário de serviços, de todos os Estados-Membros da União Europeia, o cumprimento direto e imediato de atos e formalidades necessárias para aceder e exercer uma atividade de serviços, incluindo meios de pagamento eletrónico, bem como o acompanhamento e consulta dos respetivos procedimentos. Neste sentido, os empreendedores do setor dos serviços que pretendam iniciar uma atividade no mercado europeu, podem recorrer ao “balcão único” do país da UE pretendido (todos os balcões únicos fazem parte da rede europeia EUGO⁸²).

Este novo regime, entrou em vigor a 02 de Maio de 2011 e tem um processo de implementação faseado. A Portaria n.º131/2011, de 4 de Abril, estabeleceu que a produção faseada de efeitos deste regime começará por uma fase experimental, limitada a cinco entidades da administração local (municípios piloto: Abrantes, Águeda, Palmela, Portalegre e Porto) e à atividade de restauração ou de bebidas, que durará até ao final de 2012 (Portal da Empresa)⁸³.

Tendo em conta a importância destes projetos para aumentar a competitividade e reduzir os encargos administrativos, aumentando a transparência e facilitando o exercício de uma atividade económica, o projeto foi integrado na medida 5.33 do “Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica”⁸⁴ assinado entre Portugal e a *Troika* (composta pelo Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu)⁸⁵, que adota “medidas destinadas a liberalizar o acesso e o exercício de profissões reguladas desempenhadas por profissionais qualificados e estabelecidos na União Europeia” (Anexo III).

A análise efetuada no presente capítulo tem como pano de fundo a Declaração de Malmö e as propostas europeias na Agenda Digital para a Europa que preveem,

⁸² Disponível em http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_pt.htm

⁸³ Disponível no portal RCC, em <http://www.rcc.gov.pt/BdE/LZ/Paginas/default.aspx>

⁸⁴ Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de maio de 2010, que cria um Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), em particular do seu Artigo 3 (5); No âmbito da concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal foi adotado o *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*, 9 dezembro 2011. Consultado em dezembro de 2012. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf. A medida 5.36 foi renumerada como 5.33 aquando da Segunda Atualização (9 de dezembro de 2011) – ver Anexo III. A Sétima Atualização (25 de junho de 2013) está disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/1177370/7R_MoU_PT_20130625.pdf

⁸⁵ Decisão de Execução 2011/344/UE de 17 de maio de 2011, relativa à concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal; Numa declaração de 8 de abril de 2011, os Ministros do Eurogrupo e do Ecofin informaram que a assistência financeira da EU (Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira - MEEF) e da zona Euro (Fundo Europeu de Estabilidade Financeira - FEEF) estaria subordinada ao cumprimento de um programa implicando rigorosas condições de política económica, negociado com as autoridades portuguesas, incluindo os principais partidos políticos, pela Comissão em articulação com o BCE e o FMI. Além da assistência da União

Europeia ao abrigo do MEEF, Portugal contará ainda com empréstimos do FEEF. O Contrato de Empréstimo no âmbito da participação do

FEEF especifica que a libertação das frações se encontra subordinada ao cumprimento das condições constantes deste Memorando.

essencialmente, a massificação dos serviços eletrónicos como forma de possibilitar “um mercado único” que permita criar e gerir um negócio em qualquer local da União Europeia, possibilitando aos cidadãos e empresas uma maior capacidade de intervenção.

2.3. A Diretiva de Serviços: rumo ao mercado interno dos serviços

A realização de um mercado único dos serviços - um espaço sem fronteiras internas no qual é assegurada a livre circulação de serviços – foi uma das pedras angulares do projeto europeu, desde a sua origem⁸⁶. Os serviços representam mais de dois terços do PIB e do emprego da UE e têm sido a fonte de toda a criação líquida de emprego nos últimos anos. Além disso, cerca de 75% do comércio de serviços respeita à prestação de serviços a outras empresas em quase todos os sectores da economia europeia, em especial no sector industrial⁸⁷.

Neste sentido, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram, em Dezembro de 2006, a Diretiva de Serviços (Diretiva de Serviços)⁸⁸, um instrumento horizontal do mercado único que abrange uma grande variedade de atividades de serviços que representam cerca de 40% do PIB e do emprego da UE. Importa perceber que esta Diretiva inclui qualquer atividade económica por conta própria exercida normalmente em troca de remuneração, referindo, no próprio diploma, as atividades excluídas. A simplificação administrativa, tal como prevista na Diretiva de Serviços, contribuirá para aumentar a competitividade da economia europeia, cabendo depois aos Estados - Membros aplicar também os balcões únicos e os procedimentos eletrónicos, aos serviços e às matérias não abrangidos pela Diretiva de Serviços (Manual de execução da Diretiva “Serviços”, Comissão Europeia)⁸⁹. A aplicação deste diploma implica assim que os países eliminem as barreiras legais e administrativas, que limitam ou dificultam a instalação ou oferta de serviços no mercado europeu.

⁸⁶ Comissão Europeia, *Para um melhor funcionamento do mercado único dos serviços – tirar proveito dos resultados do processo de avaliação mútua da Diretiva de Serviços*. Consultado em janeiro 2013, em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0020:FIN:PT:HTML>

⁸⁷ Ibidem

⁸⁸ Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006Licenciamento Zero123:pt:NOT>

⁸⁹ Comissão Europeia, *Manual de execução da Diretiva de Serviços Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias*, 2007. Consultado em janeiro 2012, em http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_pt.pdf

Sem pretender ser exaustivo, podem referir-se os seguintes exemplos de serviços abrangidos pela diretiva: as atividades da maioria das profissões regulamentadas⁹⁰ (como por exemplo consultores jurídicos ou fiscais, arquitetos, engenheiros, contabilistas, inspetores), artesãos, serviços empresariais (como por exemplo gestão e manutenção de escritórios, consultoria em gestão, organização de eventos, recuperação de dívidas, publicidade e serviços de recrutamento), serviços de distribuição (incluindo serviços de retalho e grossistas de bens e serviços), serviços no domínio do turismo (serviços de agências de viagens), serviços de lazer (serviços prestados por centros desportivos e parques de atrações), serviços de construção, serviços no domínio da instalação e manutenção de equipamento, serviços informáticos (portais *web*, atividades de agências noticiosas, editores, a programação informática), serviços de alojamento e alimentação (hotéis, restaurantes, serviços de abastecimento), serviços no domínio da educação e formação, aluguer de automóveis sem condutor⁹¹ e serviços de locação, serviços imobiliários, serviços de certificação e ensaio, serviços ao domicílio (serviços de limpeza, amas particulares ou serviços de jardinagem), entre outros (Manual de execução da Diretiva “Serviços”, 2007: 10).

A Diretiva de Serviços exclui expressamente alguns serviços do seu âmbito de aplicação. No que concerne ao âmbito e competências da entidade em estudo, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, devemos destacar os serviços no domínio dos transportes: A exclusão prevista no n.º 2, alínea d), do artigo 2.º refere-se aos serviços de transporte abrangidos pelo âmbito do título V do T ratado CE. Desta forma, compreende o transporte aéreo, fluvial e marítimo, incluindo serviços portuários, bem como transporte rodoviário e ferroviário, em especial o transporte urbano, os táxis e as ambulâncias. A exclusão dos serviços de transporte não abrange serviços que não são serviços de transportes, como os serviços das escolas de condução, os serviços de mudanças, os serviços de aluguer de automóveis, os serviços funerários ou os serviços de fotografia aérea. Não abrange atividades comerciais em portos ou aeroportos, nomeadamente lojas e restaurantes. Estas atividades de serviços são reguladas pelas disposições da Diretiva de Serviços, pelo que devem ser abrangidas pelas medidas de execução.

Devemos, no entanto, lembrar que as exclusões são facultativas no sentido em que os Estados-membros podem, se o pretenderem, aplicar alguns princípios e disposições gerais previstos na Diretiva de Serviços, como os balcões únicos, a alguns ou a todos

⁹⁰ Neste contexto, deve ser claro que os instrumentos comunitários existentes, tais como o relativo às profissões regulamentadas, Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005 relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255 de 30.9.2005, p. 22) continuam a ser aplicáveis.

⁹¹ Serviço prestado pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

os serviços excluídos. De qualquer modo, é evidente que as normas e os regulamentos nacionais relativos aos serviços excluídos devem estar em conformidade com outras regras do direito comunitário, nomeadamente a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços garantidas nos artigos 43.º e 49.º do T ratado CE (Manual de execução da Diretiva “Serviços”, 2007: 11). O Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica reforça esta orientação, tendo a sua medida 5.35 (continuar os esforços de simplificação) estendido os procedimentos online do balcão único a todos os sectores abrangidos pela Diretiva de Serviços e alargado o balcão único aos serviços não abrangidos pela Diretiva de Serviços.

O Instituto da Mobilidade e dos Transportes é exemplo modelo: os seus serviços, abrangidos pela diretiva, incluem as seguintes atividades: (i) aluguer de veículos sem condutor (rent-a-car); (ii) Cursos de instrutores e subdiretores de condução; (iii) escolas de condução⁹². Entretanto, o Balcão do Empreendedor estendeu-se a matérias constantes nas atribuições deste Instituto, desde a certificação de condutores de transporte coletivo de crianças ao licenciamento da atividade de transporte em táxi (ver Figura 3).

Esta Diretiva é transposta para a ordem jurídica portuguesa pelo Decreto-Lei n.º 92/2010⁹³, de 26 de julho (deveria ter sido transposta até 28 de dezembro de 2009), *que estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços com contrapartida económica realizadas em território nacional*⁹⁴. A responsabilidade pela implementação da Diretiva de Serviços em Portugal cabe à Direção-Geral das Atividades Económicas, enquanto a Agência para a Modernização Administrativa é a responsável pelo desenvolvimento do Balcão do Empreendedor, fazendo a ponte entre as matérias abrangidas e as entidades da Administração Local, Central e entidades independentes que devem disponibilizar as suas formalidades nesse balcão, respondendo igualmente aos objetivos definidos *no Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica*.

De um modo geral, a implementação deste decreto implica: (i) o reconhecimento da liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento de qualquer pessoa ou empresa da União Europeia no território nacional; (ii) a eliminação de formalidades consideradas desnecessárias, como, por exemplo, a necessidade de obter certos pareceres prévios ou de realizar vistoria, no âmbito dos procedimentos administrativos;

⁹²Ver Anexo V – Atividades abrangidas pela Diretiva de Serviços

⁹³Disponível em <http://dre.pt/pdf1sdip/2010/07/14300/0282502842.pdf>

⁹⁴Direção-Geral das Atividades Económicas, entidade nacional responsável pela implementação da Diretiva de Serviços, cujo sítio é www.dgae.min-economia.pt

(iii) a limitação dos casos em que é possível exigir-se uma licença ou autorização para a prestação de serviços em território nacional, passando estas a serem exigidas apenas em situações excecionais, justificadas por imperiosas razões de interesse público; (iv) a criação de um balcão único dos serviços que disponibilize toda a informação necessária para o desenvolvimento da atividade em Portugal, bem como informação relevante para os destinatários dos serviços.

Este diploma consagrou de forma imediata na ordem jurídica nacional regras para a regulação e controlo de um mercado de serviços verdadeiramente integrado ao nível do mercado único, nomeadamente a concretização do princípio do reconhecimento mútuo; a obrigação legal de desmaterializar integralmente os procedimentos administrativos num balcão único eletrónico dos serviços (Balcão do Empreendedor); a cooperação administrativa entre Estados-Membros no exercício desse controlo; e a assistência prática a destinatários de serviços, sejam eles empresários ou consumidores⁹⁵.

Portanto, além de impor aos Estados-Membros⁹⁶ a adoção de medidas legislativas concretas, a Diretiva de Serviços especifica que estes devem pôr em vigor diversas medidas práticas, nomeadamente balcões únicos para prestadores de serviços, procedimentos eletrónicos e cooperação administrativa. Na generalidade, com vista a simplificar e desburocratizar o exercício de atividades no mercado europeu, a implementação deste diploma implica o reconhecimento da liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento a todos os cidadãos ou empresas da União Europeia no território nacional, disponibilizando toda a informação necessária para o desenvolvimento da atividade em Portugal.

Neste sentido, a execução da Diretiva de Serviços impõe aos Estados-Membros a revisão legislativa de muitos dos diplomas nacionais que incidem sobre as atividades abrangidas pela Diretiva de Serviços⁹⁷ de forma a adequá-los às exigências impostas. Em Portugal, existem já diplomas revistos e publicados conforme as orientações da Diretiva, mas a maioria ainda estão em revisão (Rede Comum do Conhecimento)⁹⁸.

Cada Estado-membro é livre de decidir como quer organizar os balcões únicos no seu território, mas deve assegurar que sejam acessíveis a todos os prestadores de serviços abrangidos pela diretiva para que possam cumprir todos os procedimentos e

⁹⁵ A Diretiva de Serviços prevê, através do n.º 3 do artigo 6º, que o Balcão do Empreendedor disponibilize informação, pelo menos em português, inglês e castelhano, aos prestadores e aos destinatários de serviços de todos os Estados.

⁹⁶ O acordo relativo ao Espaço Económico Europeu (acordo EEE) alarga o mercado interno a três Estados da EFTA: Islândia, Listenstaine e Noruega

⁹⁷ Ver anexo - Atividades incluídas na Diretiva de Serviços

⁹⁸ A evolução da revisão legislativa, as várias entidades envolvidas e os diplomas que regulamentam as atividades económicas abrangidas pela Diretiva de Serviços podem ser consultados no Portal da Rede Comum de Conhecimento em [http://www.rcc.gov.pt/BdE/Diretiva de Serviços/Paginas/revisao_legislativa.aspx](http://www.rcc.gov.pt/BdE/Diretiva%20de%20Servi%C3%A7os/Paginas/revisao_legislativa.aspx)

formalidades relativas aos serviços e matérias abrangidos pelo seu âmbito de aplicação (Manual de execução da Diretiva de Serviços, 2007: 20). A noção de balcões únicos não significa que os Estados membros devam estabelecer um único órgão centralizado no seu território. O balcão único deve no entanto ser *único* na perspetiva do prestador individual, isto é, o prestador deve poder realizar todos os procedimentos junto de um único balcão (ibidem).

Por outro lado, a Diretiva exige uma desmaterialização de procedimentos ao implicar a eliminação de formalidades consideradas desnecessárias ou a limitação dos casos em que é possível exigir-se uma permissão administrativa⁹⁹.

Neste sentido, as permissões administrativas privilegiam o recurso à “mera comunicação prévia” e à “comunicação prévia com prazo”. As situações em que as licenças e autorizações são exigidas tornam-se a exceção e não a regra: Comunicação prévia com prazo: (i) declaração da informação necessária à verificação do cumprimento dos requisitos legais, feita pelo agente económico, antes da abertura do estabelecimento, exploração do armazém, do início de atividade, da realização da operação urbanística ou da ocupação do espaço público. Depois de recebida a comunicação, e se aplicável, o pagamento da respetiva taxa, a autoridade competente tem um determinado prazo para emitir uma decisão. Após o fim deste prazo, o agente económico pode abrir o estabelecimento, explorar o armazém, iniciar a atividade, realizar a operação urbanística ou a ocupação do espaço público, mesmo que a autoridade competente não tenha respondido; (ii) Mera comunicação prévia: declaração da informação necessária à verificação do cumprimento dos requisitos legais, feita pelo agente económico, antes da abertura do estabelecimento, exploração do armazém, do início de atividade, da realização da operação urbanística ou da ocupação do espaço público. Após a respetiva submissão à autoridade competente, e se aplicável, pagamento da respetiva taxa, permite, de imediato, a abertura do estabelecimento, exploração do armazém, início de atividade, a realização da operação urbanística ou a ocupação do espaço público; (iii) Comunicação: declaração da informação necessária à organização e atualização de dados associados ao estabelecimento comercial, feita pelo agente económico, num determinado prazo, após a respetiva ocorrência¹⁰⁰.

⁹⁹ As permissões administrativas são atos ou contratos administrativos que visam possibilitar o acesso ou o exercício de uma atividade de serviços nos casos e consubstanciam-se, designadamente, em licenças, autorizações, validações, autenticações, certificações, atos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo e registos. O que se pretende é que sejam substituídos por comunicações prévias/ comunicações prévias com prazo, conforme artigo 8.º do DL n.º 92/2010

¹⁰⁰ Disponível em: [http://www.rcc.gov.pt/BdE/Diretiva de Serviços/Paginas/permissoes_administrativas.aspx](http://www.rcc.gov.pt/BdE/Diretiva%20de%20Servi%C3%A7os/Paginas/permissoes_administrativas.aspx)

A mera comunicação prévia feita no Balcão do Empreendedor permitirá comunicar de uma só vez tudo o que é preciso, por exemplo, para abrir um restaurante, usando um único formulário dinâmico e partilhando a informação entre as entidades públicas que a ela devem aceder. Sem necessidade de pedir uma licença para cada um destes atos, cada uma com os seus formulários próprios, repetindo a informação e documentos para as solicitar (identificação do requerente, plantas de localização, fotografias, desenhos, cópias de licenças anteriores, etc). Permitirá igualmente pagar as respetivas taxas por via eletrónica.

Em contrapartida, prevê-se o aumento da responsabilização dos agentes económicos, reforçando-se, para o efeito, a fiscalização, agravando-se o regime sancionatório e elevando-se os montantes das coimas.

A diminuição das permissões administrativas implica um reforço da fiscalização e, ao nível de um mercado único europeu, uma fiscalização à escala europeia. A cooperação administrativa entre os Estados-membros é essencial para o bom funcionamento do mercado interno dos serviços. Como foi realçado no relatório da comissão sobre o estado do mercado interno dos serviços¹⁰¹, a falta de confiança e segurança nos quadros jurídicos e na fiscalização noutros Estados-membros resultou numa proliferação de regras e numa duplicação de controlos para as atividades transfronteiras, sendo esta uma das razões para o mau funcionamento do mercado interno dos serviços até ao momento (*Manual de execução da Diretiva de Serviços*, 2007: 54).

Os *pontos de contacto* que os Estados-membros deverão designar de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 28.º da Diretiva de Serviços, só deveriam intervir em circunstâncias excecionais no caso de se verificarem dificuldades. Deveriam, por conseguinte, dispor de poderes de coordenação ou de fiscalização no estado-Membro em causa (*Manual de execução da Diretiva de Serviços*, 2007: 54).

Por seu turno, o disposto do artigo n.º 26 da Diretiva de Serviços prevê a cooperação administrativa entre os Estados-Membros através do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI)¹⁰², ferramenta eletrónica concebida para ajudar as entidades competentes do Espaço Económico Europeu (EEE) na troca de informações com as entidades homólogas de outros Estados-Membros. Uma vez registadas nesta plataforma, as autoridades administrativas dos vários Estados-Membros prestam e solicitam informação entre si e tomam as medidas necessárias para cooperar e assegurar a fiscalização dos prestadores e dos seus serviços, designadamente

¹⁰¹ relatório da comissão ao conselho e ao parlamento europeu sobre o estado do mercado interno dos serviços»apresentadonoâmbitodaprimeirafasedaestratégiadomercadointernoparaosserviços

¹⁰²Disponível em http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_pt.html

através de troca de informação e da realização de verificações, inspeções e inquéritos aos prestadores de serviços. Os resultados são depois transmitidos à autoridade administrativa competente solicitante, através do Sistema de Informação do Mercado Interno, assim como as medidas tomadas em consequência das diligências realizadas e as dificuldades na satisfação do pedido de informação.

2.5. Balcão do Empreendedor: *formalidades e fichas de serviço*

O conceito de Administração Pública eletrónica é relativamente novo, que significa muito mais do que a simples ideia de uma administração informatizada. Trata-se da necessidade de uma Administração aberta e ágil, atenta às necessidades da sociedade. Implica envolver as tecnologias da informação e da comunicação para ampliar a cidadania, a transparência e a participação dos cidadãos. É mais do que a digitalização de procedimentos, pois implica muitas vezes mudanças organizacionais. (Mateus, 2008:7)

Um cidadão que faz um pedido de um serviço num Portal, espera que ele seja encaminhado automaticamente para os vários organismos que devem satisfazer as várias fases da cadeia produtiva. Trata-se da necessidade de criar, no interior da Administração Pública, verdadeiros “despachantes Eletrónicos” (tecnologicamente assegurados por ferramentas do tipo *gateway* e *bus*) que levam e trazem pedidos entre a face visível da administração (*front office*) e a sua retaguarda invisível (*back office*) (Vidigal, 2005:7).

Os balcões únicos, como o Balcão do Empreendedor (Balcão do Empreendedor) - que está disponível em backoffice para introdução de conteúdos desde outubro de 2011 - são portais de administração em linha que permitem: (i) saber quais são as leis, regulamentos e formalidades aplicáveis à prestação de serviços; (ii) efetuar em linha as formalidades administrativas necessárias) através da apresentação dos formulários de candidatura e da documentação por via eletrónica.

O Balcão do Empreendedor, desenvolvido e gerido pela Agência para a Modernização Administrativa, I. P. (Agência para a Modernização Administrativa), terá as seguintes funções: (i) Divulgação da informação necessária ao cumprimento das formalidades associadas ao exercício de uma atividade económica; (ii) Autenticação dos agentes económicos através de certificados digitais, designadamente através do Cartão de Cidadão; (iii) Realização do serviço, designadamente, através do preenchimento de formulários eletrónicos, da entrega dos documentos instrutórios, quando aplicável, e do pagamento *online*; (iv) Acompanhamento *online* do estado do processo,

nomeadamente, das comunicações prévias com prazo; (v) Receção de notificações eletrónicas relativas aos processos em curso e entrega de elementos adicionais; (vi) Disponibilização do comprovativo eletrónico do cumprimento das obrigações legais e, quando aplicável, do pagamento da taxa associada¹⁰³. A informação sobre essas formalidades é da responsabilidade das entidades da Administração Central e Local competentes, de acordo com as orientações e os guias disponibilizados para o efeito pela Agência para a Modernização Administrativa.¹⁰⁴

Será possível aceder ao Balcão do Empreendedor de dois modos: de modo direto, através do Balcão do Empreendedor eletrónico disponível no Portal da Empresa; de modo mediado, nos balcões de atendimento presencial das Lojas da Empresa, dos municípios ou em outros locais públicos ou privados, nos termos a definir por protocolo com a Agência para a Modernização Administrativa, I. P.

Desde maio de 2011 que o Balcão do Empreendedor tem vindo a ser preparado para dar resposta aos pedidos dos cidadãos e das empresas, no entanto, e devido aos constrangimentos que se notaram na plataforma *online*, o lançamento do Balcão do Empreendedor, previsto para o final do 1º semestre de 2012, foi prorrogado, por mais um ano, até 02 de maio de 2013, dia da sua entrada em funcionamento¹⁰⁵ (Figura 2).

Figura 2 - Calendarização do Balcão do Empreendedor



Fonte: Agência para a Modernização Administrativa

Segundo o relatório de monitorização de fevereiro de 2012, já estão presentes no Balcão do Empreendedor 82 entidades da Administração Central, 17 entidades independentes e 231 municípios¹⁰⁶. As formalidades disponibilizam informação sobre o serviço, e as hiperligações para os formulários ou balcões únicos eletrónicos das

¹⁰³ Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril, disponível em <http://dre.pt/pdf1sdip/2011/04/06600/0198101982.pdf>

¹⁰⁴ Disponível no portal RCC, em http://www.rcc.gov.pt/BdE/LZ/Paginas/zero_num_so_ponto.aspx

¹⁰⁵ Portaria n.º 284/2012, de 20 de setembro, disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2012/09/18300/0531605317.pdf>

¹⁰⁶ Disponível em http://www.rcc.gov.pt/BdE/BdE/Paginas/adesao_ao_bde.aspx?master=RCC.Print.master

entidades envolvidas, quando aplicáveis, tendo diferentes níveis de sofisticação, sendo que: serviço transacional permite consultar informações e realizar todo o serviço através da Internet, sem necessidade de deslocação ao local de atendimento; serviço interativo permite consultar informações sobre o que é necessário para realizar o serviço e obter formulários ou outros documentos para posterior entrega presencial, por via postal ou correio eletrónico; serviço informativo permite consultar informações sobre o que é necessário para realizar o serviço, contactos, horário e locais de atendimento¹⁰⁷. Assim, destas formalidades/serviços, vários são transacionais, remetendo para o sítio da entidade onde é possível a realização do serviço, mas sem integração de sistemas. O agente económico necessita, assim, de se autenticar no sítio da outra entidade e não no Balcão do Empreendedor.

Das 121 formalidades aprovadas, abrangendo as formalidades da Administração Central, nenhuma pode ser realizada através do balcão. No entanto, importa aprofundar aqui a análise nos níveis de sofisticação das formalidades: 18% são informativas; 18% são interativas; e 64% são transacionais. Isto significa que, embora não seja possível realizar o serviço através do Balcão do Empreendedor, a grande maioria das formalidades da Administração Central aprovadas já permite a sua realização totalmente online, no site das respetivas entidades prestadoras. Nesta fase e relativamente à formalidades abrangidas pela Diretiva de Serviços e Licenciamento Zero, os agentes económicos apenas podem consultar informação e saber como podem realizar o serviço, não estando ainda disponível através do Balcão do Empreendedor. No entanto, os objetivos da Diretiva de Serviços e Licenciamento Zero, a curto prazo, são a desmaterialização destes serviços através deste balcão eletrónico.

A página inicial do Balcão está organizada por atividades económicas e não por entidades, privilegiando a orientação para o cliente. Além disso, o Balcão permite uma pesquisa por serviço, área de negócio ou negócio. Ao cliente, basta clicar na atividade pretendida e acede à página da atividade. Nesta é explicada o que é a atividade, com recurso a linguagem simples, e divide-se em três áreas: (i) início de atividade - precisa, que apresenta as formalidades para a constituição de empresa (nas diversas formas jurídicas) e início de atividade nas Finanças; (ii) Precisa, que lista as formalidades obrigatórias para o exercício de uma atividade, independentemente da entidade que a presta; (iii) Pode precisar, que lista outras formalidades que o agente económico pode cumprir no âmbito do exercício de uma atividade económica em Portugal. Ao agente

¹⁰⁷ Disponível em <http://www.portaldaempresa.pt/CVE/pt/AreasdeInteresse/registos/registonacionalmobilidadetransporte/>

económico basta clicar na formalidade pretendida e obtém uma ficha do serviço, com os contactos da entidade competente, informação sobre o procedimento, o custo, os documentos necessários, os critérios e requisitos, e em última instância o formulário eletrónico para a realização do serviço. Deste modo, num ponto único é possível escolher uma atividade, constituir a empresa e realizar todas as formalidades necessárias para abrir um negócio em Portugal, bem como alterações necessárias durante a atividade sem necessitar de saber qual a entidade pública competente e sem deslocações diversas a diferentes entidades. À medida que o nível de integração dos vários Organismos aumenta, será também possível saber em que estado se encontra o processo, através do Dossier Eletrónico da Empresa (DEE)¹⁰⁸.

O disposto do nº 5 do art.º 7º da Diretiva de Serviços, estipula que Os Estados-Membros e a Comissão adotem medidas de acompanhamento para incentivar os balcões únicos a disponibilizarem as informações referidas no presente artigo noutras línguas comunitárias. Neste sentido, foi disponibilizado na plataforma colaborativa da Rede Comum de Conhecimento um glossário de termos traduzidos para inserir no back office do Balcão do Empreendedor as fichas de serviço nas línguas inglesa, francesa e castelhana (país limítrofe).

O trabalho desenvolvido no âmbito do Balcão do Empreendedor, nomeadamente a reestruturação global dos conteúdos gerais com vista à sua apresentação de um modo intuitivo e em linguagem simples, culminou na disponibilização de 729 atividades económicas no balcão e na criação de dez guias de edição de conteúdos e catálogos¹⁰⁹ de apoio à produção de conteúdos relativos ao serviço pelas entidades¹¹⁰. Falar da uniformização de conceitos: *Interlocutor Único* (IU): interlocutor designado pela entidade para a disponibilização de conteúdos no Balcão do Empreendedor e assegurar a articulação com a Agência para a Modernização Administrativa; *Gestor de Relacionamento* (GR): agente designado para assegurar a comunicação entre a Agência para a Modernização Administrativa e as entidades; *Gestor de Conteúdos* (GC): agente responsável gestão global de conteúdos dos Portais do Cidadão e da Empresa, do sítio da Rede Comum de Conhecimento e dos *microsites* geridos ou que venham a ser criados pela Agência para a Modernização Administrativa. No que respeita à navegação no Balcão do Empreendedor, foram atribuídas as seguintes

¹⁰⁸ O Dossier Eletrónico da Empresa é o ponto único de contacto para o acompanhamento e gestão de vários processos da empresa tratados através da internet.

¹⁰⁹ “Catálogo Motivos de Recusa” - que contém os fundamentos que podem levar à recusa do pedido; “Catálogo Meios Litigiosos” - que compreende a forma como o cidadão poder recorrer/reclamar do serviço prestado; “Catálogo de Procedimentos, Descrição e Fluxogramas” – que contém 33 procedimentos relativos a serviços prestados ao cidadão, cujos mesmos devem ser adotados pelos serviços (alguns obrigatórios outros apenas se aplicável ao serviço prestado ao cidadão).

¹¹⁰ Dados consultados na Rede Portais do Cidadão e da Empresa (<http://portal.rcc.gov.pt/servicos>), alojada na plataforma colaborativa da Rede Comum de Conhecimento, para consulta de informações e de documentos de trabalho, como o guia de edição de conteúdos dos Portais.

noções: *formalidades*: licenças, autorizações, comunicações prévias ou registos que devem ser cumpridas para desenvolver uma atividade económica; *ficha de atividade*: área que apresenta os serviços necessários para o exercício da atividade económica; *ficha de serviço*: Área que descreve a *finalidade* (o que é e para que serve o serviço) e apresenta toda a informação necessária para a realização do serviço, distribuída por sete separadores: (i) entidades (Entidades Competentes/contactos); (ii) procedimento aplicável ao serviço em causa (incluindo o prazo de emissão/decisão); (iii) documentação (documentos e descarregamento de formulários); (iv) custo e validade (custo estimado e meios de pagamento); (v) mais informações (legislação, motivos de recusa e meios litigiosos); (vi) critérios e obrigações (v.g requisitos de acesso à atividade); (vii) perguntas frequentes relacionadas com o serviço (Anexo VI).

Para aceder aos serviços, dispõe de três opções de pesquisa: Por área de negócio “Educação e Formação”; Por “negócio” (v.g Escolas de Condução); Por “serviço” (v.g licença de veículo de instrução). Após clicar no serviço pretendido, a ficha de serviço apresenta toda a informação necessária sobre esse serviço, incluindo a possibilidade de realização do serviço, sendo direcionado para o modelo de requerimento ou área de autenticação, do sítio da entidade responsável pela prestação do serviço.

Foram ministradas sessões de esclarecimento à Administração Central e Local de forma a dar a conhecer os princípios e as regras da Diretiva de Serviços e as regras de edição de conteúdos no Balcão do Empreendedor¹¹¹. Este módulo incidia na formação teórico-prática sobre a edição no *back office*, focando a explicação, passo-a-passo, na inserção de conteúdos, com recurso ao Guia de Edição de Conteúdos. As sessões, em contexto de trabalho, visaram a realização das seguintes tarefas: (i) Verificar/atualizar os contactos da entidade de acordo com as normas de edição; (ii) Editar e submeter uma ficha de serviço no Balcão do Empreendedor; (iii) Reunir todas as dúvidas decorrentes da leitura do Guia de Edição de Conteúdos (volume 4) e da edição da ficha de serviço para posterior discussão na segunda sessão; (iv) Reunir todas as dúvidas que possam persistir, relativamente ao plano de trabalhos, e enviar para o respetivo gestor de relacionamento (apenas para as entidades que são Diretiva de Serviços/Diretiva Qualificações).

¹¹¹Conteúdos disponíveis em: <http://www.portaldaempresa.pt/CVE/pt/bde/accoesdeformacaobde>

CAPÍTULO III – O INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES

3.1 Reestruturação e competências

O Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. (IMTT, I.P.), foi criado pelo Decreto-Lei nº 147/2007, de 27 de Abril¹¹², tendo iniciado as suas atividades em Novembro de 2007, sob a tutela e superintendência do Ministério da Economia e do Emprego (MEE). Passou, desde então, a congregar as atribuições e competências da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais (DGTTF) e do Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF), organismos dependentes do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações (MOPTC), que se extinguíram, e assumiu, em matéria de veículos e de condutores, as atribuições que tinham vindo a ser exercidas pela Direcção-Geral de Viação (DGV), entidade tutelada pelo Ministério da Administração Interna (MAI). Tem, desde essa data, atividades nas áreas de regulação, autorização, licenciamento, certificação profissional e fiscalização, relativamente aos condutores, transportes terrestres rodoviários, transportes terrestres ferroviários e veículos.

Contudo, no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) e mediante aprovação do Decreto-Lei nº 126-C/2011¹¹³ relativo à instituição do MEE (lei orgânica), surgiu o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.), consequência da reestruturação do IMTT, I.P. Mais tarde, a estrutura orgânica do IMT, I.P. foi aprovada através do Decreto-Lei n.º 236/2012 de 31 de Outubro¹¹⁴.

O IMT, I.P., é um organismo da administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, que resultou da reestruturação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. (IMTT, I.P.). Sucede nas atribuições da Comissão de Planeamento de Emergência dos Transportes Terrestres, do Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P. (InIR, I.P.) e do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P. (IPTM, I. P.), todos extintos. Contudo, e dada a especificidade das atribuições deste último instituto, foi criada a Unidade de Regulação Marítimo-Portuária, com funções de regulação jurídica e

¹¹² Disponível em: http://www.imarpor.pt/pdf/diario_republica/dl_146_07.pdf

¹¹³ Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2011/12/24901/0002000032.pdf>

¹¹⁴ Disponível em: <http://dre.pt/pdf1s/2012/10/21100/0627506282.pdf>

económica dos portos comerciais e do transporte marítimo, bem como da navegação da via navegável do Douro. Apesar das alterações, em relação ao sector ferroviário o instituto mantém a Unidade de Regulação Ferroviária. Esta exerce funções de regulação jurídica, económica e técnica da atividade ferroviária, incidindo sobre o sistema ferroviário, designadamente na relação entre os gestores da infraestrutura e os operadores de transporte. Ambas as unidades são serviços dotados de autonomia técnica e independência funcional.

Segundo o Plano de Atividades de 2012 do IMTT, I.P.¹¹⁵, os principais serviços prestados pelo IMTT, I.P. são os seguintes:

- (i) Licenciamento do acesso de empresas e pessoas às atividades de transporte terrestre e complementares, autorizando e fiscalizando o seu exercício, os meios a utilizar e os respetivos tarifários e monitorizando a qualidade dos serviços prestados, em conformidade com os regimes legais aplicáveis;
- (ii) Habilitação dos condutores de veículos rodoviários e certificação dos profissionais dos transportes terrestres, gerindo os respetivos sistemas de títulos, certificados e bases de dados, bem como o sistema de licenciamento, supervisão e fiscalização de entidades formadoras e examinadoras, propondo ao Governo políticas de formação e estabelecendo os respetivos procedimentos;
- (iii) Homologação de veículos rodoviários e seus componentes, atribuição e cancelamento de matrículas e promoção de inspeções técnicas, gerindo os respetivos sistemas e bases de dados, em termos que garantam a monitorização do cumprimento das obrigações legais a que estão sujeitos em matéria de segurança, fiscalidade, seguro de responsabilidade civil e ambiente;
- (iv) Registo de infraestruturas, material circulante e equipamentos ferroviários para entrada ao serviço e no seguimento de ações de modernização, fazendo cumprir os procedimentos que garantem a sua segurança, compatibilidade e interoperabilidade e monitorizando a sua manutenção;
- (v) Gestão do sistema de regulamentação ferroviária, com aprovação dos respetivos instrumentos;
- (vi) Instauração e instrução de processos de inquérito, garantindo a aplicação dos dispositivos de contraordenações;

¹¹⁵

Disponível

em: http://www.imtt.pt/sites/IMTT/Portugues/IMTT/RelatoriosPlanos/Documents/Plano_Atividades_IMTT_2012.pdf. Este Plano de Atividades tem um caráter especial e provisório resultante do PREMAC e da publicação da lei orgânica do Ministério do Emprego

- (vii) Desenvolvimento de atividades de observação, planeamento e inovação, visando a melhoria do sistema de transportes terrestres e da sua relação com o meio social e económico, com o território e com o ambiente;
- (viii) Assessoria e apoio ao Governo no estabelecimento e monitorização de políticas sectoriais, diplomas legais e iniciativas comunitárias.

3.1.1. Formalidades aprovadas no Balcão do Empreendedor

O projeto “Balcão Único – Diretiva de Serviços” foi integrado numa fase inicial na Direção de Serviços de Processamento e Atendimento (DSPA), constando no Plano de Atividades de 2012, com um custo total de €110.700 (fonte de financiamento integral a partir de receitas próprias do Instituto)¹¹⁶. Contudo, desde de fevereiro de 2012, a DSPA e a Direção de Serviços de Sistemas de Informação (DSSI) encontram-se “integradas”, passando a gestão do projeto “Balcão Único – Diretiva de Serviços” a ser gerido pelo Departamento de Apoio ao Utilizador (DAUT) da DSSI, tendo o seu dirigente sido designado o “interlocutor único” com a AMA.

No geral, o IMT contém no Balcão do Empreendedor, que se encontra em funcionamento desde maio de 2013¹¹⁷, as seguintes fichas de serviço (em números): 60 pedidos Aprovados; 08 pedidos Registados (ainda não vistos pelos gestores de conteúdo da AMA); 03 pedidos Por Avaliar (pelos gestores de conteúdo da AMA). A Matriz de Prioridades que resultará da análise aos fatores críticos de sucesso do IMT irá definir as prioridades de atuação relativas às formalidades que compõem cumulativamente os seguintes critérios: estejam ao abrigo do disposto da Diretiva de Serviços e tenham sido aprovadas pela equipa do Departamento dos Portais, Serviços Integrados e Multicanal da AMA (Figura 3).

¹¹⁶ Rubrica orçamental: 07.01.08.B0.B0 (Software informático)

¹¹⁷ Disponível a partir do seguinte endereço:

<http://www.portaldaempresa.pt/cve/services/balcaodoempreendedor/CatalogoLicencas.aspx>

Figura 3 - Formalidades do Instituto da Mobilidade e dos Transportes aprovadas no Balcão do Empreendedor

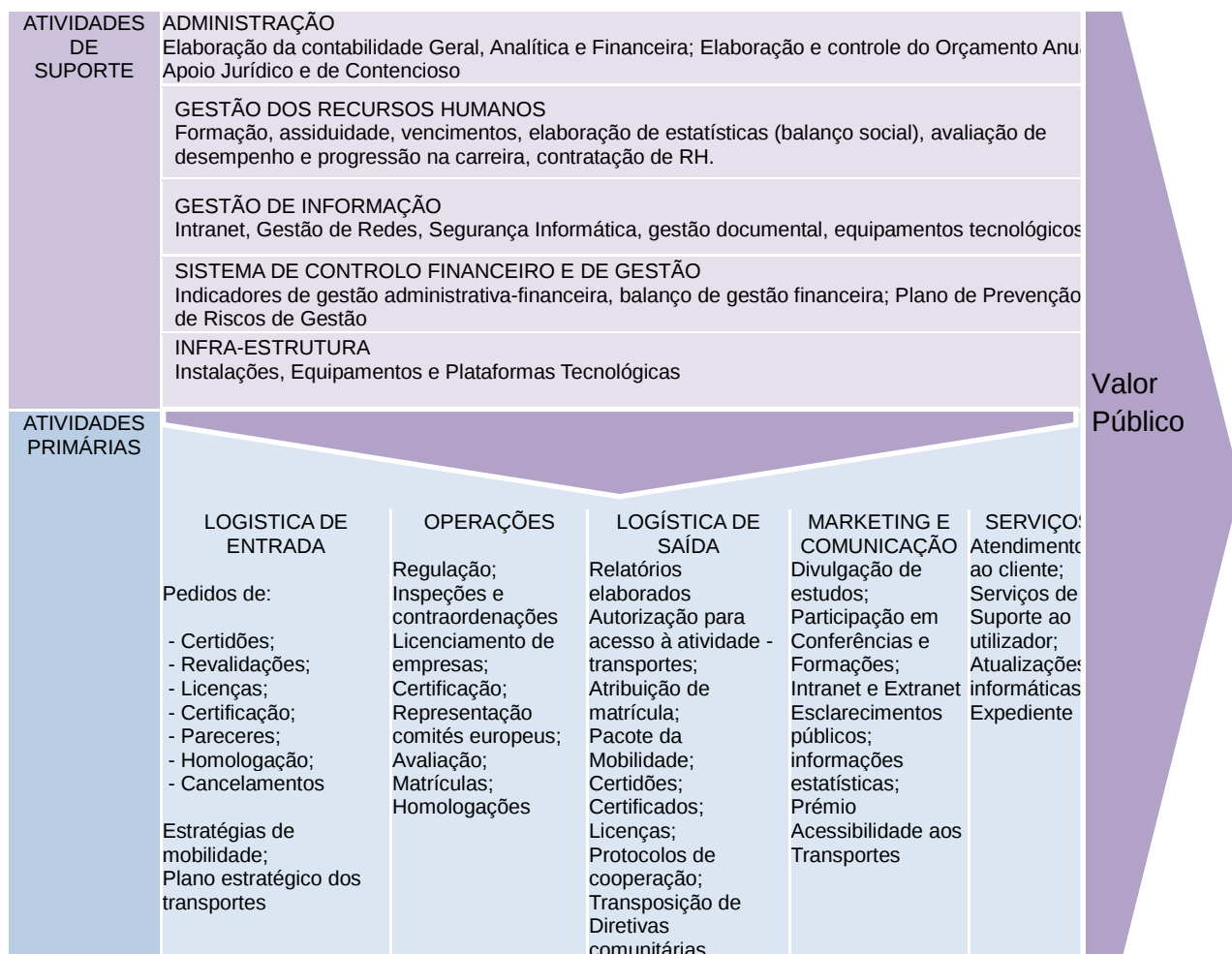
	Processos de Negócio (Formalidades do BdE)	ESTADO BdE	DS	DQ	Diploma legal
Aluguer de veículos sem condutores	Aluguer de veículo automóvel sem condutor - autorização para o exercício da atividade	Aprovada	X		DL 181/2012 de 06 de agosto 2012.
Escola de Condução	Escola de condução - alteração de designação	Aprovada	X		Decreto-Lei n.º 86/98, de 3 de Abril (alterado pela Lei n.º 51/98, de 18/08; DL n.º 315/99, de 11/08 e DL n.º 127/2004, de 01/06); Decreto Regulamentar n.º 5/98, de 09/04 (alterado pelo DR n.º 20/2000, de 19 de Dez e DR n.º 22/2004, de 07/06).
	Escola de condução - alteração de instalações	Aprovada	X		
	Escola de condução - ampliação/restricção do âmbito do ensino	Aprovada	X		
	Escola de condução - cancelamento de licença de veículo de instrução	Aprovada	X		
	Escola de condução - licença de funcionamento	Aprovada	X		
	Escola de condução - licença de veículo de instrução	Aprovada	X		
	Escola de condução - mudança de instalações	Aprovada	X		
	Escola de condução - nomeação/dispensa de diretor/subdiretor	Aprovada	X		
	Escola de Condução - segunda via da licença de funcionamento	Aprovada	X		
	Escola de condução - transmissão da licença de funcionamento	Aprovada	X		
	Escola de condução - transmissão da licença de funcionamento por morte de titular	Aprovada	X		
Motorista de Táxi	Motorista de táxi - certificado de motorista de táxi	Aprovada	X	X	Portaria 96/2012 de 05/04 (entidade competente para regulamentar profissões) se Portaria 325/2012 de 16/10 (modelo DP/DQ).
	Motorista de táxi - renovação de certificado de motorista de táxi	Aprovada	X	X	
	Motorista de táxi - homologação de curso de formação profissional	Aprovada	X	X	
Transporte em Táxi	Transporte em táxi - licença para o exercício da atividade	Aprovada	X		Lei n.º 156/99, de 19 de Setembro, alterado pela Lei n.º 106/2001, de 31 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 41/2003, de 11 de Março; Decreto-Lei n.º 251/98; Lei n.º 5/2013. D.R. n.º 15, Série I de 2013-01-22 de 11 de Agosto.
	Transporte em táxi - averbamento do veículo na licença para o exercício da atividade	Aprovada	X		
	Transporte coletivo de crianças - certificação de entidade formadora	Aprovada	X		Deliberação n.º 2116/2012; regulado pela Lei n.º 13/2006.
	Transporte coletivo de crianças - reconhecimento de curso de formação de motorista	Aprovada	X		
	Transporte coletivo de crianças - licença de veículo	Aprovada	X		Lei n.º 13/2006, de 17 de Abril; Portaria n.º 1350/2006, de 27 de Novembro; Lei n.º 5/2013. D.R. n.º 15, Série I de 2013-01-22.
	Transporte coletivo de crianças - licença para o exercício da atividade	Aprovada	X		
	Transporte de mercadoria perigosa - certificação de condutores	Aprovada	X		DL 206-A/2012.
Transporte de mercadoria perigosa	Transporte de mercadoria perigosa - certificação de conselheiros de segurança	Aprovada	X		
	Transporte de mercadoria perigosa – nomeação/cessação da atividade de conselheiro de segurança	Aprovada	X		
	Transporte de mercadoria perigosa - aprovação de curso de formação para condutor/conselheiro de segurança	Aprovada	X		
	Transporte de mercadoria perigosa – certificação de entidades formadoras	Aprovada	X		

3.2.1. Cadeia de valor e diagnóstico da envolvente

No desenvolvimento da sua atividade, as organizações estão em permanente relação com o meio envolvente em que se inserem e a forma como gerem essa relação está na base do seu conceito de estratégia. O Instituto da Mobilidade e dos Transportes não deverá negligenciar esse conceito por forma a garantir a sua capacidade de resposta rápida e flexível perante os desafios e mudanças que lhe são apresentados. A definição da Cadeia de Valor bem como as análises de Stakeholders e SWOT são instrumentos essenciais na definição dessa estratégia.

Do ponto de vista interno a cadeia de valor é um instrumento essencial para analisar as fontes de construção de valor. A cadeia de valor decompõe a organização num conjunto de atividades relevantes. Existem dois tipos de atividades na criação de valor: primária e secundárias. As primárias participam diretamente na execução do serviço e as de suporte sustentam as primárias, compreendendo a compra de materiais, tecnologia, recursos humanos e gestão financeira. No caso do Instituto da Mobilidade e dos Transportes verifica-se a seguinte cadeia de valor (Figura 4).

Figura 4 – Cadeia de valor do Instituto da Mobilidade e dos Transportes



3.2.3 Análise das partes interessadas – Stakeholders

Análise de Stakeholders (SH) é uma ferramenta utilizada para identificar os actores (internos e externos) que podem influenciar a instituição, e de que forma (e em que grau) é influenciada pelos projectos e objectivos do Instituto da Mobilidade e dos Transportes.

A atividade do Instituto da Mobilidade e dos Transportes é dirigida a todos os cidadãos candidatos a condutores e empresas. Não obstante as necessidades gerais de mobilidade, existem desafios específicos e segmentados, os quais exigem respostas direccionadas para sectores específicos na prestação de serviços, a saber: condutores, veículos e atividades de transporte. Além da sociedade em geral e de públicos-alvo específicos, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes desenvolve ainda atividades que implicam directa ou indirectamente, cooperação e interacção não só com outros organismos públicos, mas também com entidades privadas.

Os Stakeholders internos são desde logo a Secretaria de Estado dos Transportes (Ministério da Economia e do Emprego), que é o órgão que tutela o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, todos os colaboradores, os serviços desconcentrados e os centros de exames da unidade.

São partes interessadas Internas do Instituto da Mobilidade e dos Transportes: Secretaria de Estado dos Transportes; Colaboradores; Dirigentes; Serviços desconcentrados (Direções Regionais de Mobilidade e Transportes (DRMT) e Delegações Distritais de Viação (DDV). São partes interessadas Externas do Instituto da Mobilidade e dos Transportes: Sociedade civil; Agência para a Modernização Administrativa (AMA); Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR); Centros de Exames Privados; Forças de Segurança; Centros de Inspeção; Fornecedores; Prestadores de serviços (v.g Agências de documentação, Solicitadores); Cidadãos/Clientes; Agências de Documentação; Escolas de Condução; Instituto dos Registos e do Notariado, I.P (ver matriz de stakeholders, disponível no Anexo VII).

No decurso da análise, conclui-se que os *Stakeholders* internos assumem relevância para o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, no que respeita à estratégia de administração eficiente dos recursos e à gestão do desempenho, com especial destaque para os Dirigentes e Colaboradores do Instituto. A Secretaria de Estado dos Transportes espera que o Instituto da Mobilidade e dos Transportes materialize as políticas de Mobilidade e Transportes (missão, competências e atribuições). Actualmente o que recebe do Instituto da Mobilidade e dos Transportes é a prossecução dessas políticas, embora com dificuldades de concretização. Por seu turno, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes espera da Tutela que haja um menor grau de centralização administrativa, recebendo precisamente o oposto, como se pode constatar pela existência de obstáculos causados pela centralização administrativa e pela redução de receitas devido à contenção orçamental. Como acção de melhoria propõe-se a realização de contactos regulares de modo proactivo com a Tutela, com vista à inversão da situação.

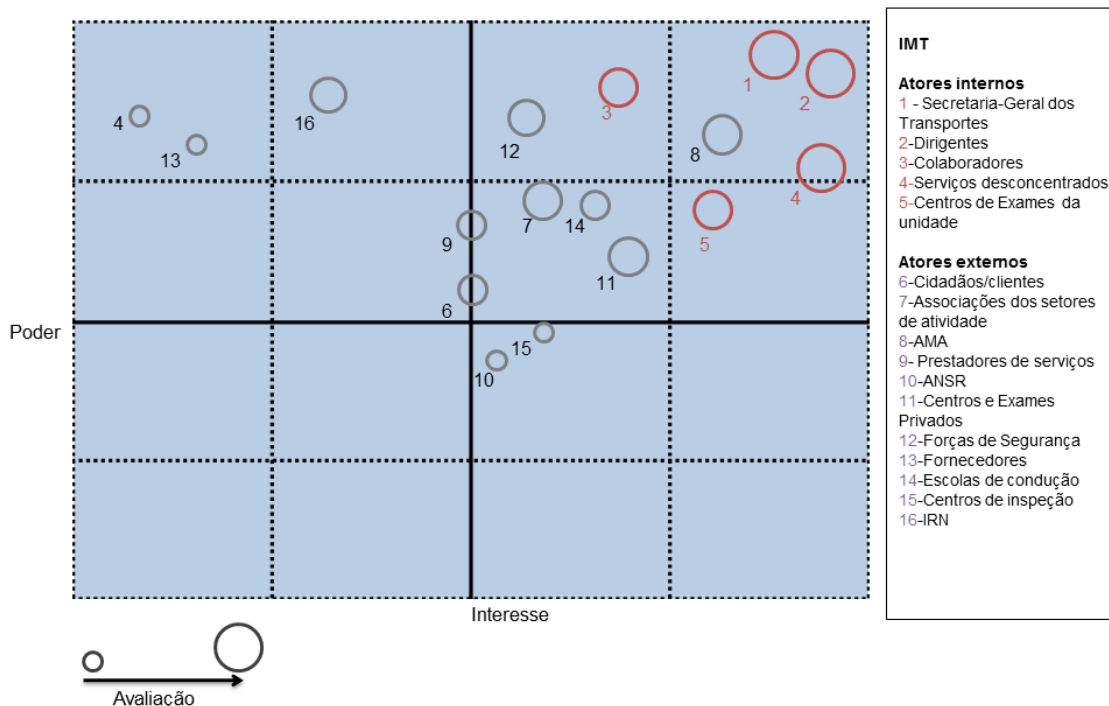
No que respeita às partes interessadas externas, estas esperam que o Instituto da Mobilidade e dos Transportes prossiga a estratégia de desmaterialização de processos e reforce o seu papel de regulador e fiscalizador. Devemos realçar o ponto de vista dos clientes (cidadãos e empresas), escolas de condução e prestadores de serviços, que esperam em primeiro grau que o Instituto da Mobilidade e dos Transportes transmita os valores de seriedade, transparência e comprometimento e, em segundo lugar a optimização da capacidade de resposta aos pedidos (celeridade dos procedimentos), enquanto entidade criadora de valor público. Quanto ao relacionamento com outros organismos da AP, mormente a AMA, ANSR, IRN e forças de segurança (PSP e GNR), verifica-se a necessidade de reforçar (e, em alguns casos criar) parcerias com vista à integração de sistemas de informação. A “administração em rede” é promovida pelo Programa Operacional Factores de Competitividade¹¹⁸, que defende a articulação com a AMA para “disponibilização de serviços electrónicos, assegurando o seu acesso através do portal do cidadão ou portal da empresa, e eventual utilização dos mecanismos de autenticação do cartão de cidadão e *framework* de serviços comuns”.

A o estabelecer uma matriz que relaciona o poder e o interesse dos diversos atores em relação à instituição (Figura 3.1), consegue-se perceber de forma mais clara, o grau de poder que exercem e o interesse relativo às actividades e projectos da instituição. Com esta ferramenta, consegue igualmente identificar o tipo de

118

relacionamento que a organização deve privilegiar em relação a cada Stakeholder, de acordo com o seu posicionamento na matriz.

Figura 5 - Análise de stakeholders



3.2.4. Análise SWOT

A análise da envolvente ao atual sistema de prestação de serviços do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, permite, desde logo, efetuar uma caracterização da situação presente, identificando os elementos clássicos da matriz SWOT - Matriz de dois eixos, cada um dos quais composto por duas variações: pontos fortes (*Strenghts*) e pontos fracos (*Weaknesses*) da análise interna; oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*) da análise externa, bem como os possíveis drivers de mudança.

O retorno de informação para a estratégia da Organização que se retira de uma análise SWOT não é uma análise de como a envolvente externa afeta a envolvente interna, mas sim uma confrontação entre as envolventes.

Figura 6 – Análise SWOT

SWOT		Pontos Fracos						Pontos Fortes						
		Ausência de práticas de planeamento estratégico	Pedidos em suporte de papel	Dispersão de serviços <i>online</i>	Escassez de recursos humanos com formação técnica	Fraca capacidade de resposta a Pedidos	Procedimentos burocratizados	Atendimento multicanal	Frequente monitorização da dinâmica do serviço	Elevada proximidade dos clientes	Adopção de novas tecnologias de informação	Reengenharia de processos em curso	Articulação com o QUAR e plano de atividades	Liderança e dinamização dos gestores intermédios em novas soluções
Ameaças	Ausência de práticas de transferência do conhecimento	-		-	-				+		+			+
	Dependência de informação de outros Organismos		-	-						+		+		+
	Surgimento de redes de fraude e corrupção	-	-			-	-		+			+		
	Falta de delegação de competências	-		-		-				+	+			
	Falta de autonomia financeira	-							+			+	+	
Oportunidades	Criação de redes permanentes de cooperação entre entidades	-		-							+			+
	Aumento do nível de escolaridade e tecnicidade dos clientes		-					+		+	+			
	Existência e promoção de parcerias com as escolas de condução	-								+				
	Diminuição de “custos públicos de contexto”	-					-	+			+	+		
	Diretiva de Serviços e Licenciamento Zero	-	-					+			+			+

Legenda: (+) Interacção positiva: Ameaça combatida ou aproveitamento de oportunidade. Se ponto forte defende da ameaça. Se ponto forte aproveita a oportunidade. (-) Interacção negativa: Ameaça potenciada ou oportunidade desperdiçada. Se ponto fraco aumenta a ameaça. Se ponto fraco desperdiça a oportunidade

Pontos a realçar da análise *SWOT*:

- (i) A ausência de práticas de planeamento estratégia potencia todas as ameaças e diminui todas as oportunidades;
- (ii) O aparecimento de redes de fraude e corrupção é potenciado pela falta de estratégia, pelos pedidos efectuados em papel e pelos procedimentos demasiado burocratizados. No entanto, esta ameaça é combatida pela constante monitorização da dinâmica do serviço e através da reengenharia de processos em curso.
- (iii) A melhoria da imagem institucional poderá ser repercutida nas boas práticas e simplificação de procedimentos que a reengenharia de processos e o investimento em novas tecnologias de informação e comunicação acarretam. Esta implementação poderá aumentar a capacidade de resposta a pedidos, diminuindo, deste modo, os “custos públicos de contexto” imputáveis à actividade do Organismo.

3.2.5. Fatores críticos de sucesso

Os Fatores Críticos de Sucesso são os elementos que determinam o maior ou menor sucesso das organizações. A identificação dos factores críticos de sucesso torna-se desta forma fundamental num processo de planeamento estratégico pois irão ser estes que determinam o maior ou menor grau de cumprimento dos objectivos estabelecidos.

Analisados os SH e o seu poder e expectativas em relação ao Instituto, observada a envolvente interna (pontos fracos e fortes) e a envolvente externa (ameaças e oportunidades), a forma como interagem e tendo presente os valores definidos, podemos definir os seguintes vetores estratégicos para o futuro:

FATORES CRÍTICO DE SUCESSO
Liderança assente num planeamento estratégico e de futuro
Reforçar o seu papel de regulador e fiscalizador
Articulação eficaz com as associações do setor/parceiros
Diminuir o tempo de emissão/revalidação/substituição dos licenciamentos ou outros títulos e autorizações
Reengenharia de processos baseada na informatização e na inovação

3.2.6. Matriz de Prioridades

A fase seguinte será identificar e avaliar a performance das formalidades do Instituto da Mobilidade e dos Transportes aprovadas no Balcão do Empreendedor, de forma a estimar o impacto no desempenho global da organização. A Matriz de Prioridades é uma técnica que procura auxiliar na identificação dos processos de negócio. Na identificação das prioridades de atuação, o fim é a criação de valor público e a obtenção de *outcomes* sociais de confiança e legitimação. Em suma, o plano estratégico proposto busca uma mudança do paradigma de gestão do Instituto da Mobilidade e dos Transportes.

Por constituir uma técnica que se apoia na identificação dos processos de negócio e na seleção das ações de melhoria que irão ter impacto mais positivo no desempenho global da organização, atribuímos o seguinte grau de importância aos fatores críticos de sucesso: alta, média, baixa, nula. Este critério foi avaliado a partir de uma pontuação total obtida nos termos da legenda da Matriz de Prioridades (Figura x). Aquela, resulta do somatório das pontuações atribuídas à relevância de cada processo nos fatores críticos de sucesso, de acordo com a figura supra referida: 10 pontos para “muito relevante”, 5 pontos para “relevante”, 2 pontos para “pouco relevante” e zero pontos para “sem relação”.

Figura 7 – Matriz de Prioridades do Instituto da Mobilidade e dos Transportes

Processos de Negócio (Formalidades do BdE)		Fatores Críticos de Sucesso (FCS)					Pontuação total	Importância para os FCS	Desempenho atual	Prioridade de atuação
		A	B	C	D	E				
Aluguer de veículos	Aluguer de veículo automóvel sem condutor - autorização para o exercício da atividade	5	5	5	10	10	35	Alta	Baixo	Máxima
	Escola de condução - alteração de designação	5	2		2	2	11	Média	Médio	Baixa
	Escola de condução - alteração de instalações	5	5		2	2	14	Média	Médio	Baixa
Escola de Condução	Escola de condução - ampliação/restricção do âmbito do ensino	5	5	2	2	5	19	Média	Médio	Baixa
	Escola de condução - cancelamento de licença de veículo de instrução	5	2		2	2	11	Média	Médio	Baixa
	Escola de condução - licença de funcionamento	5	10	5	5	5	30	Alta	Baixo	Máxima
	Escola de condução - licença de veículo de instrução	5	5	2	2	5	19	Média	Médio	Baixa
	Escola de condução - mudança de instalações	5	10	2	2	2	21	Alta	Médio	Média
	Escola de condução - nomeação/dispensa de diretor/subdiretor	5	10			2	17	Média	Médio	Baixa
	Escola de Condução - segunda via da licença de funcionamento	5	5			2	12	Média	Médio	Baixa
	Escola de condução - transmissão da licença de funcionamento	5	2		2	2	11	Média	Médio	Baixa
	Escola de condução - transmissão da licença de funcionamento por morte de titular	5	2			2	9	Baixa	Médio	Média
Motorista de Táxi	Motorista de táxi - certificado de motorista de táxi	10	5	5	5	5	30	Alta	Baixo	Máxima
	Motorista de táxi - renovação de certificado de motorista de táxi	10	5	2	2	5	24	Alta	Médio	Média
	Motorista de táxi - homologação de curso de formação profissional	10	2			2	14	Média	Médio	Baixa
Transporte em Táxi	Transporte em táxi - licença para o exercício da atividade	10	10	5	5	5	35	Alta	Baixo	Máxima
	Transporte em táxi - averbamento do veículo na licença para o exercício da atividade	2	5		2	5	14	Média	Médio	Baixa

Transporte Coletivo de crianças	Transporte coletivo de crianças - licença para o exercício da atividade	5	10	5	5	5	30	Alta	Médio	Média
	Transporte coletivo de crianças - certificação de entidade formadora		5	5	5	5	20	Alta	Médio	Média
	Transporte coletivo de crianças - reconhecimento de curso de formação de motorista		2	2	2	5	11	Média	Médio	Baixa
	Transporte coletivo de crianças - licença de veículo	2	5	5	2	5	19	Média	Baixo	Média
Transporte de mercadoria perigosa	Transporte de mercadoria perigosa - certificação de condutores		2	2	2	5	11	Média	Médio	Baixa
	Transporte de mercadoria perigosa - certificação de conselheiros de segurança	2			2	5	9	Baixa	Médio	Média
	Transporte de mercadoria perigosa – nomeação/cessação da atividade de conselheiro de segurança	2				5	7	Baixa	Alto	Baixa
	Transporte de mercadoria perigosa - aprovação de curso de formação para condutor/conselheiro de segurança	2			2	5	9	Baixa	Médio	Baixa
	Transporte de mercadoria perigosa – certificação de entidades formadoras	2		2	2	5	11	Média	Médio	Baixa

Fatores Críticos de Sucesso (FCS)	
A	Liderança assente num planeamento estratégico
B	Reforçar o seu papel de regulador e fiscalizador
C	Articulação com as associações do setor/parceiros
D	Diminuir o tempo de emissão/revalidação/substituição dos licenciamentos
E	Reengenharia de processos

Pontuação FCS			Grau de Importancia
10	Muito relevante	>20	Alta
5	Relevante	10 a 20	Média
2	Pouco relevante	1 a 10	Baixa
0	Sem relação	0	Nula

Desta matriz de prioridades resulta que as formalidades que apresentam uma elevada importância para os fatores críticos de sucesso e um desempenho atual baixo são os seguintes:

- (i) Aluguer de veículo automóvel sem condutor - autorização para o exercício da atividade;

O aluguer de veículo automóvel sem condutor (rent-a-car) é uma atividade que sofreu alterações legislativas de vulto, das quais se destaca a introdução da figura da mera comunicação prévia e a redução do número obrigatório de veículos de 20 para 7. Esta simplificação do acesso à actividade acarreta um reforço da fiscalização e uma melhor integração das aplicações de sistemas informáticos. Como se poderá perceber, estas exigências estão intrinsecamente ligadas três factores críticos de sucesso: Reforçar o seu papel de regulador e fiscalizador; Diminuir o tempo de emissão/revalidação/substituição dos licenciamentos; Reengenharia de processos.

- (ii) Escola de condução - licença de funcionamento;

Atualmente a totalidade dos processos das escolas de condução são submetidos e tramitados em papel, pelo que, considerando que a Diretiva de Serviços e o futuro Regime Jurídico do Ensino da Condução estabelecem a necessidade de desenvolver serviços eletrónicos relativos a esta área de negócio, impõe-se a obrigatoriedade de integrar na plataforma eletrónica de informação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes todos os atos e procedimentos relativos a esta atividade. Serviços, esses, que devem ser passíveis de aceder através do balcão único, conforme preveem as disposições legais referidas. Assim, tendo em vista adoção de boas práticas e a simplificação dos processos no que diz respeito ao acesso e o exercício da atividade económica das escolas de condução, torna-se também indispensável incrementar mecanismos de interconexão *online* com outros organismos públicos (*webservices*), no sentido de ser possível aceder a informação/documentos necessários à tramitação dos processos, deixando de ser obrigatória a sua apresentação pelas empresas.

Uma reengenharia de processos vai permitir: numa vertente externa, que as escolas de condução e os seus profissionais submetam pedidos *online* e acompanhem as várias fases do processo; numa vertente interna, que o Instituto da Mobilidade e dos Transportes possa tramitar processos de forma desmaterializada e com maior celeridade, bem como aceder de forma fidedigna a informação/documentos em posse de autoridade administrativa pública, nomeadamente, no que diz respeito à verificação dos requisitos de acesso e exercício da empresa exploradora de escolas de condução

(certidão do registo comercial da empresa, certificado de registo criminal dos sócios da empresa, consultar a situação tributária e a situação contributiva das escolas de condução perante a segurança social, etc).

(iii) Motorista de táxi - certificado de motorista de táxi

A atividade do transporte em táxi tem prioridade alta de atuação, uma vez que implica uma profunda redefinição de prioridades. A favor, esta formalidade tem o facto de o novo enquadramento legal ter simplificado os requisitos de acesso à profissão e estar já integrada numa plataforma eletrónica de informação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes. No entanto, será necessário uma maior Articulação com as associações do sector e entidades formadoras, aliada a uma liderança assente num planeamento estratégico e de futuro que dê orientações claras no que respeita à qualificação dos profissionais do sector.

(iv) Transporte em táxi - licença para o exercício da actividade

A formalidade do acesso à actividade para o transporte m táxi também sofreu alterações legislativas que passaram pela simplificação, sendo eliminados os requisitos de idoneidade e de capacidade técnica ou profissional dos responsáveis das empresas, passando a ser exigido unicamente o requisito de capacidade financeira. No entanto, face ao comportamento do mercado do sector, que é amplo, mas pouco inovador, exigem-se orientações estratégicas *top-down* e o envolvimento dos parceiros no sentido de se encontrar uma estratégia de competitividade à escala europeia. Neste sentido, uma boa regulação passa pela coordenação e fiscalização, matérias que devem ser reforçadas no âmbito da liberdade de estabelecimento e da livre circulação de serviços estabelecida pela Diretiva de Serviços.

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. O processo de transformação do Estado é condicionada por variáveis que afetam a sua capacidade institucional. O *Estado-providência foi sobrecarregado para além das suas capacidades* (Pitschas, 2001), daí que seja inevitável um *recuo do Estado para uma reformulação das suas responsabilidades sociais* (Pitschas, 2007). As novas tendências de transformação da Administração Pública (AP) com vista a dotá-la de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa, bem como a tentativa de estabelecer formas de governação mais flexíveis e transparentes não podem também deixar de ser equacionadas (Rocha, 2000; Mozzicafreddo, 2001b).
2. Os desafios que se à modernização da função do Estado e a reforma da Administração Pública, colocam-nos sob a perspetiva dicotómica que opõe os diferentes panoramas teóricos: a orientação pela racionalidade gestionária e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia - Nova Gestão Pública - contraposta com a mais específica da organização pública - a organização Weberiana ou racional/profissional - e o mais recente papel do Estado, que foca os princípios de democracia e de equidade social, designado de *New Public Service*. Temos assim que no modelo Burocrático o cidadão é tratado como administrado/utente; no modelo de Gestão Pública há uma alteração sendo o cidadão visto como cliente, fruto das influências decorrentes da gestão privada; e no modelo de Governança o cidadão é tido como parceiro/utente, ou apenas como cidadão, em virtude da sua passagem para um papel mais central no processo de construção da agenda política das entidades públicas.
3. A própria comunidade académica está bastante dividida em considerar ou não a Nova Gestão Pública como uma verdadeira teoria de gestão pública (McLaughlin, 2002). Esta denominação serve sobretudo para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX para modernizar e reformar o modelo de gestão pública. Trata-se de um movimento internacional de reforma administrativa, baseado na insatisfação do modelo de gestão adotado pelo *Welfare State* e nas crescentes cargas fiscais sobre os cidadãos (Hood, 1991: 4). Pretende-se tornar a gestão pública mais eficiente e mais adequada à era da informação, enfim, passá-la para um modelo pós burocrático (Gray & Jenkins, 1995, p. 75). Para Pitschas (2003:42) “não existe nenhuma razão para nos descartarmos totalmente do modelo burocrático”.

Este autor defende que, em qualquer reestruturação ao modelo de administração burocrática, as alternativas gestionárias devem ser adaptadas caso a caso mas preservando sempre um conjunto de princípios, donde se destacam a orientação para o utente do serviço público, o incremento da competitividade entre serviços, a deslocação dos níveis de decisão para estruturas mais próximas dos utentes e a adoção de estratégias de racionalização dos recursos.

4. Nos últimos anos tornaram-se mais visíveis alguns dos grandes desafios que se colocam à Administração pública no século XXI. Referimo-nos, em especial, à passagem para uma Administração com serviços centrados nas necessidades dos cidadãos e das empresas, organizados por eventos de vida: nascer, estudar, criar um negócio, arranjar emprego, voltar à formação, comprar uma casa ou fechar uma empresa. Serviços integrados, com atendimento em balcão único, seja qual for a entidade pública ou o nível de Administração (central ou local) que está por detrás deles. Nesta mudança destacam-se três fatores: (i) a preocupação com a simplificação; (ii) o uso da tecnologia; (iii) a combinação da tradicional estrutura hierarquizada com trabalho colaborativo e em rede.
5. Os eventos paralelos à 5ª Conferência Ministerial de Administração Pública Electrónica, (2005) incluem o evento “Pré-conferência sobre Investigação e Inovação VINNOVA/Cidade de Malmö” (que contou com a participação do investigador português Gustavo Cardoso, docente do ISCTE-IUL) no painel da sessão plenária “*Cidadãos com Poder e Governos Corajosos – Como Vai Acontecer?*” (*Empowered Citizens and Brave Governments - How Will It Happen?*). Esta questão enfatiza a importância dos cidadãos na redefinição das instituições públicas e governamentais. Dá-se aqui uma mudança: ao invés de serem os cidadãos a confiar no governo, deve ser este a depositar confiança nos seus cidadãos. O Governo eletrónico é uma nova forma de comunicação que coloca o utilizador no centro e cria oportunidades de participação na coisa pública, não devendo nunca substituir o governo. Assim, para que se reforce a confiança, deve-se fomentar a prestação de contas e a transparência no setor público.
6. O nível de integração no setor dos serviços, que representa mais de 70 % da economia, continua a ser significativamente mais baixo, existindo eventuais entraves persistentes intra-UE ao comércio nos serviços. Observamos de igual forma que as diferenças no nível de dispersão de preços são em grande

medida naturais e resultam de uma transportabilidade, comerciabilidade e heterogeneidade de serviços muito inferiores. No entanto, o grau de comerciabilidade dos serviços está a aumentar graças ao rápido desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação (Relatório da Comissão “Estado da Integração do Mercado único 2013”, 2012: 5). O considerando nº 48 da Diretiva de Serviços reforça que a simplificação de procedimentos administrativos passa por assegurar que cada prestador tenha um balcão único, um portal de administração em linha através do qual possa cumprir todos os procedimentos e formalidades. Todos os balcões únicos fazem parte da rede europeia EUGO, tendo o português a designação “Balcão do Empreendedor”, o qual permite saber quais são as leis, regulamentos e formalidades aplicáveis à prestação de serviços e efetuar em linha as formalidades administrativas necessárias (através da apresentação dos formulários de candidatura e da documentação por via eletrónica).

7. Devemos considerar que a simplificação e desburocratização do exercício de atividades no mercado europeu, mormente através da diminuição das permissões administrativas, implicam um reforço da fiscalização e, ao nível de um mercado único europeu, uma fiscalização à escala europeia. A cooperação administrativa materializa-se, designadamente através de troca de informação e da realização de verificações, inspeções e inquéritos aos prestadores de serviços com a criação do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), ferramenta eletrónica concebida para ajudar as entidades competentes do Espaço Económico Europeu (EEE) na troca de informações com as entidades homólogas de outros Estados-Membros. No entanto, ao nível interno deverão ser dados passos mais efetivos.
8. O projeto do balcão único obriga os vários níveis da Administração Pública a uma redefinição das suas linhas orientadoras. Isto, porque a simplificação e a agilização dos regimes de licenciamento e de condicionamentos prévios ao acesso e ao exercício de atividades, leva a que se reorganizem os processos internos, virados para a celeridade dos procedimentos e redução dos custos administrativos. O Instituto da Mobilidade e dos Transportes deve, por conseguinte, adaptar-se à mudança e desenvolver uma arquitetura orientada para serviços, inovadora, que melhore a qualidade e celeridade dos serviços prestados aos cidadãos, bem como a empresas prestadoras de serviços. O potencial do Instituto da Mobilidade e dos Transportes em projetos de administração eletrónica é elevado, quando temos em conta que se encontra

desconcentrado em todo o território nacional e, por força da Diretiva de Serviços, se irá estender por todo o Espaço Económico Europeu.

9. Em suma, a orientação deve seguir uma estratégia de profunda racionalização de processos, métodos e tecnologias, privilegiando a adoção de boas práticas em todos os níveis do sistema (organizacional, funcional e técnico), a reutilização e partilha de informação entre organismo da Administração Pública, a utilização de estruturas transversais de interoperabilidade e explorando as potencialidades dos novos meios tecnológicos.

BIBLIOGRAFIA

- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1.
- AMA,I.P (2008), *Implementação do conceito Balcão Único na Administração Pública*, [Consultado 11/2012] Disponível em www.ama.pt
- Beetham, David (1987), *Bureaucracy*, Stony strattford, Uk, Open University Press.
- Behn, Robert (1998), "The New Public-Management Paradigm and the search for Democratic Accountability", *International Public Administration Journal*, 1, (2), pp. 131-164.
- Bilhim, João (2000), "Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1, pp. 18-37.
- Birkinshaw, J. and Gibson, C. (2004). Building ambidexterity into an organization. *Sloan Management Review*, Summer, 47-55.
- Bourgon, Joan, (2007), "Responsible, responsive and respected government: towards e new public administration theory", *International Review of Administrative Sciences*, (73), 1 (7-26)
- Boyne, George (2002), Public and private management: what's the difference? *Journal of Management Studies*, 39, 1, 97-122.
- Bozeman, Barry (2007), *Public values and Public interest: counterbalancing economic individualism*, Washington, Georgetown University Press.
- Bumgarner, J. (2009), "The Irony of NPM – The inevitable extension of the role of the American State", *The American Review of Public Administration*, 39 (2).
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2000), "Modelos de Estado e modelos de Administração Pública", in *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*, Oeiras, INA, pp. 21-34;
- Caupers, João (2002). *Introdução à ciência da Administração Pública*. Lisboa. Âncora Editores
- Carapeto et al. (2005), *Administração Pública– Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo
- Chevallier, Jacques (2007), *Science Administrative*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Collins, J. and Porras, J. (1994). *Built to last: successful habits of visionary companies*. New York: Harper Collins.
- Comissão Europeia (2006), *Comunicação relativa à interoperabilidade*, [Consultado 10/10/2011] Disponível em [www:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0037:FIN:PT:PDF >](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0037:FIN:PT:PDF)
- ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf
- Comissão Europeia (2010), *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action - 9th Benchmark Measurement*, [Consultado 10/10/2011] Disponível em [www:<http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/item-detail-dae.cfm?item_id=6537>](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/item-detail-dae.cfm?item_id=6537)
- Comissão Europeia (2011), *Para um melhor funcionamento do mercado único dos serviços – tirar proveito dos resultados do processo de avaliação mútua da Diretiva de Serviços*, [Consultado 10/01/2012] Disponível em [www:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0020:FIN:PT:HTML>](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0020:FIN:PT:HTML)
- Comissão Europeia (2007), *Manual de execução da Diretiva de Serviços*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, [Consultado 10/01/2012] Disponível em [www:http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_pt.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_pt.pdf)
- Comissão Europeia (2006), *Plano de Ação Administração em linha i2010: Acelerar a Administração em linha na Europa para Benefício de todos*, [Consultado 05/12/2011] Disponível
- Comissão Europeia (2012), *Relatório Estado da Integração do Mercado Único - 2013 - Contribuição para a Análise Anual do Crescimento 2013*, [Consultado 03/2013] Disponível em http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/sgmktreport2013_pt.pdf
- em [www:<http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226j_pt.htm>](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226j_pt.htm)
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering". *Public Administration Review*, 60, 549–559.
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003). "The New Public Service: an approach to reform", *International Review of Public Administration*, Vol. 8, n.º 1.
- Drewry, Gavin et all - *Contracts, Performance Measurement and Accountability in the Public Sector*, IOS Press, 2005

- Dunleavy, Patrick e Christopher Hood (1994), "From old Public Administrative to new public management." *Public Money e Management*, Vol. 14, n.º 3, pp 9-16.
- Durkheim, Émile (1989-1991), "A Divisão do Trabalho Social", Lisboa, Presença.
- Eisenstadt, S.N. (2000), *Os Regimes Democráticos: fragilidade, continuidade e transformabilidade*, Oeiras, Celta Editora.
- Fukuyama, Francis (2004), *A Construção de Estados*, Lisboa, Gradiva
- Giauque, David (2003a), "New Public Management and Organizational Regulation: the Liberal Bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, 69 (4).
- Giauque, David (2003b), *La Bureaucratie libérale: Nouvelle gestion publique et regulation organisationnelle*, Paris, L'Harmattan.
- Gualmini, Elisabeta (2008), "Reestructuring the Weberian Bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and the United State", *Public Administration*, Vol. 86.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, pp. 3-19.
- Hood, Christopher (1995) "The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20, (2/3), pp. 93-109.
- Hood, Christopher (1995), "Emerging issues in public administration", in *Public Administration*, Oxford, Blackwell Publishers, Vol. 73, Nº 1, pp. 65-103;
- Hood, Christopher et al. (1998). "Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion". *Public Money & Management*, 18, 61-69.
- Hood, Christopher (2000). "Relations between ministers/politicians and public servants: public service bargains old and new", in Peters, B. Guy e Donald Savoie (orgs), *Governance in the Twenty-First Century. Revitalizing the Public Service*, Montreal e Kingston, Canadian Centre for Management Development.
- Hu, Q., et al., IT investment evaluation as a socio-political process: determinants to managerial adoption and use, in Proceedings of the 15th European Conference on Information Systems (ECIS)2007.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C., Bookings Institution Press.
- Leibfried, Stephan e Michael Zürn (2005), *Transformations of the state?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico (1997), "From the positive to the regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance", *Journal of Public Policy*, 17 (2).
- Mateus, João Carlos, *O Governo Eletrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia*, 2008. Consultado em dezembro 2011, em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n9/n9a02.pdf>
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora;
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Cidadania e Administração Pública em Portugal" em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (org.), *Administração e política - Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Modernização da Administração Pública e poder político", em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política - Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan – *A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública*. [Consult. 21 Outubro.2011]. Disponível na URL: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php>.
- Mozzicafreddo, Juan, Gomes, João Salis e Baptista, João da Silva (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2009), "O papel do Estado na Sociedade", in António Teles et al. (Org.), *Pilares da estratégia nacional*, Lisboa, Edições Prefácio e Instituto Nacional de Defesa OCDE (2008), *Organisation for Economic Co-operation and Development, The State of the PublicService*, Paris, OECD.
- Mozzicafreddo, Juan (2011), *Slides de Apoio da disciplina de Estado, Administração e Políticas Públicas – Mestrado em Administração Pública*, Lisboa, ISCTE.
- Mozzicafreddo, Juan e Gomes, João Salis (2011), "Introdução", em Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (orgs), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 1-4
- Osborne, David e Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume Book.
- Peters, B. Guy (1996), "Changing States, Governance, and the Public Service", in *The Future of Governing: Four emerging models*, Kansas, University Press of Kansas.

- Peters, B. Guy (1997), "Policy transfers between governments: The case of Administrative Reforms", *West European Politics*, Vol. 20, n.º 4, pp. 71-88.
- Peters, B. Guy (2000), "The future of reform", in Peters, B. Guy e Donald Savoie (eds.), *Governance in the twenty-first century – Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development.
- Peters, B. Guy (2001), "De mudança em mudança: padrões de reforma administrativa contínua", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Peters, B. Guy (2009), "Still the century of Bureaucracy? The role of public servants", *Public Policy and Administration*, nº 30.
- Peters, B. Guy e Donald Savoie (2000), *Governance in the Twenty-first century – Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development.
- Pitschas, Rainer (2001), "As Administrações Públicas Europeia e Americana na actualidade e o modelo alemão", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política – Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2003), "Reforças da Administração Pública na União: porque necessitamos de mais ética no serviço público?", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2006), *Trusted Governance due to Public Value Management*, Frankfurt, Peter Lang (Capítulos 3 e 6).
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público – Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum", in Mozzicafreddo, Juan et al. (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000a), *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000b), "Many houses: Types of Politico-administrative regime", in Pollitt Christopher and Geert Bouckaert, *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform – A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press (2ª Edição).
- Rawls, John (1993), *Uma teoria da justiça*, Lisboa, Presença.
- Rocha, Oliveira (2000), "Modelos de gestão pública", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1, pp. 6-17.
- Rocha, J.A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela (2007), "A Gestão pública nos Governos Locais: Uma era de Mudança e Modernização", comunicação apresentada no XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado em 30 de Outubro, 01 e 02 de Novembro de 2007, Santo Domingo.
- Rosanvallon, Pierre, *La crise de l'Etat-Providence*, Paris, Seuil, 1981.
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública", *Revista da Administração Pública (RAP)*, Vol. 43, n.º 2.
- Simplex, *Relatório 6 Anos Simplex*, Consultado em Janeiro 2013, em <http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>
- Stoker, Guerry (2004), *Transforming local governance*, Basingstoke, Macmillan Palgrave
- Taylor, Frederick Winslow (1911), *The Principles of Scientific Management*, New York and London, Harper & Brothers.
- Thompson, Michael, Richard Ellis e Aaron Wildavsky (1990), *Cultural Theory*, Boulder, Westview Press.
- UMIC (2003), *Plano de Ação para a Sociedade de Informação*, [Consultado 01/2013] Disponível em www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=2573&Itemid=369
- UMIC (2003), *Plano de Ação para o Governo Eletrónico*, [Consultado 01/2013] Disponível em www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=2572&Itemid=369
- UMIC (2004-2006), *Democracia Eletrónica: Cidadania e Governo na Sociedade da Informação*, [Consultado 01/2013] Disponível em www.unic.pt/images/stories/osic/DossierDemocraciaElectronicaVersaoWebsite_23_Dez.pdf
- UMIC (2009), Report from the Preconference for the EU 5th Ministerial e-Government Conference "e-Government Research and Innovation: Empowering Citizens through Government Services across Sectors and Borders", 18 November, 2009 Hilton Hotel Malmö, [Consultado 03/2013] Disponível em <http://www.unic.pt/images/stories/noticias/16493.pdf>

VIDIGAL, Luís, (2005) *A face oculta da Administração Pública Electrónica - Uma abordagem socio-técnica*. [Consultado 01/2013] Disponível em [www: <luividigal.no.sapo.pt/A_face_oculta_da_Administracao_Publica_ElectronicaPDF.pdf>](http://www.luividigal.no.sapo.pt/A_face_oculta_da_Administracao_Publica_ElectronicaPDF.pdf)
Weber, Max (1946), *Essays in Sociology*, Oxford, Oxford University Press.

Fontes:

Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho
Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril
Decreto-Lei n.º 83/2007, de 29 de Março
Decreto Regulamentar n.º 29/87 de 24 de Abril
Lei nº 3-A/2000 de 4 de abril
Resolução do Conselho de Ministros 135/2002, de 20 de novembro;
Decreto-Lei 16/1005 de 18 de janeiro
Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro
Decreto Lei n.º 209/2008, de 29 de Outubro
Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de maio de 2010
Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006
Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005

Sítios consultados:

www.portaldocidadao.pt
Simplex [www.simplex.pt]
Agência para a Modernização Administrativa, I.P. [www.ama.pt]
Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P. [www.unic.pt]
Cartão de Cidadão [www.cartaodecidadao.pt]
Diário da República Eletrónico [www.dre.pt]
EU GO [http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/]
Interoperabilidade na Administração Pública [www.iap.gov.pt]
Legislação europeia sobre sociedade da informação
[http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/index_pt.htm]
Governo de Portugal [<http://www.portugal.gov.pt>]
Rede Portais do Cidadão e da Empresa [<http://portal.rcc.gov.pt/servicos>]
Portal da Rede Comum de Conhecimento [<http://portal.rcc.gov.pt>]
Ligar Portugal [www.ligarportugal.pt]
Senha 001 [www.senha001.gov.pt]
Observatório da Administração Eletrónica [<http://europa.eu.int/egovo>]
Plano Tecnológico [www.planotecnologico.pt]
Portal do Cidadão [www.portaldocidadao.pt]
Portal do Governo [www.portugal.gov.pt]
Portal da Empresa [www.portaldaempresa.pt]

Conferências:

Fórum das Políticas Públicas 2013 (20 e 21 de março), ISCTE-IUL, Grande Auditório
"Por uma Administração Pública em Tempo Real" APDSI, Auditório B, Reitoria UNL, Lisboa (2012).

ANEXOS

Anexo I – Inquérito “Organismos da Administração Pública Central por tipo de atividades informatizadas”.

(%) Organismos da Administração Pública Central

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Troca interna de ficheiros e outra informação	82	x	x	81	84	94	91	89	90	93	94
Gestão financeira e administrativa	71	x	x	87	88	86	87	90	88	87	93
Gestão de recursos humanos	62	x	x	67	72	76	79	82	81	82	89
Organização da informação em bases de dados	67	x	x	65	68	82	81	85	88	89	89
Gestão da correspondência	60	x	x	60	65	75	79	84	84	82	88
Registo de informação	67	x	x	59	71	82	84	87	85	88	87
Processamento e tratamento de informação	67	x	x	64	68	81	79	83	85	85	84
Comunicação interna	55	x	x	61	63	75	75	80	79	83	84
Difusão da informação	57	x	x	59	63	76	73	76	79	80	84
Recolha / Recepção de informação	64	x	x	56	66	77	80	84	79	82	83
Gestão documental / Centros de documentação	45	x	x	50	48	63	62	63	69	70	69
Gestão de stocks	45	x	x	44	50	55	58	60	62	63	66
Planeamento e calendarização de actividades	24	x	x	27	28	39	40	41	42	49	50
Concepção de projectos	15	x	x	19	20	29	31	30	30	32	37

Fonte(s): OCT, Instituto de Informática do Ministério das Finanças, Inquérito à Utilização das TIC na Administração Pública Central 2000; OCT, Inquérito à Utilização das TIC na Administração Pública Central 2002; UMIC, Instituto de Informática do Ministério das Finanças, Inquérito à Utilização das TIC na Administração Pública Central 2003-2004; UMIC, Inquérito à Utilização das TIC na Administração Pública Central (a partir de 2005, inclusive).

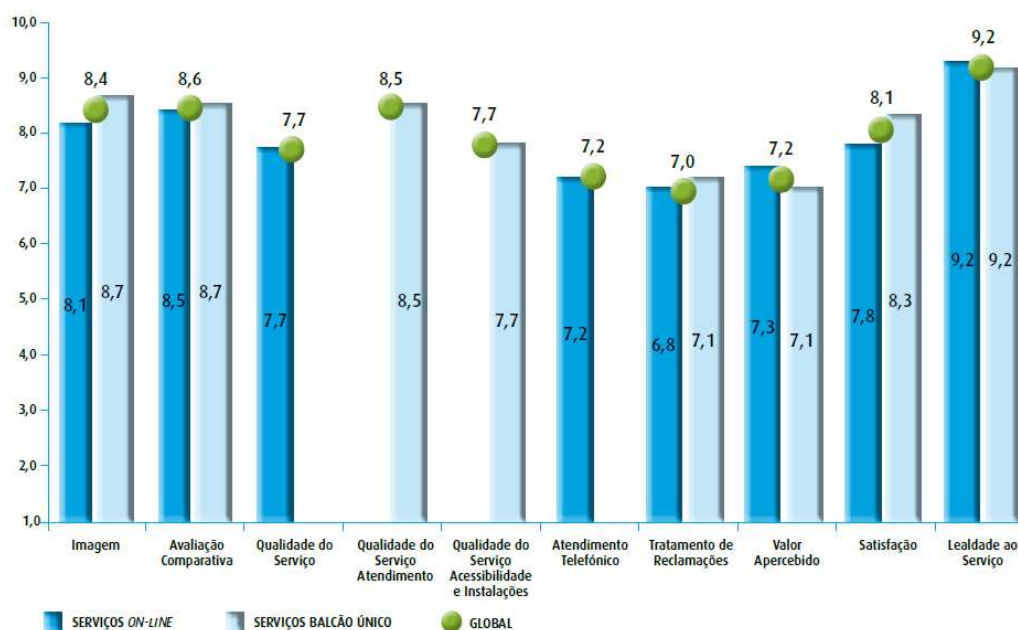
Anexo II – Inquérito “Organismos da Administração Pública Central por dificuldades sentidas na implementação de TIC”

(%) Organismos da Administração Pública Central com dificuldades / problemas na implementação das TIC

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Falta de técnicos de informática	81	68	74	71	79	80	78
Escassez de recursos financeiros	66	67	55	56	53	55	69
Falta de formação	50	54	48	46	60	51	53
Resistência à mudança	29	33	29	36	35	37	44
Problemas de gestão	28	26	26	33	33	30	25
Outras	6	10	13	3	5	7	4

Fonte(s): UMIC, Instituto de Informática do Ministério das Finanças, Inquérito à Utilização das TIC na Administração Pública Central 2004; UMIC, Inquérito à Utilização das TIC na Administração Pública Central (a partir de 2005, inclusive).

Anexo III - Índice da satisfação dos clientes da AP nos serviços online e em balcão único



Fonte: Relatório 6 anos Simplex, 2011

Anexo IV - Medidas de simplificação no *Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica*:

**Tradução do conteúdo do
MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE AS CONDICIONALIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA**

Nota: O idioma da versão original e oficial do Memorando em referência é o inglês. A presente versão em português corresponde a uma tradução do documento original e é da exclusiva responsabilidade do Governo português. Em caso de eventual divergência entre a versão inglesa e a portuguesa, prevalece a versão inglesa.

17 de Maio de 2011

5.33. Adoptar medidas destinadas a liberalizar o acesso e o exercício de profissões reguladas desempenhadas por profissionais qualificados e estabelecidos na União Europeia. Adoptar a lei sobre profissões não reguladas pela Assembleia da República [T3-2011] e apresentar à Assembleia da República a lei relativa às profissões reguladas por esse órgão de soberania [T3-2011], para ser aprovada até ao T1-2012.

5.34. Melhorar o funcionamento do sector das profissões reguladas (tais como técnicos oficiais de contas, advogados, notários) levando a cabo uma análise aprofundada dos requisitos que afectam o exercício da actividade e eliminando os que não sejam justificados ou proporcionais. [T4-2011]

Carga burocrática

5.35. Continuar os esforços da reforma de simplificação:

- i. tornando os Balcões Únicos mais fáceis de utilizar e capazes de dar maior resposta às necessidades das PME, alargando os procedimentos on-line a todos os sectores abrangidos pela Directiva dos Serviços [T4-2011], e adaptando os conteúdos e as informações disponíveis no Balcão Único à nova legislação a ser adoptada [T1-2012];
- ii. tornando completamente operacional o projecto de “Licenciamento Zero”, que extingue as autorizações/licenciamentos e os substitui por uma declaração ao Balcão Único, aplicável ao sector do comércio a retalho e a restaurantes e bares [T4-2011]. O projecto deve incluir todos os níveis da administração, bem como todos os municípios [T2-2012];
- iii. alargando o Balcão Único aos serviços não abrangidos pela Directiva dos Serviços [T1-2013];
- iv. alargando o projecto de Licenciamento Zero a outros sectores da economia [T1-2013].

Anexo V – Atividades contempladas na Diretiva de Serviços

Atividades abrangidas pela Diretiva de Serviços
Agências de viagens de turismo;
Agências privadas de colocação de candidatos a emprego;
Agentes de propriedade industrial e seus adjuntos;
Aluguer de veículos automóveis sem condutor;
Angariação imobiliária e mediação imobiliária;
Animação turística e de operadores marítimo-turísticos;
Audiotexto e serviços de alto valor acrescentado baseados no envio de mensagem;
Auditores energéticos de cogeração;
Auditorias energéticas e planos de racionalização dos consumos de energia e elaboração de relatórios de execução e progresso;
Bronzeamento artificial;
Cadastro predial;
Classificação de espetáculos não audiovisuais;
Comercialização de eletricidade em regime de mercado livre;
Comercialização de gás natural em regime de mercado livre;
Comércio não sedentário (feirantes e venda ambulante) e realização de feiras;
Comércio por grosso não sedentário e realização de feiras grossistas;
Construção civil;
Controlo analítico da qualidade da água para consumo humano;
Cursos de formação profissional de profissionais de gás;
Cursos de formação profissional em segurança, higiene e saúde no trabalho;
Cursos de instaladores;
Cursos de instrutores e subdiretores de condução;
Diretor técnico de instalações desportivas abertas ao público;
Distribuição, venda e aplicação de produtos fitofarmacêuticos, aérea e não aérea, bem como os serviços dos aplicadores e técnicos responsáveis;
Entidades instaladoras de redes de gás;
Equipamentos de diversões aquáticas;
Escolas de condução;
Espetáculos de natureza artística;
Estabelecimento de sex shop;
Estabelecimentos de apoio social;
Estabelecimentos de comércio;
Exploração de aterro para resíduos;
Exploração de recintos artísticos fixos;
Exploração de redes e ramais de distribuição de gás, nas classes I e II;
Formação de técnicos de apoio técnico em proteção integrada, produção integrada e modo de produção biológica;
Funerárias;
Inspeção de ascensores, monta-cargas, escadas mecânicas e tapetes rolantes;
Inspeção de instalação de combustíveis derivados de petróleo;
Inspeção de redes e ramais de distribuição e instalação de gás em edifícios;
Instalações de combustíveis derivados de petróleo;
Instalações de telecomunicações;
Instalações desportivas abertas ao público;
Licença de representação;
Manutenção de ascensores, monta-cargas, escadas mecânicas e tapetes rolantes;
Mergulho amador;
Montagem e ou reparação de aparelhos de gás;
Operações turísticas de observação de cetáceos;
Pesquisa, captação e montagem de equipamento de extração de águas subterrâneas;
Produção de cartografia topográfica ou temática de base;
Promoção e organização de campos de férias;
Realização de espetáculos tauromáquicos;
Restaurantes e bares;
Serviços das entidades formadoras e seus cursos, em matéria agrícola;
Serviços externos de segurança, de higiene e de saúde no trabalho;
Técnicos responsáveis por instalações elétricas de serviço particular;
Trabalho aéreo;
Treinador de desporto.

Fonte: Anexo ao DL n.º 92/2010, de 26 de julho

Anexo VI – Ficha de serviço no Balcão do Empreendedor (*realizar serviço*)

The screenshot displays the 'Portal da Empresa' interface. At the top, a green banner reads 'Portal da Empresa' with the tagline 'Tudo, em menos de nada.' Below this is a navigation bar with tabs: 'criação', 'gestão', 'expansão', 'extinção', 'empresa online', and 'loja da empresa'. A secondary bar contains links: 'Oportunidades', 'Serviços', 'Directórios', 'Ferramentas de Apoio', 'Notícias e Eventos', and 'Áreas de Interesse'. A prominent orange bar features a three-step process: 1. Pesquisar, 2. Escolher, and 3. Realizar serviço. The 'Realizar serviço' step is active, showing the activity 'Escola de condução' and the service 'Realizar serviço - Escola de condução - licença de veículo de instrução'. A 'Versão de impressão' link is visible. Below, the section 'Qual a finalidade?' explains that the service permits the issuance of a license for vehicle instruction. A button 'Clique aqui' is provided for further action. A table of tabs includes 'ENTIDADES', 'PROCEDIMENTO', 'DOCUMENTAÇÃO', 'CUSTO E VALIDADE', 'MAIS INFORMAÇÕES', 'CRITÉRIOS', and 'PERGUNTAS'. The 'ENTIDADES' tab is selected, showing contact information for the IMT, including phone number (808 20 12 12), website (IMT, I.P.), and a link to the 'Balcão de Serviços On-Line'.

Portal da Empresa
Tudo, em menos de nada.

criação | gestão | expansão | extinção | **empresa online** | loja da empresa

Oportunidades | Serviços | Directórios | Ferramentas de Apoio | Notícias e Eventos | Áreas de Interesse

1 Pesquisar | 2 Escolher | **3 Realizar serviço**

Atividade: Escola de condução

3 Realizar serviço
Escola de condução - licença de veículo de instrução

[Versão de impressão](#)

Qual a finalidade?

Permite a emissão de licença de veículos de instrução para a ministração do ensino da condução

Para realizar o serviço pretendido [Clique aqui](#)

ENTIDADES	PROCEDIMENTO	DOCUMENTAÇÃO	CUSTO E VALIDADE	MAIS INFORMAÇÕES	CRITÉRIOS	PERGUNTAS
Quem contactar?	Emissão em quanto tempo?	O que é necessário?	Qual o custo total?	Legal-Litígios-Recusas	Obrigações	Frequentes

Entidades Competentes/Contactos

» Balcões de atendimento do Instituto da Mobilidade e dos Transportes
[Serviços Regionais e Distritais do IMT](#)

Telefone: 808 20 12 12
Site: [IMT, I.P.](#)
No **Balcão de Serviços On-Line** do IMT pode aceder a vários serviços, sem necessidade de se deslocar a um local de atendimento. [Consulte aqui](#) os serviços disponíveis para cidadãos e empresas.
[Clique aqui para aceder aos Serviços On-Line do IMT](#)

Fonte: portal da empresa

Anexo VII- Matriz de Stakeholders do Instituto da Mobilidade e dos Transportes

STAKEHOLDERS (SH)		Expectativas dos SH em relação ao IMT	Oferta atual do IMT	Expectativa do IMT em relação aos SH	Oferta actual dos SH	Acções a tomar (oportunidades de melhoria)
INTERNOS	Secretaria de Estado dos Transportes	Cumprimento dos objectivos fixados Utilização eficiente dos meios disponíveis Execução das políticas de Mobilidade e transportes (Missão, competências e atribuições)	Utilização ineficiente dos recursos Materialização das políticas no Plano de Actividades com dificuldades de concretização.	Menor grau de centralização do modelo governativo.	Recursos humanos envelhecidos e insuficientes face às solicitações Obstáculos provocados pelo modelo governativo centralizado e forte contenção orçamental.	Recrutamento de pessoal novo e qualificado Contactos regulares e proactivos com a Tutela ao nível executivo e legislativo (Ministro, Secretário de Estado)
	Dirigentes	Boas condições de trabalho Boas condições remuneratórias Perspectiva de carreira Valorização e formação profissional Implementação de um Sistema de Gestão de Qualidade Total, como a CAF.	Estruturas logísticas obsoletas Dificuldades de progressão na carreira Não existe um sistema Integrado de gestão do desempenho (Performance).	Transformar a visão e a missão em objectivos estratégicos (médio prazo), objectivos operacionais (curto prazo) e acções.	Concretizar o estabelecido no Plano de Actividades (em objectivos estratégicos) e no âmbito processo SIADAP (em objectivos operacionais).	Assegurar níveis de motivação elevados num cenário de restrições orçamentais (requerer à Tutela alterações à carreira remuneratória e assegurar as possibilidades de ascensão) Criação de um Plano Estratégico para o Instituto da Mobilidade e dos Transportes Desenvolver e adotar um sistema operacional de medição do desempenho da organização (ex. Balanced Score Card, CAF, etc.)
	Colaboradores	Boas condições de trabalho Boas condições remuneratórias Perspectivas de carreira	Dificuldades de progressão na carreira Condições remuneratórias pouco aliciantes	Cumprimento das funções com eficiência e profissionalismo	Profissionais desmotivados Desactualização dos recursos humanos, inércia, aversão à mudança de alguns funcionários	Divulgação e informação sobre a estratégia do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (Alinhamento). Incentivar a prática da delegação de competências e responsabilidades (empowerment) Proporcionar estabilidade e formação aos colaboradores.

Diretiva de Serviços e Balcão do Empreendedor: o caso do Instituto da Mobilidade e dos Transportes

	Serviços desconcentrados (DRMT e DDV)	Formação adequada Boas instalações do estabelecimento Uniformização de processos	Dificuldades financeiras devido às restrições orçamentais Diminuição dos concursos de admissão	Aquisição de competências para o desempenho das funções	Futuros profissionais mais qualificados Renovação do quadro de pessoal	Abertura de mais concursos de admissão Aumento de verbas para a formação Alinhar procedimentos entre os serviços desconcentrados Uniformização de processos
	Centros de Exames da Unidade	Formação adequada Boas instalações do estabelecimento	Dificuldades financeiras devido às restrições orçamentais	Defesa dos interesses colectivos e individuais	Defesa dos direitos e interesses	Maior abertura às reivindicações Quadros superiores melhor preparados para o diálogo social

STAKEHOLDERS (SH)		Expectativas dos SH em relação ao IMT	Oferta atual do IMT	Expectativa do IMT em relação aos SH	Oferta atual dos SH	Ações a tomar (oportunidades de melhoria)
EXTERNOS	Clientes	Eficiência na gestão dos recursos Seriedade, transparência e comprometimento Acessibilidade	Materialização das suas expectativas e necessidades no Plano Anual de Atividades.	Cumprimento de prazos legais	Pressão sobre o Instituto da Mobilidade e dos Transportes para reforçar o seu papel de regulador e fiscalizador Celeridade dos procedimentos	Utilização de um sistema de filtragem de reclamações, assegurando a optimização da capacidade de resposta do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Melhorar as condições de acesso à informação e a linearidade da mesma Reforçar o seu papel de regulador e fiscalizador. Melhorar a comunicação externa
	Associações dos sectores de atividade	Obstáculos provocados pelo modelo governativo centralizado e de forte contenção orçamental.	Desenvolvimento de acções de apoio técnico e colaboração institucional.	Participações e colaboração no desenvolvimento e promoção da mobilidade e de planeamento no sector dos transportes terrestres	Pressão sobre o Instituto da Mobilidade e dos Transportes para reforçar o seu papel de regulador e fiscalizado	Reforçar o seu papel de regulador e fiscalizador Maior articulação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes com as associações do sector da habilitação de condutores, veículos e transportes Criação e reforço das parcerias com associações do sector dos transportes

Diretiva de Serviços e Balcão do Empreendedor: o caso do Instituto da Mobilidade e dos Transportes

	Agência para a Modernização Administrativa (AMA)	Bom relacionamento institucional Comunicação clara e eficiente Coordenação institucional	Forte coordenação institucional	Bom relacionamento institucional Comunicação clara e eficiente Coordenação institucional	Forte coordenação institucional	Maior articulação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes com as Lojas do Cidadão e Balcões Multisserviços Criação e reforço das parcerias com vista à desmaterialização de processos
	Prestadores de serviços (v.g Agências de documentação, Solicitadores)	Eficiência e transparência na gestão dos recursos Seriidade, transparência e comprometimento Acessibilidade	Desenvolvimento de acções de apoio técnico e maior agilização de procedimentos administrativos	Cumprimento de prazos legais	Pressão sobre o Instituto da Mobilidade e dos Transportes para reforçar o seu papel de regulador e fiscalizador Celeridade dos procedimentos	Melhorar as condições de acesso à informação e a linearidade da mesma Reforçar o seu papel de regulador e fiscalizador. Melhorar a comunicação externa
	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR)	Promoção da articulação e integração com o Instituto da Mobilidade e dos Transportes	Apoio ao funcionamento do disposto relativo ao Código da Estrada. no que concerne ao domínio da habilitação legal para conduzir	Articulação de estratégias de melhoria administrativa e partilha de informação	Deficiente articulação de meios Apoio ao funcionamento do disposto relativo ao Código da Estrada. no que concerne ao domínio da habilitação legal para conduzir	Reforçar os mecanismos de articulação e integração de Sistemas de Informação
	Centros de Exames Privados	Aumento das competências delegadas; Apoio na resolução de problemas; Boas relações funcionais; Pedidos de parecer sobre trabalhos desenvolvidos dentro das suas designações; Boa gestão dos recursos financeiros; Reconhecimento do trabalho desenvolvido	Poder para resolução de alguns problemas (pouco poder); Apoio financeiro; Boas relações funcionais	Bom desempenho das competências delegadas; Boa comunicação sobre quais os problemas que afetam a entidade; Envolvimento na definição de estratégias; Transparência e eficácia de procedimentos.	Eficiente aplicação de recursos financeiros; Falta de transparência nos procedimentos internos;	Alguma descentralização de poderes; Reforço da fiscalização e supervisão
	Forças de Segurança	Comunicação clara e eficaz Coordenação institucional Celeridade fiscalização	Comunicação institucional	Comunicação clara e eficaz Coordenação institucional Comunicação de situações susceptíveis de análise	Cumprimento das expetativas Falta de eficácia	Melhorar a comunicação Desmaterialização dos processos

	Fornecedores	cumprimento das obrigações acordadas	Celeridade no processo de contratação; Transparência no processo de contratação; Diminuição dos prazos de pagamento	cumprimento das obrigações acordadas	Eficácia na prestação dos bens e serviços	Eficácia e organização internas Formação de RH
	Escolas de condução	Celeridade, qualidade e clareza nas posições tomadas; Disponibilização de informação com qualidade e de fácil acesso; Desmaterialização de documentos; Simplificação de procedimentos; Eficácia e Eficiência na resposta aos pedidos, num contacto único.	Formação técnica; Uniformização de documentos; Exercer competências de licenciamento, qualificação e produção de normas técnicas.	Cumprimento de regras; Participação nos processos de tomada de decisão; Participação em acções melhoria de procedimentos ; Qualidade do serviço prestado ao cidadão.	Resistência a medidas; Não cumprimento de regras	Reduzir tempo de análise de processos; Monitorizar o atendimento; Desmaterialização de processos Reforço da fiscalização e supervisão
	Centros de Inspeção	Relacionamento institucional e operacional com o Instituto da Mobilidade e dos Transportes	Formação técnica; Melhor comunicação das novidades legislativas e e integração de sistemas informáticos	Cumprimento de regras; Participação nos processos de tomada de decisão; Participação em acções melhoria de procedimentos Qualidade do serviço prestado ao cidadão.	Cumprimento das expectativas Falta de transparência nos procedimentos internos;	Melhorar a comunicação Desmaterialização dos processos
	Instituto dos Registos e do Notariado (IRN)	Relacionamento institucional com o Instituto da Mobilidade e dos Transportes	Promoção da cooperação institucional e integração de sistemas informáticos	Articulação de estratégias de melhoria administrativa e partilha de informação	Resistência à mudança e à cooperação interadministrativa	Reforçar os mecanismos de articulação e integração de Sistemas de Informação

INFORMAÇÃO PESSOAL

Hugo Oliveira Leite



Rua da Oliveira ao Carmo, 41, 1200-307 Lisboa (Portugal)



+351 919107457

leitehugo@outlook.com

Data de nascimento 10 de Outubro 1982

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

1 Out 10 – Presente

Técnico superior

Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P, Lisboa (Portugal)

Direção de Serviços de Sistemas de Informação:

- Gestor de projetos de modernização administrativa no Departamento de Apoio ao Utilizador;
- Formador interno do IMT.

6 Mar 06 – 30 Set 10

Agente da Polícia de Segurança Pública

Ministério da Administração Interna, Esquadra de Turismo, Lisboa (Portugal)

- Graduado de serviço, com funções de abertura de inquéritos criminais, com incidência em crimes efectuados por e contra estrangeiros;
- Verificação da legalidade quanto à permanência e entrada em território nacional de cidadão estrangeiro;
- Aquisição da notícia de delitos e inquirição de testemunhas nas línguas inglesa, francesa e castelhana.

1 Dez 05 – 3 Mar 06

Recepcionista

Turistrela, Turismo Serra da Estrela, Covilhã (Portugal)

- Atendimento personalizado dos clientes;
- Auxílio na gestão de contas.

1 Set 05 – 30 Nov 05

Assistente de Contact Center – Part-Time

H.M.C – Hospitality Marketing Concepts, Porto (Portugal)

Comercialização dos cartões Pestana Unlimited e Pousadas Platina - parceria com Pestana Hotels & Resorts e Pousadas de Portugal

20 Fev 05 – 30 Set 05

Técnico comercial

J. M. Ruivo & CA, LDA, Guimarães (Portugal)

Gestão de clientes e comercialização de produtos Iglo/Olá

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

15 de Setembro 2011 – Presente

Mestrado em Administração Pública

Nível 7 QRQ

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa | ISCTE - IUL, Lisboa (Portugal)

Estado, Administração e Políticas Públicas;

Organização e Liderança na Administração Pública;

Trabalho de Projeto: A Diretiva de Serviços e o Balcão do Empreendedor: o caso do Instituto da Mobilidade e dos Transportes

Nov 12 – Nov 12 **Formação Avançada em Análise e Controlo de Processos** Nível 3 QRQ
INA – Link Consulting, Lisboa (Portugal)

Jul 11 – Ago 11 **Curso de Formação Pedagógica Inicial de Formadores (100 H)** Nível 4 QRQ
Fundação para a Divulgação das Tecnologias da Informação - FDTI, Lisboa (Portugal)

1 Out 10 – 31 Jun 11 **Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública** Nível 6 QRQ
Instituto Nacional de Administração, I.P., Oeiras (Portugal)
11.ª Edição do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública - Curso Carolina Micaëlis (CEAGP):

- Direito Administrativo
- Organização e boa governança
- Economia e Finanças públicas
- Gestão de projetos
- Gestão da informação e organização de processos
- Contabilidade
- Liderança

Out 10 – Jun 11 **Certificado ECDL Core**
European Computer Driving Licence – ECDL Portugal, Lisboa (Portugal)

Dez 04 – Fev 09 **Especialista em Comunidades Europeias (B-Learning)** Nível 4 QRQ
Master D – Formação Profissional, Unipessoal, Lda, Lisboa (Portugal)

- Tratados da União Europeia, Instituições e política económica
- Direito Comunitário
- E-learning; métodos de pesquisa

Set 00 – Set 04 **Licenciatura em Relações Internacionais** Nível 6 QRQ
Universidade do Minho, Braga (Portugal)

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna português

Outras línguas

	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
	Compreensão oral	Leitura	Interacção oral	Produção oral	
inglês	C1	C1	C1	C1	C1
	Curso de Formação Profissional de Inglês Avançado				
francês	B1	B1	B1	B1	B2
espanhol/castelhano	B1	B1	B1	B1	B1

alemão

A1

A1

A1

A1

A1

Curso de Língua e Cultura Alemãs (nível inicial)

Níveis: A1/A2: Utilizador básico - B1/B2: utilizador independente - C1/C2: utilizador avançado
Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas

Competências de comunicação

- Trabalho de equipa: trabalhei em vários modelos de equipa, desde a prática competitiva de desportos em equipa à integração em equipas multidisciplinares
- Liderança: Delegado de Turma da 11ª Edição do CEAGP
- Competências de mediação: intermediário entre cidadãos estrangeiros e suas embaixadas

Competências de organização

- Orientação para resultados, abordagem lógica e metódica para alcançar objetivos
- Determinado e decidido; uso da iniciativa para desenvolver soluções efetivas para os problemas
- Boa capacidade de gestão de projetos e de equipas: Diretor do Departamento de Marketing e Publicidade do Centro de Estudos do Curso de Relações Internacionais (CECRI) (2003/2004)
- Membro do Departamento de Relações Externas da Associação Académica da Universidade do Minho (2003/2004)

Competências técnicas

- Membro de grupo de trabalho para candidatura a projetos QREN - Sistema de Apoio à Modernização Administrativa: Apresentação de Candidatura N.º 01/ SAMA/ 2012
- Execução de medidas no âmbito do Plano de Ação «Administração em linha» - eGovernment Action Plan
- Gestão da relação com o cidadão (gestor de relacionamento com a Agência para a Modernização Administrativa para os balcões de atendimento das Lojas do Cidadão)

Competências informáticas

- Carta Europeia de Condução em Informática Syllabus Versão 4.0:

Modulo 1 – Introdução à Informática

Módulo 2 – Utilização do Computador e Gestão de Ficheiros

Módulo 3 – Processador de Texto

Módulo 4 – Folhas de Cálculo

Modulo 5 – Bases de Dados

Modulo 6 – Apresentações

Módulo 7 – Internet e Correio Eletrónico

- Conhecimentos Sólidos de ferramentas Microsoft Office™ (Word™, Excel™, PowerPoint™, Outlook™, Visio™ e Access™)
- Competências no domínio de software para gestão de projetos: Gestão de Projetos - Open Proj™; BPMN™; UML (Unified Modeling Language) - Star UML™; programas de Mind Mapping – X Mind™

Carta de Condução

A1, B, BE

INFORMAÇÃO ADICIONAL

Distinções e Prémios	Concurso literário Lisboa à Letra, 8ª Edição (2013), da Câmara Municipal de Lisboa: 2º Prémio
Publicações	Publicação Conto: "Lixbópolis", Brochura do Lisboa à Letra, 8ª Edição, Câmara Municipal de Lisboa
Apresentações	Participante convidado na iniciativa "Future Talent" – parceria Quidgest & Microsoft. Auditório Microsoft, Taguspark, Oeiras (11/2011). Tema relativo à Administração Pública: "parcerias e 'coopetição' entre organismos públicos"
Conferências	"Fórum das Políticas Públicas". ISCTE-IUL, grande auditório, Lisboa (2013) "Workshop Regional de Disseminação do Pacote da Mobilidade" - membro activo, Universidade do Minho, Braga (2012) "Por uma Administração Pública em Tempo Real" APDSI, Auditório B, Reitoria UNL, Lisboa (2012) "Fórum das Políticas Públicas". ISCTE-IUL, grande auditório, Lisboa (2012) 4º Encontro INA: "Administração Pública: Fator de Desenvolvimento Económico". Centro Cultural de Belém (2010) "O Impacte do Alargamento em Portugal" - membro ativo. Universidade do Minho, Braga (2004) "Cooperação e Ação Humanitária: Novos Desafios" Universidade do Minho, Braga (2003) "O Pós 11 de Setembro: Relações Internacionais, Segurança e Democracia Global". Universidade do Minho, Braga (2002) "O futuro da Europa". Universidade do Minho, Braga (2001)