

EGOV EM PORTUGAL:

SITUAÇÃO
DESAFIOS
ESTRATÉGIAS



e·GOV

Universidade do Minho



EGOV EM PORTUGAL:

SITUAÇÃO
DESAFIOS
ESTRATÉGIAS

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em 2002, o então presidente dos Estados Unidos da América escreveu:

“Our success depends on agencies working together as a team across traditional boundaries to better serve the American people, focusing on citizens rather than individual agencies needs... I thank agencies who have actively engaged in cross-agency teamwork, using E-Government to create more cost-effective and efficient ways to serve citizens, and I urge others to follow their lead”.

Treze anos volvidos, a afirmação continua relevante e aplicável a todos os países que utilizam a EGOV para melhorar os seus serviços, centrando atenções e esforços nos seus cidadãos.

Para tal, e em relação a Portugal, é necessário expor a atual situação em termos de EGOV e, reconhecendo o muito que já se fez, realçar a necessidade de implementação de uma estratégia coerente de desenvolvimento da EGOV para Portugal nos anos que se vão seguir, e que dependerão crucialmente da introdução de novos mecanismos e práticas de administração e governo a nível nacional, regional e municipal, tanto global como setorialmente, suportados por plataformas digitais, e tecnologias de informação e comunicação associadas.

Assim, e no âmbito da operação “UNU-EGOV: Criação e instalação da Unidade Operacional em Governação Eletrónica da Universidade das Nações Unidas”, no contexto do Programa Operacional Regional do Norte ON.2, o presente relatório procura enquadrar e delinear desafios e estratégias para o desenvolvimento da Governação Eletrónica e o seu impacto em Portugal de modo a potenciar a aposta feita neste caminho. Em particular, procura articular uma estratégia com relevo regional, nacional e internacional para o EGOV Innovation Hub, designação dada à agregação de sinergias entre a Unidade Operacional em Governação Eletrónica da Universidade das Nações Unidas, a Unidade de Desenvolvimento da Agência para a Modernização Administrativa e a Universidade do Minho.

FICHA TÉCNICA

TÍTULO:
EGOV EM PORTUGAL:
SITUAÇÃO, DESAFIOS E ESTRATÉGIA

EDIÇÃO:
UNIVERSIDADE DO MINHO
www.uminho.pt

AUTOR:
SARA FERNANDES

DESIGN EDITORIAL:
ALEXANDRA XAVIER

JUNHO DE 2015

AGRADECIMENTOS

A autora agradece à Universidade do Minho o convite para a elaboração deste trabalho, e a colaboração prestada pelo Professor Luís Soares Barbosa, coordenador do grupo de trabalho para a instalação da UNU-EGOV em Guimarães.

Agradece igualmente o contributo dos Senhores Presidentes das Câmaras Municipais de Águeda, Braga, Guimarães e Rio Maior, Dr. Gil Nadais, Dr. Ricardo Rio, Dr. Domingos Bragança e Vereador Dr. Ricardo Costa, e Dra. Isaura Morais, respetivamente, na recolha preciosa da sensibilidade autárquica.

ÍNDICE

01	CONTEXTO E OBJETIVOS	09
02	GOVERNAÇÃO ELETRÓNICA, INOVAÇÃO E MUDANÇA	12
03	A GOVERNAÇÃO ELETRÓNICA EM PORTUGAL	18
	3.1 RESENHA DE UMA APOSTA DE SUCESSO	19
	3.2 AGENTES E CATALISADORES	25
	3.3 A SITUAÇÃO ATUAL	35
04	PROBLEMAS, EXPECTATIVAS, DESAFIOS	43
05	PLATAFORMA DE INOVAÇÃO EM GOVERNAÇÃO ELETRÓNICA: ESTRATÉGIA	64
06	PLATAFORMA DE INOVAÇÃO EM GOVERNAÇÃO ELETRÓNICA: PLANO DE AÇÃO	72
07	CONCLUSÕES	78
	APÊNDICE	80

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Alguns marcos na evolução da EGOV em Portugal	21
Figura 2 - Orçamento TIC na Administração Pública (em milhões de euros)	31
Figura 3 - Método de avaliação da UE EGOV Benchmark	38
Figura 4 - Arquitetura para a disponibilização de serviços	50
Figura 5 - Percentagem de agregados familiares com ligação banda larga em Portugal comparativamente com a UE (28 países)	54
Figura 6 - Percentagem de empresas com acesso banda larga em Portugal comparativamente com a UE (28 países)	55
Figura 7 - Inclusão digital: percentagem de indivíduos que utilizam Internet, pelo menos, uma vez por semana	55
Figura 8 - Percentagem de cidadãos com conhecimentos de informática comparativamente com a média europeia (UE 28 países)	56
Figura 9 - Percentagem de indivíduos com conhecimento de Internet, comparativamente com a média europeia (UE 28 países)	56
Figura 10 - Percentagem de uso da Internet para interação com as autoridades públicas (últimos 12 meses)	57
Figura 11 - Percentagem da obtenção de informação das autoridades públicas via websites oficiais	57
Figura 12 - Percentagem de agregados familiares com acesso à internet através de computador, televisão digital ou telemóvel	58
Figura 13 - Uso da Internet: percentagem de downloads de formulários oficiais comparativamente com a média europeia (UE 28 países)	58
Figura 14 - Uso de Internet: submissão online de formulários preenchidos e completos	59
Figura 15 - Uso da Internet: percentagem de indivíduos que nunca trabalharam com a Internet	59
Figura 16 - Percentagem de famílias sem acesso à Internet em casa devido ao custo do serviço	60

LISTA DE ABREVIATURAS

AMA	Agência para a Modernização Administrativa
UNU-EGOV	Universidade das Nações Unidas – Unidade Operacional em Governação Eletrónica
AP	Administração Pública
UE	União Europeia
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
Dec. Lei	Decreto-lei
UMinho	Universidade do Minho

01

CONTEXTO E
OBJETIVOS

A implementação de uma estratégia coerente de desenvolvimento para Portugal nos anos que se vão seguir, dependerá crucialmente da introdução de novos mecanismos e práticas de administração e governo a nível nacional, regional e municipal, tanto global como setorialmente, suportados por plataformas digitais, e tecnologias de informação e comunicação associadas. Tais mecanismos e práticas, ditas de governação eletrónica (EGOV), permitirão, em particular,

- Aumentar a eficácia e, sobretudo, a eficiência do setor público administrativo;
- Disponibilizar melhores serviços públicos através de canais eletrónicos;
- Facilitar as reformas administrativas e institucionais na governação;
- Envolver, de forma informada e efetiva, os cidadãos nos processos de construção política e tomada de decisão;
- Aumentar a eficiência, equidade, transparência, escrutínio e responsabilização da governação;
- Suportar a persecução de objetivos políticos e institucionais na saúde, educação, economia e outros setores;
- Promover a inovação e desenvolvimento nos serviços de administração e governo e a sua interação com o tecido económico-social
- Promover a eficiência dos serviços transfronteiriços, dando resposta à crescente mobilidade dos cidadãos, em especial na Europa .

Outra área não haverá, porventura, onde a complementaridade entre as componentes do binómio de inovação *tecnologia – processos* se possa enunciar com tanta propriedade.

Num contexto de escassez de recursos e necessidade de racionalizar custos e otimizar o investimento público, a EGOV emerge como um domínio extremamente promissor. De facto, parafraseando um discurso conhecido de Tony Blair, de setembro de 2000, “*There is no ‘new economy’. There is one economy, all of it being transformed by information technology. What is happening is no dot com fad which will come and go – it is a profound economic revolution.*”

Portugal possui neste domínio um importante capital de realização, projeto e boas práticas que o tornam particularmente bem posicionado não apenas no contexto, presente e futuro, da Agenda Digital Europeia (por exemplo, no atual debate sobre a contratação pública eletrónica), mas também como ponto de referência e agente de inovação ao nível internacional, nomeadamente entre os países de expressão oficial portuguesa.

O sucesso do país na prossecução de políticas públicas consistentes nesta área, capitalizando no consenso que as mesmas vêm merecendo a nível social e político e ao longo de sucessivas legislaturas, é inequívoco.

O caminho percorrido pelo país é, efetivamente, classificado numa posição muito satisfatória em diversos indicadores internacionais. Tal é o caso do índice de EGOV das Nações Unidas¹, publicado bianualmente desde 2003, e em que Portugal se tem mantido sempre nos 25% de países mais bem classificados. Mas é também o caso do estudo de ava-

¹<http://unpan3.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>

liação comparativa dos serviços públicos digitais mais comuns da Comissão Europeia², em que Portugal surge em lugar de destaque (tipicamente nos três primeiros lugares) em métricas tão relevantes como os *serviços centrados no cidadão*, a *transparência* e os *facilitadores-chave em tecnologias da informação*.

Mas se os exemplos de sucesso são não apenas facilmente identificáveis, mas claramente reconhecidos pelos cidadãos (por exemplo, o balcão do cidadão ou o portal das finanças para tratamento das declarações fiscais), a prossecução deste caminho tem fragilidades e enfrenta desafios importantes (por exemplo, ao nível da interoperabilidade, da articulação inter-setorial, da gestão aberta e estratégica da informação, da qualidade e usabilidade diversa dos serviços públicos digitais, da articulação em rede com a sociedade civil, entre outros).

Foi neste contexto que Portugal acolheu, por um protocolo celebrado a 23 de Maio de 2014 com a Universidade das Nações Unidas (UNU), e sob o impulso do Senhor Primeiro Ministro Dr. Pedro Passos Coelho, a instalação no Campus de Couros, Centro Avançado de Formação Pós-Graduada, Guimarães, da *United Nations University Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance* (UNU-EGOV), acolhida pela Universidade do Minho no contexto de uma parceria com a Câmara Municipal de Guimarães. Este protocolo seria aprovado em Conselho de Ministros a 18 de junho de 2015³.

Simultaneamente, e por uma decisão do Senhor Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional e no contexto da colaboração com as instituições referidas, é instalada no mesmo Campus uma *Unidade de Desenvolvimento da Agência para a Modernização Administrativa* (AMA), cuja missão aponta claramente objetivos de inovação e desenvolvimento experimental em EGOV, assumindo um papel transversal e de multidisciplinariedade, diferenciando-se assim de unidades de investigação puramente tecnológicas.

Decorrido um ano, ao longo do qual se reuniram e consolidaram as condições para transformar esta aposta numa realidade viva, certamente ainda em potência, mas já com sinais concretos do que poderá efetivamente representar, importa pensar e assumir uma estratégia que a ancore.

Estratégia enraizada na perceção do que é a realidade de EGOV em Portugal e nos desafios que enfrenta.

Estratégia mínima, não intrusiva, que valoriza um papel de *think-tank* e laboratório de inovação, capaz de fornecer elementos de apoio e protótipos de soluções ao decisor político, nos diversos níveis da Administração Pública.

Estratégia, por fim, que seja agregadora de sinergias, desde já entre a AMA, a UNU-EGOV e a Universidade do Minho, mas também, e de forma muito mais alargada, entre os diversos agentes da Administração Pública, global e setorial, e do setor privado cujo papel é, em nossa opinião, decisivo para o futuro, e em linha com a tendência que se verifica em diversos países da Europa mais dinâmicos e avançados nestas áreas, como é o caso da

²<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-benchmark-survey-confirms-member-states-making-significant-progress-egovment>

³<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-da-presidencia-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/20150618-cm-comunicado.aspx618-cm-comunicado.aspx>

Estónia com a sua *e-Governance Academy*.

O presente relatório visa contribuir para desenhar essa estratégia e concretiza-la num conjunto de objetivos operacionais, partindo de uma caracterização da situação, problemas e desafios da EGOV em Portugal.

É nossa convicção que se abrem a Portugal caminhos interessantíssimos e de ampla relevância nesta área, na continuidade de um esforço consensualizado e sustentado ao longo de quase duas décadas. Acreditamos que a plataforma de sinergias instalada no Campus de Couros e que procuraremos caracterizar neste relatório, se pode tornar uma importante mais-valia nesse caminho.

02

GOVERNANÇA
ELETRÓNICA,
INOVAÇÃO E MUDANÇA

A afirmação *e-governement is government* que se tornou quase um lugar comum nos debates sobre esta problemática, traduz de facto um dado essencial: as tecnologias da informação e comunicação são apenas a componente operacional de um objectivo mais vasto. Objectivo que passa por disponibilizar funções básicas associadas à Governança, nomeadamente a disponibilização de infraestruturas e serviços públicos, e a formulação e implementação de políticas públicas, de forma eficaz, eficiente e participativa.

Em rigor nenhum Governo pode permanecer alheio ao espaço digital, não apenas para nele estabelecer presença e autoridade no mundo digital, mas sobretudo para melhorar os seus processos administrativos e o seu impacto na sociedade. De facto, é hoje claro que os “*processos de governação e as dinâmicas institucionais são essenciais na explicação das diferenças no desenvolvimento dos países*”⁴.

Neste mesmo sentido a *Global Thematic Consultation on Governance and the Post-2015 Development Framework*⁵, uma das onze consultas temáticas conduzida pelas Nações Unidas, identifica nove elementos substantivos da governação para o desenvolvimento mundial pós-2015: 1) coerência de políticas e instituições fortes, 2) eficiência institucional e capacidade de resposta, 3) participação e inclusão, 4) escrutínio público e transparência, 5) combate à corrupção 6) governação não discriminante de género, 7) setor privado e disponibilização de serviço público, 8) paz e segurança, e 9) acesso à justiça. De uma forma muito precisa, o suporte a estes elementos constitui um desafio básico aos processos de EGOV e às tecnologias que os possibilitam.

Apesar de existirem diversas definições para governo e governação eletrónicos, a segunda enfatizando os aspetos organizativos e processuais numa visão mais holística, a mensagem base é que estes devem ser entendidos como a execução de tarefas e processos administrativos suportados por tecnologias da informação e comunicação, contribuindo para uma Administração mais eficaz, eficiente, orientada para o cidadão e com menores custos operacionais. Note-se que o termo governação eletrónica, que inclui a formulação e avaliação de políticas, é claramente mais amplo que governo eletrónico, que enfatiza a execução destas e a disponibilização de serviços públicos.

Definições mais abrangentes incluem tudo o que esteja relacionado com processos administrativos e democráticos, dividindo-os em *e-Administração* e *e-Democracia*. A primeira está relacionada com simplificação e aumento de eficiência, desenvolvimento, e reorganização dos processos administrativos. A segunda com investigação, desenvolvimento e implementação de mecanismos e oportunidades de maior e mais efetiva participação dos cidadãos nos processos democráticos. Outras definições ainda centram-se nas interações digitais entre os cidadãos e governo, entre governo e agências governamentais, e finalmente, entre governo e o tecido empresarial.

Para o Banco Mundial, a definição de Governo Eletrónico centra-se no “*uso das tecnologias da informação e comunicação pelas agências governamentais, que têm o poder de transformar as relações dos cidadãos, empresas e outros setores do Estado*”.

⁴ D. Acemoglu and J. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishers, 2012.

⁵ U. N. D. P. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights and Federal Republic of Germany, “Global Thematic Consultation on Governance and the Post-2015 Development Framework,” 2013.

De acordo com a União Europeia, “*Governo Eletrónico é entendido como o uso de tecnologias de informação e comunicação nas administrações públicas, combinadas com mudanças organizacionais e novas competências para melhorar os serviços públicos, democratizar processos e aumentar o apoio às políticas públicas*”.

No mesmo sentido se encontra a definição dada pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA), entidade tutelada pelo Gabinete do Secretário de Estado para a Modernização Administrativa, que em Portugal assume funções reguladoras nesta área. Na sua lei orgânica (DL 43/2012 de 23 de Fevereiro) estabelece como suas responsabilidades:

“(…) *identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e simplificação administrativa e regulatória e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo.*”

Assim, progressivamente, a definição de EGOV assenta não só no uso das tecnologias, mas também de uma compreensão multidisciplinar de governação e, numa visão integradora, holística dos processos administrativos. A evolução da missão fixada à área EGOV, no sentido de uma progressiva maior abrangência, pode sumariar-se da seguinte forma:

- **Ênfase na tecnologia:** Aumento da qualidade e eficiência das operações internas à função governativa.
- **Ênfase nos aspetos organizativos:** Disponibilização de serviços públicos melhores, mais eficientes e a menos custo por diferentes canais, incluindo os digitais.
- **Ênfase no suporte à reforma da governação:** Ser um agente ativo e facilitador da reforma permanente da governação ao nível administrativo e institucional.
- **Ênfase no impacto da envolvente socioeconómica:** Ser um agente do envolvimento ativo dos cidadãos, empresas e comunidades da sociedade civil nos processos de decisão e formulação/validação de políticas públicas.
- **Ênfase na diversidade setorial do setor público administrativo:** suportar políticas e objetivos de desenvolvimento a diferentes níveis e setores da Administração e a interação eficiente entre eles.

De uma forma geral, podemos dizer que a inovação dirigida pela tecnologia (tão evidente por exemplo nas infraestruturas de comunicação, na reutilização de dados públicos, na disponibilização de serviços sobre plataformas móveis, etc), anda a par com emergência de novos paradigmas de governação. São extremamente importantes as sinergias que entre estas duas dimensões, pela sua própria natureza, se estabelecem.

De facto, desde o início que a EGOV tem sido associada a um enorme potencial que justifica a sua adoção e expansão, e a correspondente redução de outras formas de interação da Administração com a sociedade. A avaliação desse impacto tem essencialmente a ver com a capacidade de realizar tal potencial, nomeadamente na

- melhoria da qualidade dos serviços
- aumento da confiança dos cidadãos na administração

- incremento na participação democrática
- desmaterialização e impacto ambiental

Diversos casos de sucesso se poderiam citar. Desde logo o da Estónia, país pequeno, com apenas 1.3 milhões de habitantes, mas cujo Governo definiu uma política global de Governação Eletrónica redesenhando toda a sua infraestrutura de informação com abertura, privacidade, segurança e, acima de tudo, tendo sempre em mente o lema “*à prova de futuro*”. Os resultados são estimulantes. Não só as pessoas podem votar on-line em eleições legislativas, como obter o reembolso dos seus impostos dois dias após o registo das respetivas declarações. Evidentemente, este tipo de serviços não é apenas o resultado das agências governamentais desenvolverem alguns websites adicionais, mas de uma política integrada e integradora com forte patrocínio político. Casos similares são os da Coreia do Sul e de Singapura.

Mas também nos Estados Unidos da América, país pioneiro em EGOV, iniciativas como a Digital Government Strategy⁶, de 2014, provam que a aposta num plano nacional de EGOV é uma aposta válida para melhor servir os cidadãos. Por exemplo, através do “25-Point Implementation Plan to Reform Federal Information Technology Management”, foi possível ao Governo Federal Norte Americano fazer consideráveis progressos em áreas estruturantes como a adoção de tecnologias “leves” (e.g. generalização do recurso à computação em nuvem - *cloud*), ou serviços efetivamente partilhados, num esforço transversal sintetizado no mote: *innovating with less to deliver better digital services*.

Valerá a pena, no contexto deste relatório, e sem qualquer preocupação de exaustividade, referir um conjunto de questões que informam o debate atual sobre governação eletrónica. Tais questões facilitam o adequado enquadramento da reflexão sobre a situação portuguesa e o quadro estratégico que se propõe para potenciar as sinergias entre a AMA, a UNU-EGOV e a Universidade do Minho.

EGOV COMO CONSTRUTOR DE CONFIANÇA.

É claro o progressivo distanciamento e desconfiança dos cidadãos face à forma como são governados, às geometrias das funções governamentais (ora percebidas como excessivamente minimalistas, ora como tão excessivas que diminuem o seu desempenho e acarretam custos pesados), à falta de transparência e escrutínio democrático das decisões e políticas públicas, etc. Mas numa escala mais restrita, também a Administração Pública lhes parece complexa, ineficiente, morosa, compartimentada em serviços hierarquizados e organizados por princípios endógenos e não em função da procura, e de difícil acesso.

As tecnologias da informação e comunicação têm o potencial para contrabalançar este afastamento, aumentando acessibilidade e eficiência, reduzindo custos de contexto, reduzindo a burocracia, desmaterializando documentos e processos, acelerando procedimentos, facilitar a interação, etc. São, neste sentido, indutoras de confiança. Desde

⁶<http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/01/lessons-from-the-worlds-most-tech-savvy-government/283341/>

que, evidentemente, acompanhadas e integradas em mudanças organizacionais de vulto. Mudanças que vão no sentido de simplificar procedimentos, incrementar a transparência e escrutínio públicos da Administração (nos seus diferentes níveis e setores), e envolver os cidadãos como agentes ativos dos processos que os concernem diretamente. Este potencial não deve ser menosprezado num contexto social complexo e após anos difíceis de prolongada crise económica.

EGOV COMO FONTE DE INOVAÇÃO.

As tecnologias associadas à EGOV estão a começar a fazer no domínio dos serviços o que as máquinas fizeram no passado na agricultura e na indústria, permitindo efetivos ganhos de produtividade quer na Administração Pública quer na envolvente socioeconómica que com ela interage.

Vão, porém, mais longe os seus efeitos. Primeiro, como nota uma obra recente sobre as funções do Estado⁷ estas tecnologias estão “a despojar o Estado daquela que era uma das fontes principais do seu poder: a posse de uma quantidade de informação muito superior à detida por qualquer outro agente. A informação coloca mais poder nas mãos dos cidadãos, facilita a criação de redes de interesses, estende a sua capacidade de intervenção, torna possível modelos de governação em rede, nomeadamente ao nível local e setorial”.

Se a tecnologia no século XX tendia a favorecer a concentração de poder, atualmente tem pelo menos o potencial para caminhar na direção inversa. Largas áreas do setor dos serviços (do retalho, ao jornalismo e à edição) já sofreram profundas alterações sobre a pressão tecnológica. Esta mesma, materializada em *buzzwords* como *cloud*, *big data*, mobilidade, identidade digital, software como serviço, etc., serão no futuro próximo fonte de mudanças operacionais e mesmo culturais em vários domínios do setor público administrativo, nomeadamente nos setores da educação e da saúde.

Por fim, a inovação em EGOV comportará mudanças significativas nos agentes em presença e na qualidade e quantidade das suas dependências e interações. Novas formas de fornecimento de serviço público, envolvendo agentes privados ou redes de cidadãos, poderão encontrar formas sustentadas de articulação e deslocar o centro de gravidade de determinados processos sociais. A avaliação do seu impacto (económico, social, cultural), mas também o esforço de conceção de soluções fora dos quadros usuais, são pedra de toque no domínio da inovação.

MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO.

Neste contexto, porém, a incipiência de uma cultura de medição de resultados e de avaliação de impactos, pode ser particularmente crítica. A medição do impacto da EGOV tem sido focada, essencialmente, no lado da oferta, i.e. na perspetiva da administração, e menos nas necessidades e procura dos cidadãos. Estratégias de avaliação e monitorização razoavelmente robustas, falham ainda na avaliação do impacto nos agentes (e.g.

em termos de confiança e satisfação).

Uma avaliação centrada no utilizador/cidadão, por outro lado, deve atender às dimensões da

- qualidade (e.g. rigor, acessibilidade, concisão, relevância, segurança)
- uso (e.g. serviços, participação cidadã, disponibilização de informação)
- e impacto (e.g. economia de recursos, inovação, predisposição social)

E deve prover o desenvolvimento de referenciais e ferramentas computacionais para recolha e análise sistemática de dados que permitam avaliar necessidades e impactos da introdução de soluções de governação eletrónica aos diferentes níveis.

As secções seguintes traçam uma resenha do estado da EGOV em Portugal (secção 3) e dos problemas e desafios que enfrenta (secção 4). Não nos anteciparemos aqui, mas será de sublinhar alguns binómios que, a nosso, ver, estão no cerne do debate sobre a inovação e a mudança neste domínio.

O primeiro é o desafio colocado pela **progressão setorial das soluções de EGOV** e a necessidade de quadro coerente, inter- e multissetorial que possibilite um alinhamento, sempre dinâmico, entre prioridades globais e intervenções locais, baseado num acordo efetivo de interoperabilidade semântica, técnica, legal e organizacional. Dispomos de meios para enfrentar com sucesso estas questões. Desde logo instrumentos de modelação, simulação e análise que permitam avaliar a dimensão e o impacto deste desenvolvimento, realizar análises de custo-benefício, integrar bases de estudos de casos e dados monitorizados, etc.

O segundo binómio é o da **simplificação dos processos e a agilização da administração**, em diálogo com os temas da inclusão e participação cidadã. Constituindo, de certa forma, duas faces da mesma moeda, poderão ou não reforçarem-se mutuamente. O caminho é promissor mas longo. Do lado dos governos, a disponibilização, por exemplo, de informação aberta é não raro focada nos interesses específicos de quem a disponibiliza e não tanto nas expectativas e necessidades dos cidadãos; o impacto (efetivo e cultural) de restrições de carácter securitário não pode ser aqui ignorado. Como não o podem ser os diversos problemas levantados pela iliteracia digital e a falta de mecanismos sociais efetivos para institucionalizar a participação digital.

Por fim, o binómio **transparência e escrutínio democrático**, dimensões que, complementadas, podem lograr transformar a relação do cidadão com o Estado e dos setores público e privado. Por exemplo, nos processos de compras públicas, na monitorização de parcerias público-privadas, na medição da eficiência de serviços e mesmo instituições, na formulação colaborativa de políticas públicas (de que é exemplo em diversos municípios o chamado orçamento participativo, o *base.gov* que contém informação sobre todas as compras públicas a nível central, ou ainda o portal da transparência municipal).

⁷J. Micklethwait , A. Wooldridge. The Fourth Revolution .The Penguin Press. 2014

03

A GOVERNAÇÃO ELETRÓNICA EM PORTUGAL

3.1 RESENHA DE UMA APOSTA DE SUCESSO

A combinação de tecnologias emergentes que, em ciclos cada vez mais curtos, reconfigura as sociedades e o quotidiano das pessoas, está também elas a mudar a visão que os cidadãos têm do Estado, da Administração e da função governativa, e as expectativas que neles colocam. Em particular, o acesso generalizado e ubíquo à Internet e a progressiva integração de tecnologias de computação em nuvem (cloud), dispositivos móveis extremamente versáteis e meios de suporte à colaboração em rede, tornam tais avanços desafios e oportunidades a que nenhum Governo pode ser alheio.

As novas expectativas dos cidadãos obrigam as instâncias governativas, a nível local, regional e nacional, a estarem preparadas para disponibilizar e receber informação em suporte digital preferencial, bem como serviços progressivamente mais complexos, a qualquer hora, em qualquer lugar, e sobre qualquer dispositivo ou canal digital. Desde cedo, porém, os Governos perceberam a enorme oportunidade de, por esta via, se incrementar a eficácia e eficiência da Administração, e reduzir os custos associados. Portugal não foi, felizmente, exceção neste percurso.

“Um estado com processos simples, descomplicado e menos burocrático, quer perante os cidadãos, empresas e agentes sociais, quer “consigo mesmo”, depende certamente menos tempo e recursos na sua operação interna, libertando oportunidades de eficiência e facilitando recentrar focos no que é central”⁸.

A necessidade de centrar as atividades nos cidadãos, empresas e agentes sociais, bem como de reconfigurar as interações “consigo mesmo”, obriga o Estado a mudanças e reformas profundas na sua forma de atuação, com impacto direto na alteração de processos de funcionamento do setor público administrativo, e nas formas de interação múltipla entre este, os cidadãos, as empresas e os agentes sociais.

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) apresentam-se, assim, como elemento dinamizador do apoio aos cidadãos, empresas e agentes sociais no seu relacionamento com os serviços do Estado, bem como elementos fundamentais no suporte e catalisação de qualquer processo de reforma do Estado, em particular no que concerne à eficácia dos serviços públicos, quer à eficiência com que estes são prestados.

Se o papel das TIC é central, não é único. De facto, não é apenas a existência de infraestruturas tecnológicas avançadas, ou a disponibilização de aplicações inovadoras que por si reformam a Administração. Há muito mais a ter em conta, para além das tecnologias *per se*, para que as iniciativas transformadoras e reformadoras que elas potenciam possam ter sucesso.

⁸Contributos para a reforma do Estado: Uma visão da sociedade de informação, APDSI, Maio 2015

Portugal, desde o início dos anos 90, tem tido essa consciência, num processo, não isento de problemas e hesitações, mas que globalmente colocou o país na linha da frente internacional neste domínio.

Possivelmente o mais relevante ponto de partida neste processo foi a criação do INFOCID, em 1991, com o objectivo de promover a aproximação da Administração Pública aos cidadãos e aos agentes económicos através de “*uma informação clara sobre os seus direitos e obrigações, bem como os serviços a obter e os procedimentos a adotar*” (RCM n.º 18/91, 14 de Janeiro). Suportado em videotexto, tinha como entidade coordenadora a Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros. Foi constituído como rede de parceiros entre os quais, o Secretariado para a Modernização Administrativa e o Instituto de Informática.

Em 1994 (RCM n.º117/94) é criado, ainda no âmbito do INFOCID, o Sistema de Informação de Apoio ao Empresário (SIAE), baseado numa rede de organismos parceiros, vocacionados para a área económica e empresarial e articulado com a CEA (Comissão Empresas-Administração). Iniciou-se, então, a implementação e expansão da rede de quiosques multimédia, que chegou a todos os distritos do país tendo atingido 120 unidades. Protocolos com outras entidades, permitiram a partilha de recursos para disponibilização de informação nomeadamente nas iniciativas Info-Munícipe e Info-Saúde.

Com a generalização da utilização da Internet e o seu crescente impacto, é criado em 1995 o site do INFOCID⁹ com atualização periódica e automática a partir dos conteúdos dos quiosques multimédia.

Entretanto, no âmbito de intercâmbio de experiências e partilha de informações entre Portugal e o Estado da Bahia (Brasil) foi criada uma estrutura para implementação dos serviços de atendimento ao cidadão (SAC) (RCM n.º176/97), que posteriormente veio dar origem ao projeto emblemático das lojas do cidadão.

Em 2000 (RCM n.º156/2000), foi criado um projeto transversal, conhecido como Serviço Público Direto para obtenção de certidões, requisição de serviços e pagamentos por meio eletrónico.

Em fins de 2002, o Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC) passa a assegurar os serviços disponibilizados pelo INFOCID. Durante este período procedeu-se à sua estabilização e integração na infraestrutura tecnológica do IGLC.

Em 2004 foi criada a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC). É esta que, 3 anos mais tarde, em 2007, origina a Agência para a Modernização Administrativa, IP. (AMA), que tem como responsabilidade fundamental a modernização administrativa, atuando de forma transversal e com o objectivo de

“identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e de simplificação administrativa e regulatória e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo”.

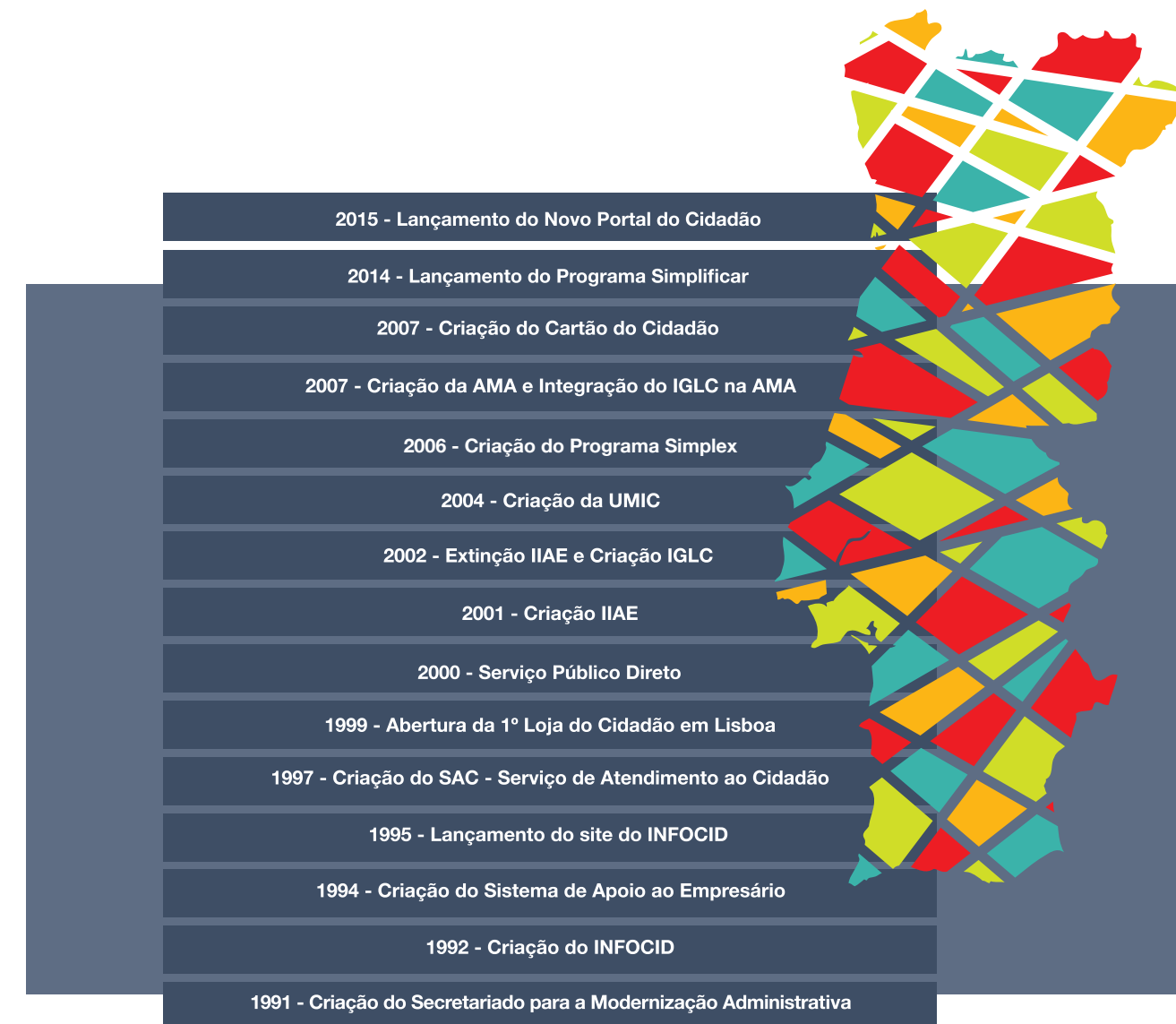


Figura 1: Alguns marcos na evolução da EGOV em Portugal

A Figura 1 recolhe alguns dos marcos mais significativos da evolução da EGOV em Portugal. Apesar de não ser possível falar com propriedade de uma clara estratégia nacional para esta área, a sua relevância e grandes eixos de atuação têm suscitado um certo consenso entre as forças políticas ao longo diversas legislaturas. Não é de estranhar, pois, uma certa continuidade das diferentes iniciativas. Tal é o caso, por exemplo, do Programa Aproximar, que continua a iniciativa Atendimento ao Cidadão; do Programa Simplificar, uma continuação do programa Simplex; ou a Rede de Balcões Multisserviços (BMS), em transição para os Espaços do Cidadão. Os próximos parágrafos resumem as etapas essenciais desse percurso.

DA LOJA DO CIDADÃO AO PROGRAMA APROXIMAR, PASSANDO PELO PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO (PRACE, 2005)

A Loja Cidadão, criada em Portugal em 1999 com um conceito importado do Brasil, agrupa num mesmo edifício todos os serviços da Administração Pública, aproveitando sinergias não só nos alugueres de espaços mas também nos serviços considerados transversais (limpeza, luz, segurança, água), mantendo a autonomia e a especificidade de cada um dos serviços e o seu corpo próprio de colaboradores. Inicialmente a gestão das LC estava a cargo de um organismo específico, o Instituto Gestão Lojas do Cidadão (IGLC).

⁹Para efeitos deste relatório consideramos o INFOCID como o início da utilização das TIC para efeito de oferta de serviços aos cidadãos.

Com a criação da AMA, o IGLC foi absorvido pela mesma, passando a gestão para a AMA, tendo gradualmente evoluído para permitir a incorporação de outras entidades, como o Instituto de Registos e Notariado (IRN) e, mais recentemente, as Câmaras Municipais (o primeiro caso foi a Câmara Municipal de Rio Maior). Independentemente de quem faz a gestão operacional da Loja, a AMA mantém-se como identidade reguladora (e.g. qualidade, imagem, etc.)

Apesar das Lojas do Cidadão existirem desde 1999, e a sua expansão estar desde sempre prevista, existem ainda muitos serviços públicos que funcionam autonomamente e em diferentes edifícios.

No âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRA-CE, 2005), foram também reorganizados territorialmente os serviços desconcentrados da Administração Central, com vista à sua aproximação aos cidadãos e às empresas, assim como à melhoria da eficiência e eficácia no desempenho as funções operacionais do Estado. Foi igualmente promovida a descentralização de funções na Administração Local, designadamente para os municípios e entidades intermunicipais.

O Programa Aproximar concebe um novo modelo de organização dos serviços públicos, cuja distribuição pelo território privilegia a proximidade da Administração aos cidadãos e às empresas, procurando aproximar o Estado daqueles para quem este existe. A sua implementação supõe o envolvimento e o empenho de todos os ministérios e entidades setorialmente competentes, mas também dos parceiros locais, privilegiando, de entre estes, a Administração Local. Pretende ser uma reforma dos serviços do Estado Central, feita em conjunto com quem melhor conhece as populações, as suas necessidades e o seu território.

Com particular preocupação pela proximidade e sustentabilidade dos serviços de atendimento, o Programa Aproximar baseia-se em três pilares de reorganização da rede física de serviços: a **integração dos serviços** de atendimento em Lojas do Cidadão (com pelo menos uma por concelho); a **reorganização e otimização** dos *backoffices* dos serviços públicos; e, finalmente, o **alargamento da rede complementar** dos Espaços do Cidadão, com soluções de atendimento digital assistido (com um objetivo fixado em atingir cerca de mil em todo o território nacional).

Complementarmente, o Programa Aproximar contempla ainda duas soluções de mobilidade que reforçam o objetivo de aproximação dos serviços públicos aos cidadãos - o transporte a pedido do «Portugal Porta-a-Porta» e as «Carrinhas do Cidadão», funcionando como Espaços do Cidadão móveis, com o objectivo de levar os serviços até às regiões de menor densidade populacional.

DO PROGRAMA SIMPLEX AO SIMPLIFICAR, PASSANDO PELO SIMPLEX AUTÁRQUICO

O primeiro programa Simplex foi apresentado em 2006. O programa Simplex Autárquico teve início em 2008.

O programa Simplex surgiu da necessidade de dar resposta, por um lado, à crescente exigência dos cidadãos, mais informados, mais preocupados com a qualidade dos serviços públicos e, também por isso, cada vez mais predispostos a participar na sua transformação, apontando as falhas e as oportunidades de melhoria. Visou também responder aos estilos e ritmos de vida da nova geração de utentes que utiliza regularmente as tecnologias da informação e comunicação e estava disponível para se relacionar com a Administração Pública de formas não convencionais: em qualquer lado, a qualquer hora, em qualquer canal.

A esta impunha-se ainda o desafio de acompanhar o ritmo frenético da mudança que caracterizava então o espaço económico: um ambiente favorável aos negócios e à iniciativa e a procura de condições que tornassem as empresas mais competitivas fora do espaço económico nacional. O programa Simplex resulta assim, igualmente, da necessidade de apoiar as empresas através da redução ou eliminação, gradual, dos encargos administrativos.

Para além da pressão para a mudança exercida pelas novas características da procura, o Simplex foi ainda o resultado de uma consciência, por parte da própria Administração Pública, da desadequação da oferta e da consequente desconfiança generalizada em relação às instituições e aos modos de fazer gestão pública, conotados com burocracia, desperdício, lentidão e falta de transparência. Consequentemente, incluía medidas de simplificação administrativa e legislativa e medidas de administração eletrónica.

Desde o início da preparação deste Programa, as orientações transmitidas foram no sentido de promover a associação destas duas vertentes da simplificação administrativa. A administração eletrónica sem um esforço de simplificação prévia à adoção da tecnologia pode representar a perda de oportunidade para se eliminarem ou simplesmente reduzirem procedimentos desnecessários. Por seu lado, a simplificação administrativa e legislativa deve aproveitar as potencialidades que as novas tecnologias oferecem para atingir maiores níveis de eficiência.

Em junho 2008, a OCDE apresentou o Relatório «*Tornar a vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal - Administração eletrónica e simplificação*» que resultou da avaliação à implementação do Programa Simplex. Para além de salientar os impactos positivos do trabalho desenvolvido, propôs linhas de ação para melhorar o esforço de simplificação administrativa, entre as quais se destacava a “criação de um Programa Simplex mais abrangente, que possa acolher, além das medidas da Administração central, iniciativas municipais ou regionais”. O lançamento de um Programa Simplex para as autarquias pretendeu responder a essa proposta.

Criado em 2014, o Programa Simplificar é a continuação “da promoção e acompanhamento dos projetos SIMPLEX apresentados pelos diversos serviços e organismos da Administração Pública e pelas autarquias locais” (Resolução da Assembleia da República nº 31/2014).

DO POSTO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO AOS ESPAÇOS DO CIDADÃO, PASSANDO PELA REDE DE BALCÕES MULTISSERVIÇOS

Inicialmente, o Posto de Atendimento ao Cidadão (PAC) foi concebido para aproximar o atendimento ao cidadão, no seu ambiente de vida, mas como complemento às Lojas do Cidadão. Mais tarde, passou a ser designado por Balcão Multisserviços (BMS) e, recentemente, Espaço do Cidadão. O foco tornou-se mais preciso: aproveita a “capacidade digital instalada” para disponibilizar serviços disponíveis digitalmente ao cidadão num ponto único de contacto. Não obstante a existência de cerca de 100 BMS o número de serviços era muito reduzido. Os Espaços do Cidadão tiveram assim, como principal virtude a multiplicação em larga escala do número de serviços pretendendo-se disponibilizar todos os serviços da Administração Pública que estavam já digitalizados.

Em suma, os PAC/BMS são postos multisserviço com atendimento personalizado que, em determinados locais, funcionam como extensão das Lojas do Cidadão. Os serviços disponibilizados nos PAC/BMS pretendem responder às necessidades específicas das populações e a serviços fornecidos por entidades centrais, como por exemplo, revalidação ou substituição da carta de condução, pedidos de certidões, inscrição em centros de saúde, entre outros.

Os Espaços do Cidadão, têm como objetivo prestar um atendimento digital assistido ao cidadão na relação com a Administração Pública. Esta rede resulta assim da evolução do conceito do Balcão Multisserviços, e é uma peça chave na estratégia atual para a modernização e simplificação administrativa. Cada Espaço do Cidadão funciona como um balcão único que disponibiliza variados serviços de diversas entidades, onde o cidadão pode beneficiar de um atendimento digital assistido, que lhe permite conhecer as várias opções disponibilizadas pelos serviços online. A sua implementação é coordenada pela AMA, em parceria com as autarquias locais e os Correios de Portugal (CTT), entre outras entidades públicas ou prestadoras de serviços.

As etapas aqui esboçadas traçam certamente uma história de sucesso materializada em diversas iniciativas. Há orientações relativamente consensuais, mas a verdade é que dificilmente estas iniciativas traduzem um quadro estratégico preciso e detalhado. A ausência de uma estratégia nacional, setorial e transversal, que não dependa das vontades políticas condicionadas pelos atos eleitorais, mas antes assente num plano abrangente e consensual entre os diferentes ministérios e os partidos políticos, obriga cada Governo a reequacionar o patrocínio político deste caminho e a definir estratégias próprias.

A aposta em EGOV, e, mais genericamente, na reforma da Administração Pública e na modernização administrativa é, sem dúvida, um longo caminho, uma maratona. Esse caminho apresentou momentos de velocidade vertiginosa, onde o sucesso foi determinado por todos os detalhes. Mas, e em velocidade de cruzeiro, faz-se com estratégia, conhecimento e colaboração de todos os diferentes agentes. E uma cultura de mudança.

3.2 AGENTES E CATALISADORES

Procuraremos de seguida enumerar e caracterizar brevemente os principais agentes e catalisadores da EGOV em Portugal.

ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA)

À AMA é reconhecido o papel de principal entidade de EGOV em Portugal, com responsabilidade da Administração Central, e impacto direto na Administração Local. Assim, e não havendo responsabilidade única formal, a AMA tem sido entendida de facto como o *Government Chief Information Officer* (GCIO) de Portugal, e conseqüentemente como a entidade máxima em EGOV. A sua lei orgânica (DL 43/2012 de 23 de fevereiro) estabelece como responsabilidades e missão:

“[...] identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e simplificação administrativa e regulatória e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo.”

Particularmente ilustrativos dos fins perseguidos pela AMA, são os seguintes artigos dos seus estatutos (Portaria n.º 92/2010 de 12 de fevereiro):

Artigo 3.º

ADMINISTRAÇÃO Eletrónica E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

- a) Promover a utilização do Cartão de Cidadão, enquanto meio de autenticação e assinatura eletrónica;
- b) Incentivar, acompanhar e implementar projetos de identificação eletrónica;
- c) Promover a interoperabilidade na Administração Pública e metodologias e arquiteturas tecnológicas comuns;
- d) Estabelecer orientações comuns em matéria de tecnologias de informação e comunicação (TIC) na Administração Pública;
- e) Definir e acompanhar a implementação da plataforma de interoperabilidade da Administração Pública, garantindo o seu modelo de governação;
- f) Desenvolver projetos transversais em matéria de tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública;
- g) Promover e gerir a articulação das iniciativas de natureza central, regional e local nas áreas da administração eletrónica;
- h) Promover a participação e o reforço da cidadania eletrónica.

*Artigo 4º***SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA E REGULATÓRIA**

- a) Operacionalizar programas e ações de simplificação administrativa e processual e de eliminação ou redução de encargos administrativos e de outros custos de contexto;
- b) Estudar e avaliar o impacto das medidas de simplificação administrativa;
- c) Estudar e avaliar a aplicação de testes de medição dos encargos administrativos dos atos normativos;
- d) Estudar e apresentar propostas de medidas de racionalização e de redução do volume do corpo normativo;
- e) Assessorar e monitorizar iniciativas e programas de promoção da qualidade dos ambientes regulatórios;
- f) Emitir pareceres, sempre que solicitada, sobre as iniciativas legislativas e regulamentares que mantenham, agravem ou criem licenças, autorizações ou encargos administrativos;
- g) Promover formas e processos de audição dos cidadãos, das empresas e das respetivas associações representativas nos processos de simplificação

Por fim, a correspondente lei orgânica (DL 43/2012, de 23 de fevereiro) estabelece os seguintes pontos como atribuições da AMA:

- a) Contribuir para a definição das linhas estratégicas e das políticas gerais relacionadas com a administração eletrónica, a simplificação administrativa e a distribuição de serviços públicos, incluindo a interoperabilidade na Administração Pública;
- b) Gerir e desenvolver redes de lojas para os cidadãos e para as empresas, em sistema de balcões multisserviços, integrados e especializados, articulando com os sistemas de atendimento em voz e rede;
- c) Promover a modernização da prestação e distribuição de serviços públicos orientados para a satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas

Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)

A Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) tem por missão a regulação do setor das comunicações, incluindo as comunicações eletrónicas e postais e, sem prejuízo da sua natureza enquanto entidade administrativa independente, a coadjuvação ao Governo nestes domínios. A ANACOM é tutelada pelo Ministério da Economia .

Entidade de Serviços Partilhados na Administração Pública (eSPap)

A Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap), cuja criação foi concretizada através do DL 117-A/2012, de 14 de junho, tem por missão assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública, bem como conceber, gerir e avaliar o sistema nacional de compras e assegurar a

gestão do PVE, apoiando a definição de políticas estratégicas nas áreas das tecnologias de informação e comunicação do Ministério das Finanças, e garantindo o planeamento, conceção, execução e avaliação das iniciativas de informatização tecnológica dos respetivos serviços e organismos .

Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (Ceger)

O Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (Ceger) é o organismo responsável pela rede informática que serve o Governo e apoia-o nas tecnologias de informação e de comunicações e nos sistemas de informação.

O Ceger garante a utilização eficaz das redes de comunicação eletrónica, a segurança eletrónica do Estado e a colaboração eletrónica entre organismos do Governo e da Administração Pública, que são fatores de competitividade, de modernização da governação e de redução de custos.

O Ceger tem como focos estratégicos a segurança informática e de comunicações, e a qualidade na prestação de serviços de tecnologias de informação.

Rede Interministerial para a Modernização Administrativa (RIMA)

A necessidade de articular todas estas estruturas em função de um mesmo objectivo, que é o da modernização e da simplificação administrativa, bem como a premência em descentralizar esta política pública e a imprescindibilidade de mobilizar cada ministério e serviço no processo, levou o Governo a criar a Rede Interministerial de Modernização Administrativa (RIMA), tendo como missão promover e garantir a participação integrada de todos os serviços no esforço de modernização, simplificação e desburocratização da Administração Pública.

Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação (GPTIC)

O GPTIC foi constituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2011, de 14 de novembro, tendo como objetivos: promover o estudo e a análise das estruturas das TIC na Administração Pública; estudar e elaborar um plano global estratégico de racionalização e redução de custos nas TIC, na Administração Pública; implementar as medidas contidas no plano global estratégico que lhe caibam realizar diretamente; acompanhar e assegurar a correta e atempada implementação das medidas do plano global estratégico que fiquem a cargo de outras entidades.

É constituído, por um representante designado pelo Primeiro-Ministro; um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da modernização administrativa; um representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Pública; pela AMA; CEGER e pela eSPap

Para além destes exemplos de serviços transversais da Administração Pública, todos os ministérios têm de alguma forma entidades com responsabilidade de implementação de

serviços de EGOV diferenciadores. Assim, apresentamos alguns exemplos que consideramos de maior impacto visível.

Autoridade Tributária e Aduaneira (ATA)

Dependente do Ministério das Finanças, a Autoridade Tributária e Aduaneira (ATA), tem sido dos agentes mais dinâmicos neste domínio, pela disponibilização de serviços online de muita qualidade, com os quais venceu de resto diversos prémios internacionais de inovação.

A relevância da EGOV na ATA, é patente no DL 118/2011, de 15 de dezembro, onde se aprova a respectiva orgânica:

e) Desenvolver e gerir as infraestruturas, equipamentos e tecnologias de informação necessários à prossecução das suas atribuições, à prestação de apoio, esclarecimento e serviços de qualidade aos contribuintes;

Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS)

Dependente do Ministério da Saúde, a SPMS tem por missão a prestação de serviços partilhados específicos na área da saúde em matéria de compras e de logística, de serviços financeiros, de recursos humanos, de sistemas e tecnologias de informação e comunicação e demais atividades complementares e subsidiárias, a todos os estabelecimentos e serviços do SNS, independentemente da respetiva natureza jurídica, sejam Entidades Públicas Empresariais sejam entidades do setor público administrativo, bem como aos órgãos e serviços do Ministério da Saúde e a quaisquer outras entidades quando executem atividades na área da saúde.

Instituto de Informática da Segurança Social (IISS)

Dependente do Ministério da Segurança Social, o IISS tem por missão disponibilizar soluções adequadas nos respectivos serviços e domínios de atuação.

Instituto de Gestão Financeira e Equipamento da Justiça (IGFEJ)

Dependente do Ministério da Justiça, o IGFEJ é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, criado no âmbito da Lei Orgânica do Ministério da Justiça.

A missão do IGFEJ consiste em assegurar a gestão orçamental, financeira e das instalações afetas ao Ministério da Justiça. O impacto e relevância da EGOV no IGFEJ pode ser verificado através da respectiva Lei Orgânica, DL 164/2012 de 31 de julho:

m) Assegurar a apresentação de propostas de conceção, execução e manutenção dos recursos tecnológicos e dos sistemas de informação da justiça, garantindo a sua gestão e administração em articulação com os demais serviços e organismos do MJ e o apoio informático aos respetivos utilizadores;

n) Assegurar a adequação dos sistemas de informação às necessidades de gestão e operacionalidade dos órgãos, serviços e organismos da área da justiça, em articulação com estes;

o) Gerir a rede de comunicações da justiça, em articulação com os serviços e organismos do MJ, garantindo a sua segurança e operacionalidade e promovendo a unificação de métodos e processos, sem prejuízo do regime especial da segurança de informação cometido à DGAJ;

p) Elaborar propostas de articulação com o plano estratégico dos sistemas de informação da área da justiça, tendo em atenção a evolução tecnológica e as necessidades globais de formação;

q) Elaborar, desenvolver e coordenar propostas de projetos de investimento, em matéria de informática e comunicações dos serviços e organismos do MJ, em articulação com estes;

r) Executar soluções de gestão de informação estruturada e não estruturada na área da justiça, designadamente de acesso geral, nas áreas jurídica e documental, em articulação com os demais serviços e organismos do MJ;

Instituto de Registos e Notariado (IRN, IP)

Também dependente do Ministério da Justiça, o IRN, IP, é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que tem por missão executar e acompanhar as políticas relativas aos serviços de registo, tendo em vista assegurar a prestação de serviços aos cidadãos e às empresas no âmbito da identificação civil e do registo civil, de nacionalidade, predial, comercial, de bens móveis e de pessoas coletivas, bem como assegurar a regulação, controlo e fiscalização da atividade notarial.

O DL 148/2012, de 12 de julho, definiu a sua missão e atribuições, enfatizando as questões relacionadas com a EGOV:

“a) Apoiar a formulação e concretização de políticas relativas à nacionalidade, à identificação civil e aos registos civil, predial, comercial, de bens móveis e de pessoas coletivas, a execução e acompanhamento das medidas decorrentes e operacionalizar e executar projetos de modernização no setor dos registos, nas suas várias dimensões;

b) Dirigir, coordenar, apoiar, avaliar e fiscalizar a atividade das conservatórias e proceder à uniformização de normas e técnicas relativas à atividade dos registos assegurando o respetivo cumprimento;

(...) e) Participar na execução de estudos tendentes à reorganização e modernização dos serviços de registo e articular com o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça I. P. (IGFEJ, I. P.), o desenvolvimento, funcionamento e evolução dos respetivos sistemas de informação;

f) Programar, em colaboração com a Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) e o IGFEJ, I. P., as necessidades de instalações dos serviços dos registos e colaborar no planeamento e na execução de obras de construção, remodelação ou conservação; (...)”

ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL E REGIONAL

Além das componentes de EGOV presentes na Administração Central, existem, ao nível local e regional, diversos níveis e agentes de atuação que contribuem para uma oferta de serviços digitais aos cidadãos, tendo em atenção o grau de autonomia que estas entidades têm relativamente ao poder central. Assim, as entidades da administração local e regional que contribuem para uma oferta de serviços aos cidadãos, empresas e agentes sociais, e com diretrizes da Administração Central são:

- as Câmaras Municipais, através das suas áreas de estratégia, qualidade, sistemas de informação, entre outros, que incorporam medidas de EGOV a diferentes níveis
- as Comunidades Intermunicipais que agrupam regionalmente várias Câmaras
- as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto que agrupam municípios nas áreas de Lisboa e Porto.

CATALISADORES

Ao assumir como um dos seus objetivos prioritários o desenvolvimento harmonioso do País, os diferentes Governos reconheceram a importância estratégica de modernizar o setor público administrativo, cientes que o Estado existe para servir a sociedade. Por isso, importa ter em atenção as expectativas dos cidadãos em geral e dos agentes económicos em particular, e saber construir uma nova Administração que responda cada vez melhor às necessidades dos seus utentes.

A modernização administrativa e a melhoria da qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública são indissociáveis da racionalização e simplificação de procedimentos administrativos em áreas prioritárias, contando para isso com estruturas institucionais ou de missão, tipicamente de reduzida dimensão e alta operacionalidade.

Todo o processo de modernização e de desburocratização passa, porém, pelo empenhamento político e técnico dos ministérios, de todos os serviços e de todos os funcionários e profissionais da Administração Pública.

No sentido de dinamizar a Ação modernizadora do setor existem já várias estruturas informais de missão que envolvem os serviços públicos, os agentes económicos, as forças sindicais e as associações de utentes e de defesa dos direitos do cidadão. A necessidade de articular todas estas estruturas em função de um mesmo objectivo, o da modernização e da simplificação ou desburocratização administrativa, bem como a premência em descentralizar esta política pública e a imprescindibilidade de mobilizar cada ministério e serviço no processo, leva à criação de facilitadores que permitam envolver estruturas formais e informais, descentralizando os processos de reforma e vinculando cada entidade a planos de ação que permitam à Administração Pública responder com eficácia e eficiência aos desafios e padrões de exigência que se lhe colocam.

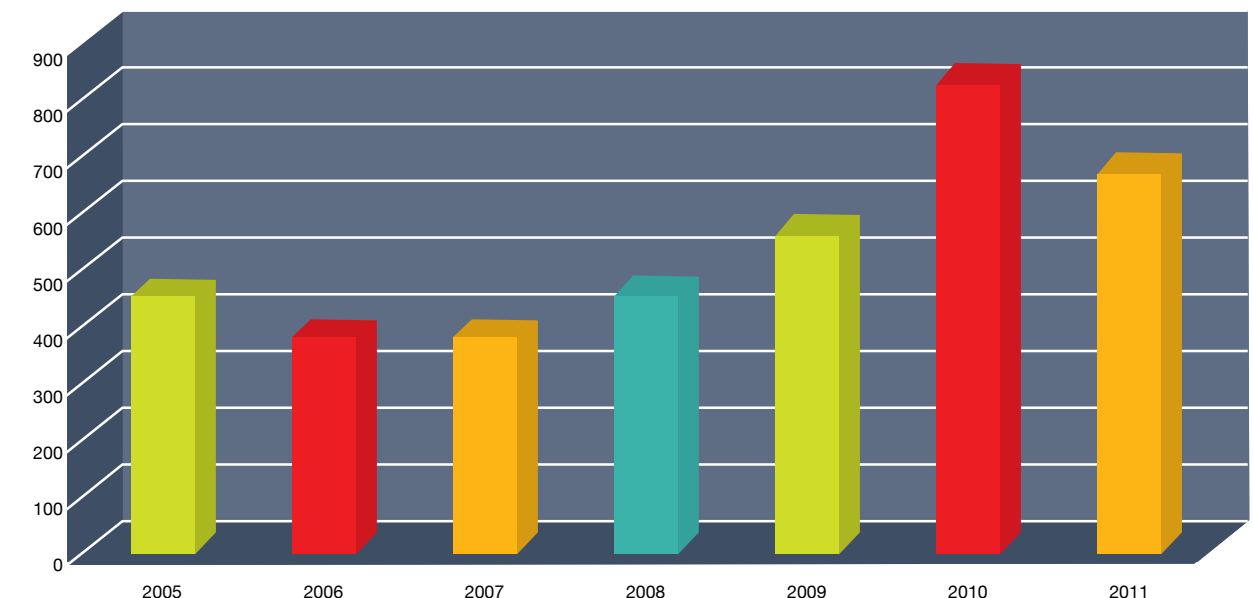
Entre esses facilitadores, encontramos, nomeadamente, o Plano Global Estratégico para a Racionalização e Redução de Custos TIC na AP (PGTIC), e a Agenda Digital. Apesar da dinâmica própria das mesmas, e porque o tema de EGOV é transversal a toda a Administração, não é de estranhar que estas estejam fortemente interligadas, utilizando para isso elementos comuns e promovendo atividades comuns, no sentido de articular e uniformizar o desenvolvimento de EGOV em Portugal.

Plano Global Estratégico para a Racionalização de Redução de Custos TIC na Administração (PGTIC)

Até 2011 os organismos públicos geriam e criavam autonomamente novos sistemas de informação de forma desarticulada. Consequentemente, os sistemas de informação eram desenvolvidos de raiz em cada organismo e não comunicavam entre si, resultando num aumento de despesa contínuo ao nível das TIC. Tal provocou

- Baixa integração entre os diferentes sistemas de informação
- Recursos, investimentos, meios e sistemas duplicados;
- Diluição do efeito de escala na aquisição, implementação e gestão dos sistemas;
- Estagnação dos recursos humanos informáticos em Departamentos de reduzida dimensão e com processos mal definidos;
- Aumento global da despesa das TIC na Administração Pública: entre 2006 e 2011 a despesa TIC cresceu cerca de 50%.

ORÇAMENTO TIC NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (MILHÕES EUROS)



Como forma de reverter esta situação, em 2012 foi criado o Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Custos com as TIC na Administração Pública – o PGETIC -- com o objetivo de, através do uso ponderado e racionalizado destas se melhorar a eficiência dos processos internos à Administração Pública, assim como a qualidade dos serviços prestados ao cidadão e empresas. As estimativas de poupança após a sua implementação atingem vários milhões de euros por ano. O plano é composto por 25 medidas organizadas de acordo com 5 grandes eixos estratégicos de ação:

Eixo A. Melhorar os mecanismos de governação

- Definição e implementação da governação das TIC na administração pública.
- Racionalização, organização e gestão da função informática.
- Arquitetura, normas e orientações de tecnologias e sistemas de informação.
- Definição e implementação de uma estratégia nacional de segurança da informação.
- Definição e implementação de planos de ação setoriais de racionalização das TIC

Eixo B. Redução de custos

- Avaliação de projetos e despesas TIC
- Racionalização de comunicações
- Racionalização dos centros de dados
- Plataforma de comunicações unificadas
- Medidas de racionalização transversais potenciadas pelas TIC

Eixo C. Utilizar as TIC para potenciar a mudança e a modernização administrativa

- Interoperabilidade na administração pública
- Autenticação e assinatura eletrónicas na administração pública
- Racionalização da prestação de serviços públicos por meios eletrónicos
- Racionalização das TIC e modernização administrativa dentro dos organismos públicos
- Central eletrónica de arquivo do Estado

Eixo D. Implementação de soluções TIC comuns

- Catalogação de recursos humanos
- Catalogação, partilha e uniformização de software do Estado
- Cloud computing na Administração Pública
- Plataforma B2B
- Diretório de boas práticas TIC

Eixo E. Estímulo ao crescimento económico

- Adoção de software aberto nos sistemas de informação do Estado
- Aquisição de bens e serviços de TIC

- Administração aberta e novos canais de atendimento
- Internacionalização de metodologias, soluções TIC e conhecimento público
- Divulgação e prototipagem de projetos inovadores em clusters de competitividade TIC

Agenda Portugal Digital

A Agenda Portugal Digital tem como objetivo fomentar o desenvolvimento e a utilização da economia digital pelos cidadãos, pelas empresas e pelo Estado, estimulando a produção de produtos, serviços e soluções tecnológicas competitivas, orientadas para os mercados internacionais. No atual contexto económico e social, a aposta no desenvolvimento da economia digital e da Sociedade do Conhecimento supõe a sua capacidade para preparar o país para um novo modelo de atividade económica, centrado na inovação e no conhecimento, como base para a disponibilização de novos produtos e serviços de maior valor acrescentado e direcionados à exportação. Por esta razão, a Agenda Portugal Digital não é centrada apenas na ação do Governo e da Administração Pública, mas tem também um forte envolvimento e participação da sociedade civil e do setor privado, em especial, das entidades ligadas ao setor das TIC.

Em articulação com o PGTIC, a Agenda Digital é suposta dar um contributo importante para a concretização dos objetivos nacionais nos domínios da modernização administrativa, ao longo de seis áreas de intervenção:

- Acesso à banda larga e ao mercado digital;
- Investimento em Investigação e Desenvolvimento (I&D) e Inovação;
- Melhorar a literacia, qualificação e inclusão digitais;
- Combate à fraude e à evasão fiscais, contributivas e prestacionais;
- Resposta aos desafios societários;
- Empreendedorismo e internacionalização do setor das TIC.

Neste âmbito, e por solicitação da Comissão Europeia, foi nomeado pelo Governo um *Digital Champion* nacional (correntemente o Eng.º António Murta), que visa representar a sociedade civil, promover e dinamizar um conjunto de iniciativas de promoção da Sociedade da Informação e da Economia Digital e assegurar a presença de Portugal em iniciativas europeias nesta área.

Além dos catalisadores anteriormente descritos, existem outros que, de alguma forma, influenciam e facilitam a adoção de políticas de EGOV comuns, nomeadamente:

- Programas de Financiamento Comunitários, que incluem regras uniformes obrigatórias nas áreas de modernização administrativa, bem como outros programas da Administração central. Um exemplo importante é o DL 107 /2012 que regula o dever de informação e a emissão de parecer prévio relativos à aquisição de bens e à prestação de serviços no domínio das tecnologias de informação e comunicação.

- Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital (RNID) publicado em Agosto de 2012 onde se estabelece a prioridade dada a formatos abertos na Administração Pública:

“A utilização de formatos abertos (não proprietários) é imprescindível para assegurar a interoperabilidade técnica e semântica, em termos globais, dentro da Administração Pública, na interação com o cidadão ou a empresa e para disponibilização de conteúdos e serviços, criando a necessária independência dos fornecedores ou soluções de software adotadas. (...) contribui para a universalidade de acesso e utilização da informação, para a preservação dos documentos eletrónicos e para uma redução de custos de licenciamento de software.”

OUTROS AGENTES

Além dos *stakeholders* acima descritos, também a sociedade civil tem um papel ativo nas tomadas de decisão de políticas e estratégias. Essa atividade começa, desde logo, com as escolhas dos governos e com os programas políticos de governação com que mais se identificam. Mas continua através de associações e iniciativas não tuteladas que se tornaram progressivamente importantes na definição de estratégias e políticas em áreas específicas de ação.

Um dos exemplos mais conhecidos é a iniciativa Governo Aberto, que assenta em 3 pilares fundamentais: Transparência, Participação e Colaboração dos cidadãos nas decisões dos Governos. Uma das organizações da sociedade civil que usa nas suas ações iniciativas do Governo Aberto é, por exemplo, a organização Transparência e Integridade, Associação Cívica Portugal (TIAC). Define-se a TIAC como uma “*uma organização anti-corrupção, representante em Portugal da rede global anti-corrupção Transparency International. Trabalha para uma sociedade mais justa e uma democracia de qualidade em Portugal, uma sociedade onde exista um acesso efetivo à informação por parte de uma cidadania informada, forte e participativa*”.

Outras organizações ou associações que são plataformas de influência na sociedade de informação são, por exemplo,

Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade de Informação (APDSI)

Associação criada em 2001, tendo por objectivo a promoção e o desenvolvimento da Sociedade da Informação e Conhecimento em Portugal, e reunindo com este interesse comum indivíduos e empresas. A APDSI proporciona um fórum para debate sobre a Sociedade da Informação, afirmando-se como força de pressão sobre os poderes públicos, instituições e setor privado no sentido de maximização dos benefícios da Sociedade da Informação. Visa contribuir para que Portugal seja um país na linha da frente do desenvolvimento mundial da Sociedade da Informação e do Conhecimento e em que todos, sem distinção de classe social, de nível educacional, de deficiências físicas ou mentais, de idade ou de outros fatores, possam ter acesso aos benefícios desse patamar de desenvolvimento.

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações (APDC)

É uma instituição privada de utilidade pública sem fins lucrativos fundada em 1984 que se assume como a plataforma de debate e reflexão sobre temas inovadores e decisivos para a indústria das TIC e *new media* em Portugal.

3.3 A SITUAÇÃO ATUAL

É consensual o reconhecimento do estado avançado da implementação de EGOV em Portugal, não obstante todos os problemas e desafios que abordaremos na secção 4 deste relatório. A par de uma sociedade civil com mais consciência de si própria e das implicações de uma cidadania ativa, a verdade é que um conjunto insistente, e também em larga medida consistente, de medidas colocam o país num estádio em que as políticas de EGOV, longe de serem meramente reflexas ou operacionais, estão cada vez mais centradas nos cidadãos e na dinâmica social. Cidadãos, de resto, que se apresentam com maiores índices de literacia e presença digital, conscientes de direitos e com expectativas elevadas em relação ao que o Estado lhes disponibiliza.

Políticas orientadas aos cidadãos obrigam a que se construa um setor público administrativo mais eficiente, mais simples, e mais próximo dos cidadãos. Estudos das mais variadas agências, da Comissão Europeia à UNDESA, mostram que Portugal está melhor hoje do que há 10 anos, e muito melhor do que há 20. Mas contudo, orçamentos limitados e exigências cada vez maiores constituem esta realidade como o grande desafio para o futuro. Essencialmente, um desafio de inovação, capaz de gerir o presente, e pensar o futuro com inteligência e estratégia, seguindo uma abordagem multidisciplinar que atue em várias frentes.

Assim, o compromisso português para com a modernização administrativa passa por um claro compromisso para com a Agenda Digital, e com a definição de um plano nacional para a sociedade de informação e do conhecimento, tendo para isso sido definidos 3 eixos de ação: 1) serviços centrados no cidadão, 2) simplificação administrativa, e 3) a construção de uma Administração Pública integrada e interligada. Detalhando,

- **Serviços centrados no cidadão (citizen-centric)**, com o objectivo de melhorar as interfaces com os utentes, criar diferentes canais para interagir com os cidadãos, com serviços públicos integrados. A este nível se situam iniciativas como a Loja do Cidadão, Espaço do Cidadão, Mapa do Cidadão, um Portal do Cidadão simples e de fácil utilização, baseado no motor de pesquisa FAST, pesquisável através de eventos de vida;

- **Simplificação administrativa**, com o objectivo de identificar redundâncias, simplificar leis, regulamentos e processos, em todo o setor público administrativo. Nesta matéria foram criadas iniciativas com Licenciamento Zero, com a desmate-

realização de vários procedimentos relacionados com o licenciamento de atividades económicas, substituindo a necessidade de comunicação prévia pelo reforço da fiscalização a posteriori; Balcão do Empreendedor, que é um Balcão Único Eletrónico acessível através do Portal da Empresa e no Espaço Empresa, e que integra várias atividades económicas e serviços – por exemplo, o Licenciamento Zero e Alojamento Local. Trata-se de um excelente exemplo da articulação entre Administração Central e Local. Ou ainda, o Princípio de Integração Única (Tell Only Once), formalizado em 2014, que tem como objetivo eliminar a necessidade de o cidadão submeter a mesma informação várias vezes a diferentes serviços ou órgãos do Estado.

- **Administração Pública integrada e interligada**, com o objectivo de definir normas e linhas de orientação, promover a interoperabilidade entre as diferentes agências, níveis e setores, e desenvolver políticas estratégicas. Alguns dos esforços são visíveis em iniciativas como a Plataforma de Interoperabilidade. Trata-se de uma plataforma tecnológica de referência para a disponibilização de serviços eletrónicos transversais focados nas necessidades dos cidadãos e das empresas, e onde o cidadão só tem de apresentar ou requerer documentos uma única vez. Outros exemplos são a iniciativa dados.org, um catálogo de bases de dados do setor público administrativo, e, obviamente, o Cartão do Cidadão, provavelmente o mais reconhecido catalisador de desenvolvimento da estratégia de EGOV em Portugal. É um cartão eletrónico de identificação do cidadão, a partir do qual é possível efetuar a autenticação eletrónica, e a assinatura digital.

O reconhecimento de Portugal como uma referência importante em diversas áreas da EGOV é atestado por diversos índices internacionais que passaremos em revista de seguida, assim como por diversas distinções recebidas. São exemplos o prémio das UNPAN (United Nations Public Administration), das Nações Unidas, a presença nos lugares cimeiros no EU EGOV Benchmark, que premeia as boas práticas das Administrações Públicas, ou ainda pelo Prémio de Inovação da Comissão Europeia, atribuído à iniciativa Licenciamento Zero.

De acordo com o EUROSTAT, e por informação compilada do JoinUP da Comissão Europeia, em 2014, cerca de 80% da população portuguesa tinham acesso à Internet a partir de casa, cerca de 97% das empresas possuíam ligação à internet, e cerca de 80% dos portugueses usavam a Internet pelo menos 1 vez por semana. Em termos de ligação de banda larga, cerca de 70% dos indivíduos possuem ligação de banda larga em casa, e cerca de 95% das empresas possuem também ligação de banda larga. 2014 foi o ano em que as compras online mais subiram em Portugal, atingindo 45% da população. Curiosamente, entre 2010 e 2014, as compras online por parte das empresas caíram, de cerca de 20% para os atuais 14%.

Em termos de indicadores de EGOV, a percentagem de indivíduos que usam a Internet para aceder e interagir com o setor público administrativo situa-se nos 45%, ao passo que apenas 38% o fazem para obter informações. Cerca de 27% dos indivíduos usam

a internet para fazer download de documentos oficiais, e cerca de 30% usam-na para enviar documentos para entidades públicas.

Certamente mais significativos que estes números, são os resultados alcançados em dois índices internacionais de referência que analisaremos de seguida: o *EGOV Benchmarking da União Europeia* e o *E-Government Development Index das Nações Unidas*.

EGOV BENCHMARKING DA UNIÃO EUROPEIA

O Índice de Referência de EGOV da União Europeia fornece uma visão sobre o estado da implementação de serviços públicos digitais na Europa. Para elaboração deste estudo, foi selecionado um conjunto de 7 eventos de vida que cobrem os serviços públicos mais comuns, na dupla ótica das empresas e dos cidadãos. Cada evento de vida é medido a cada dois anos para permitir aos países acompanharem os resultados e implementarem melhorias.

Em 2013, quatro eventos de vida foram avaliados: 1) operações de negócios regulares; 2) mobilidade; 3) possuir e dirigir um carro; e 4) começar um pequeno procedimento de reivindicações.

A avaliação da Vida Evento é feito por clientes mistério. Estes são treinados e instruídos a observar, experimentar, e medir um processo associado a um serviço público agindo como um potencial utilizador. Para cada evento de vida, são desenvolvidos perfis de pessoas comuns de modo a garanti um comportamento similar ao cidadão comum. O objectivo é detetar se a prestação digital de serviços públicos está organizada em torno das necessidades do utilizador.

O relatório de 2014 apresenta assim a primeira linha de base dos resultados no âmbito do novo quadro de financiamento. A pesquisa apresentada foi preparada para um conjunto completo de eventos de (2012, 2013) e o levantamento dos utilizadores (2012). Os mesmos eventos de vida serão reavaliadas em anos subsequentes para permitir a comparação ao longo do tempo. O estudo foca-se em quatro parâmetros de referência de nível superior, cobrindo importantes prioridades políticas da UE:

- **Centralidade do utilizador** - indica em que medida é prestado o serviço on-line e como ele é percebido pelo cidadão;
- **Transparência** - indica em que medida os governos são transparentes no que diz respeito a) às suas próprias responsabilidades e desempenho, b) o processo de prestação de serviços e c) o tratamento de dados pessoais em causa;
- **Mobilidade Mercado Único** - indica até que ponto os cidadãos da UE podem utilizar serviços on-line num outro país;
- **Elementos fundamentais** - indica o grau em que cinco pré-condições técnicas estão disponíveis on-line: Eid, e-documentos, fontes autênticas, eSafe e Single Sign On.

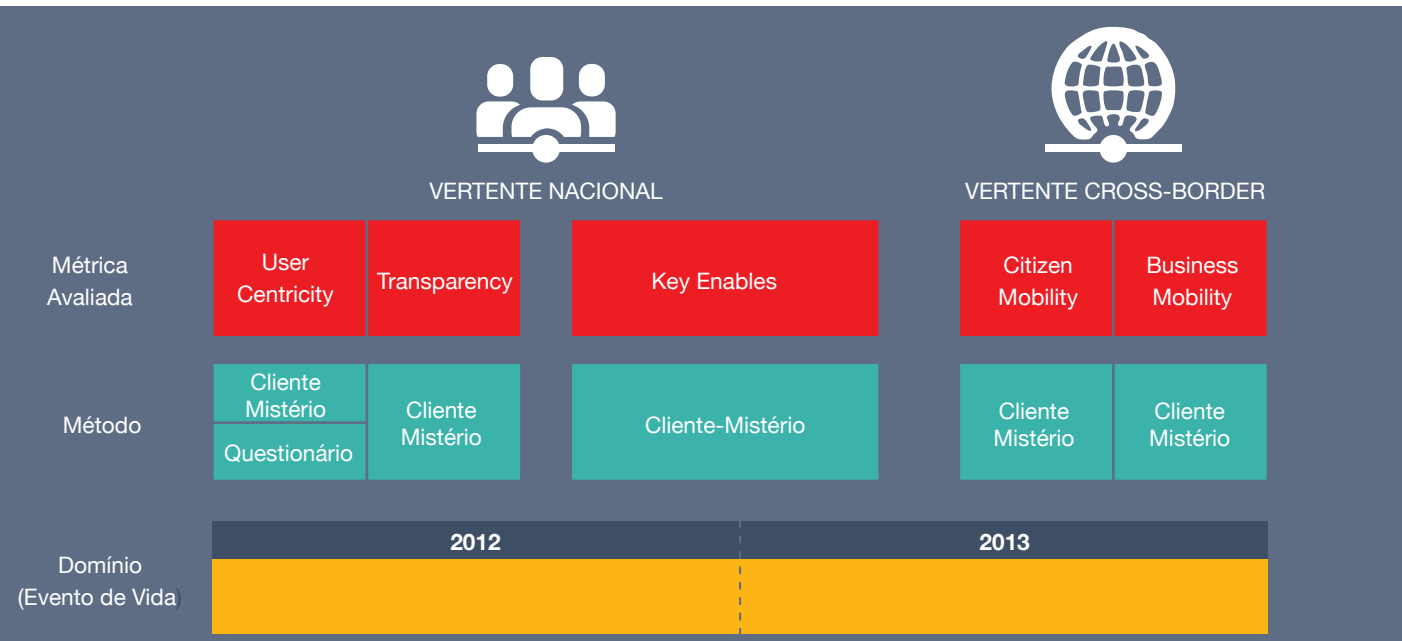


Figura 3 - Método de avaliação da UE EGOV Benchmark, (Cortesia da AMA, Apresentação Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública, INA, Lisboa, 5 maio 2014)

Como descreve na Figura 3, o relatório apresenta a métrica avaliada, o método utilizado, bem como os eventos de vida em 2012 e 2013.

A avaliação de eventos de vida mostra que, globalmente,

- Os governos parecem apostar mais na quantidade do que na qualidade, no que diz respeito à prestação de serviços: 72% dos serviços estão online, contudo, o número cai para 58% no que concerne à facilidade e rapidez de utilização destes serviços.
- Os governos são mais eficazes nos serviços orientados às empresas do que aos cidadãos. O alcance das operações para empresas e negócios chega a 80% ao passo que os eventos de vida dos cidadãos variam entre 59% e os 72%. A mesma tendência é notória também em outros benchmarks que têm uma abordagem de nível superior.
- Há uma lacuna de 11 pontos percentuais entre a disponibilidade on-line de serviços prestados a nível nacional e os fornecidos no nível regional ou local.
- Apesar de a maioria dos serviços estar on-line, cada evento de vida é interrompido, ou seja, em nenhum dos eventos de vida os cidadãos e as empresas são capazes de completar online a totalidade do ciclo.
- Para a maioria dos serviços, os cidadãos têm acesso direto (seja com informações ou o serviço completo) através de um portal do governo.
- Em média, 3% dos serviços é fornecido automaticamente, o que significa que o utilizador não tem que fazer nada para receber o serviço. Este número indica uma baixa

prestação no domínio cruzado e na colaboração dentro da Administração para a disponibilização digital de serviços.

- Serviços que podem realmente capacitar os utilizadores, tais como fóruns de discussão, chat ao vivo ou mesmo um procedimento de reclamação são menos comuns do que as seções FAQ tradicionais e detalhes de contato.
- A transparência dos governos ainda é insatisfatória, com a medida da Transparência das organizações públicas marcando 59% de satisfação, dados pessoais 47%, e na prestação de serviços 38%.
- As administrações públicas em toda a Europa estão hesitantes em partilhar informação sobre o funcionamento da própria administração, nomeadamente, relatórios de auditorias externas (35 e 23%), informações sobre os métodos de acompanhamento utilizados (32 e 29%) e informações sobre a satisfação dos utilizadores (33 e 23%).
- Administrações não estão interessadas em informar os cidadãos sobre a possível participação nos processos de decisão política (32 e 27%).
- Embora mais da metade dos governos na Europa permita o acesso on-line a dados pessoais, menos da metade permite que o cidadão possa modifica-los online.
- Para os estrangeiros, os serviços transacionais raramente são disponibilizados on-line e até mesmo informações gerais estão pouco disponíveis (52% para serviços empresariais transfronteiras; 36% para serviços relacionados com os cidadãos).
- A implementação de elementos fundamentais é dispersa e não é suficiente. Em apenas metade dos casos em que estes poderiam ser usados, eles são realmente implementadas. O capacitador-chave mais disponível é eID (67% em eventos de vida de negócios; 60% em eventos de vida do cidadão).

Os serviços públicos europeus são de reconhecida qualidade. Embora não seja incomum ouvir opiniões contrárias, a Europa estabeleceu um recorde muito sólido na prestação de serviços públicos consistentes e confiáveis para os seus negócios, os seus cidadãos e os seus visitantes. A sua diversidade e criatividade oferecem múltiplas fontes de inovação e resiliência coletiva.

A Comissão Europeia e os países participantes concordaram em tomar liderança em iniciativas de EGOV. Apostaram em capacitar os utilizadores, permitindo não só serviços orientados ao cidadão, mas também estimular a participação e colaboração. Aumentar a transparência dos governos, utilização de dados pessoais nos processos de serviços. Permitir que os cidadãos atravessassem fronteiras livremente para trabalhar, residir, estudar, sem enfrentarem problemas administrativos; que as empresas operassem em novos mercados, sem aumento brutal da carga fiscal. E, claro, promover administrações públicas que funcionam de forma eficiente e gastar o dinheiro do contribuinte com sabedoria.

Nada disso é fácil ou acontece por acaso, e qualquer forma de complacência não é mais do que um risco. No entanto onde atualmente estamos é num lugar e tempo com enorme potencial. A questão-chave é saber se podemos usar esse potencial para melhor proveito possível.

Como se situa Portugal neste índice?

Claramente o país está no topo da prestação de serviços públicos online na União Europeia, de acordo com os resultados do exercício de 2013. A avaliação do desempenho dos países europeus conduzida pela Comissão Europeia continua a colocar Portugal entre os países líderes no atendimento online a cidadãos e empresas.

Usabilidade, transparência e a existência de facilitadores em Tecnologias da Informação (TI) assumem-se como domínios onde Portugal ganha particular destaque.

Em termos globais, Portugal alcançou o Top 3 na vertente nacional, nos indicadores Serviços Centrados no Cidadão (2º lugar), Transparência (3º lugar) e Facilitadores TI (3º lugar), assumindo assim uma posição de destaque inclusivamente com referência a boas práticas na União Europeia.

Na métrica Serviços Centrados no Cidadão, Portugal apresenta uma posição cimeira no que toca à disponibilização e utilização de serviços online, tendo atingido 2º lugar com 90%, imediatamente atrás de Malta.

Relativamente à métrica de Transparência, Portugal também apresenta uma posição de destaque entre os países membros, encontrando-se na 3ª posição com 71%, a seguir a Malta e Estónia.

Na métrica Facilitadores TI Portugal atingiu novamente uma posição de destaque, 3º lugar com 83%, o que representa um *gap* de 12% relativamente ao 1º lugar. Aqui os mecanismos de autenticação como o Cartão de Cidadão ou a disponibilidade de alguns serviços nacionais na Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública assumiram particular relevo.

Na métrica Mobilidade Transfronteiriça o lugar ocupado por Portugal é claramente mais baixo: o 8º nos serviços prestados às empresas com 72% (média europeia de 53%) e o 21º lugar nos serviços prestados aos cidadãos com 32% (média europeia de 39%). A adaptação dos portais nacionais para a interação com cidadãos estrangeiros afirma-se assim como um domínio a melhorar, nomeadamente pela disponibilização de informação em outros idiomas, como o inglês ou castelhano.

No evento de vida Criação de um Negócio Próprio, Portugal fica em 3º lugar, com 86% (média europeia de 60%). No evento Perda e Procura de Emprego, atinge o 2º lugar com 85% (média europeia de 61%), num Top 5 constituído por Malta, Portugal, Estónia, Áustria e Finlândia.

No evento de vida Início de Vida Académica classificou-se em 8º lugar, com 63% (média europeia de 53%). Já no evento de vida Iniciar Processo de Baixo Montante atingiu o 9º lugar com 50% (média europeia de 37%).

No que respeita ao evento de vida Ser Proprietário e Conduzir um Veículo, Portugal, posiciona-se em 2º lugar, com 73% (média europeia de 46%).

No evento Mudança de Residência/País classifica-se em 4º lugar, com 83% (média europeia de 57%).

Em Operações Regulares de Negócio, Portugal atingiu o 5º lugar com 82% (média europeia de 61%), atrás de Malta, Estónia, Dinamarca e Espanha.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DE EGOV DAS NAÇÕES UNIDAS (EGDI)

Trata-se de um ranking global da vontade e capacidade das administrações públicas nacionais utilizarem tecnologia digital e móvel na execução das funções de governo. Baseia-se numa pesquisa abrangente da presença on-line de todos os 192 Estados Membros. Os resultados são tabelados e combinados com um conjunto de indicadores, que incorporam a capacidade de um país para participar na sociedade da informação, sem os quais, os esforços de desenvolvimento de EGOV são de utilidade limitada.

O EGDI não é desenhado para analisar o desenvolvimento de governo eletrónico num sentido lato. Em vez disso, o índice analisa comparativamente entre países o desempenho dos governos nacionais, classificando-os no intervalo [0,1]. Embora o modelo básico se tenha mantido constante, o significado preciso desses valores varia de um inquérito para o outro. Em todo o caso, trata-se sempre de uma média ponderada das três pontuações normalizadas sobre as dimensões mais importantes da administração digital, a saber: 1) abrangência e qualidade dos serviços on-line, 2) conectividade das telecomunicações, e 3) capacitação humana

Em 2010, Portugal encontrava-se na 39ª posição do EGDI, entre 192 Estados Membros. Quando analisadas as três dimensões deste estudo verificamos que nas questões de abrangência e qualidade dos serviços on-line, Portugal classificava-se na 50ª posição; nas relativas à conectividade das infraestruturas, na 43ª posição; na capacitação humana, em 42º lugar, e em 45º posição em termos de e-Participação.

Em 2014, Portugal subiu para a 37ª posição do EGDI, num horizonte de 193 Estados Membros. Em termos de e-Participação, Portugal subiu para o 33º lugar do ranking.

04

PROBLEMAS, EXPECTATIVAS, DESAFIOS

A crise financeira e económica que começou em 2008 e afetou a maioria dos países reabriu o debate sobre o papel do Estado, como e onde deve intervir para conseguir que os objetivos de reforma e otimização de recursos sejam alcançados de forma eficaz, em particular nas administrações públicas.

As perspetivas para a economia global, incluindo o caso português, mostram melhorias graduais. Contudo, continuam as consequências da crise financeira, económica e social. Baixo crescimento económico, alto endividamento dos governos, desemprego persistente e ampliação das desigualdades exigem forte ação corretiva. Aos governos é esperado e exigido que coloquem as economias de volta nas pistas de um crescimento mais forte, mais inclusivo e mais sustentável.

Os cidadãos esperam que o edifício governativo seja capaz de liderar o caminho. Sem uma liderança forte, apoiada por políticas eficazes, a confiança é facilmente destruída. Os cidadãos, de uma forma geral, perderam a confiança na capacidade dos decisores políticos para resolver os problemas económicos e responder às suas necessidades e exigências. Entre 2007 e 2012, pelos números da OCDE, a confiança nos governos nacionais diminuiu de 45% para 40%, em média, o que torna difícil para as autoridades nacionais mobilizar o apoio às reformas necessárias.

Embora os governos tenham tomado medidas para fortalecer as instituições e melhorar o custo-benefício, ainda há muito a ser feito. Por exemplo, de acordo com dados da OCDE, a saúde das suas finanças públicas, a questão da desigualdade, a sustentabilidade dos serviços de índole social, as disparidades de género terá que melhorar substancialmente, bem como as disparidades no caso do igualdades de género são exemplos de tópicos que requerem contínua atenção. Por exemplo, as mulheres ocupam apenas 40% da média da OCDE em cargos de gestão e 29% dos cargos de direção superior.

A OCDE tem produzido estimativas de melhorias nos saldos primários subjacentes que seriam necessários para reduzir a dívida pública bruta para 60% do PIB em 2030. Em média, nos países membros da OCDE, um aumento de cerca de 3% do PIB potencial é necessário para fazer face à situação orçamental de 2012. No entanto, vários países continuam a enfrentar uma crescente dívida pública em relação ao PIB, que em Portugal ascende a cerca de 130%. Esta realidade resulta, em parte, dos pacotes de estímulo e receitas estagnadas por causa da crise, bem como aumentos das despesas relacionadas com o envelhecimento demográfico.

Em todo o caso, a crise económica e financeira e as suas consequências têm levado muitos governos a implementar planos de ajustamento estrutural duríssimos para restaurar a saúde das suas finanças públicas. Se a confiança nos governos diminuiu consideravelmente, também as crescentes expectativas dos cidadãos têm sido difíceis de abordar com os recursos limitados dos governos.

É certo que vários países, Portugal incluído, adotaram novas práticas orçamentais e desenvolveram novas instituições de governação. Mudanças na estrutura global de go-

vernação económica tornaram-se necessárias uma vez que os mecanismos existentes se mostraram ineficaz para manter a disciplina fiscal. Por exemplo, 97% dos países da OCDE está atualmente com regras fiscais suplementares em vigor e o número médio dessas regras por país aumentou. Entre 2009 e 2013, oito países estabeleceram instituições fiscais independentes para promover a disciplina fiscal, gerar informações económicas e assegurar que os recursos são alocados onde eles serão mais úteis.

Os níveis de emprego público tendem a manter-se estáveis a longo prazo. O emprego nas administrações públicas manteve-se relativamente inalterada entre 2001 e 2011, em pouco menos de 16% da força de trabalho total. Este número é relativamente pequeno quando comparado com os gastos médios do governo, 45,4% do PIB em 2011. Apesar do fato de que vários países da OCDE, incluindo Portugal, terem anunciado o congelamento de recrutamento e reduções do emprego, como parte de seus planos de consolidação orçamental, as reduções significativas no emprego público são difíceis de sustentar a longo prazo.

É, pois, necessária uma nova abordagem para a gestão pública, em torno da criação de capacidade estratégica, instituições fortes, instrumentos e processos eficazes e resultados mensuráveis claros. A EGOV é indiscutivelmente parte desse processo. Dois exemplos, com impacto recente e inovador, ilustram isto mesmo.

- *E-procurement*. Muitos países da OCDE estão a reestruturar as funções de contratualização e compras públicas, recorrendo a plataformas digitais (97% utilizam um sistema de e-procurement nacional), para alcançar economias de escala, incrementar a transparência de processos, e para prosseguir outros objetivos políticos, como a inovação, o crescimento sustentável (73% promovem contratos verde), e o suporte às PME (70% promovem a contratação das PME).
- *Open Data*. Dados Governamentais Abertos (OGD), em Portugal representado pelo dados.org, está também a ganhar importância como um instrumento de governação. Pouco mais de metade (56%) dos países da OCDE têm uma estratégia nacional para a prestação de OGD para os cidadãos; 12% indicam a existência de estratégias separadas neste campo por ministérios individuais, e 28% têm estratégias nacionais ou de nível inferior. Principais prioridades OGD incluem a transparência e a abertura, o aumento do volume de negócios do setor privado e à criação de novas empresas. Além disso, o potencial de OGD para melhorar o fornecimento de serviços é bem compreendido pelos países; no entanto o seu impacto potencial sobre o envolvimento dos cidadãos em debates públicos e no processo de tomada de decisão não aparece listado entre as principais prioridades.

Os governos dos países da OCDE estão cada vez mais preocupados com o fornecimento de bens e serviços públicos de qualidade para uma ampla gama de cidadãos. Muitos países estão a introduzir normas de desempenho de prestação de serviços e implementação de mecanismos para medir e integrar o feedback dos cidadãos no processo. É assim importante que o Governo faça uma comparação de quatro dimensões de qualidade de serviço - *acessibilidade, agilidade, confiabilidade e satisfação dos cidadãos* - não só a

nível central, mas também através dos serviços públicos essenciais de educação, saúde, justiça e administração fiscal.

Muitas das situações referidas merecem já a atenção dos governos, e das Administrações Públicas centrais e locais. Aliás, a simplificação dos serviços, a automatização dos mesmos, ou a proximidade, são algumas das iniciativas que estão a ser tomadas em conta e implementadas. Iniciativas como o cartão de cidadão, a chave móvel digital, plataforma de interoperabilidade, plataforma multicanal (portal), bem como serviços integrados (empresa na hora) são exemplos particularmente ilustrativos.

Os desafios que, a nosso ver, enfrenta correntemente o desenvolvimento da EGOV em Portugal são, de seguida, organizados em 4 pilares referentes à *Governança, Disponibilidade de Serviços, Globalização do Acesso e Dinâmicas Locais*.

PILAR 1: GOVERNAÇÃO

Neste pilar identificam-se os seguintes problemas/desafios:

1.

Um dos problemas mais relevantes na situação do EGOV em Portugal é a permanência de silos diversos na Administração e a ausência de uma única entidade que forneça normas e orientações integradas que sejam estudadas, acordadas e, acima de tudo aplicadas. É preciso um entendimento comum de que não basta criarem leis para que as iniciativas sejam implementadas.

Uma das primeiras iniciativas que visava combater a burocratização deu-se com o programa Simplex, que posteriormente se continuou com o programa Simplificar. Contudo, também não basta simplificar as leis. São necessárias medidas de governação claras.

De facto, e apesar do país dispor de uma entidade com o perfil da AMA, a ausência de um *Government Chief Information Officer (GCIO)* assume um peso negativo no desenvolvimento de políticas e iniciativas de EGOV a nível nacional e local. Um GCIO é alguém responsável por liderar e gerir as iniciativas e os investimentos relacionados com as TIC que, efetivamente alinhe o uso da tecnologia com os objetivos da Administração Pública. Para isso, necessita de grande capacidade de liderança para fazer adotar mudanças adaptativas e influenciar a cultura da Administração. Necessita também de capacidade de gestão e um suporte político claro. Curiosamente, os países mais bem classificados no ranking da ONU são aqueles em que a função de GCIO está bem definida e dotada de uma efetiva autoridade. É o caso da Coreia do Sul, Estados Unidos da América, Canadá, Reino Unido ou Singapura. Em quase todos esses casos o GCIO reporta diretamente ou ao Presidente ou ao Primeiro-ministro.

A criação da função de GCIO obrigaria a que toda a estrutura relacionada com as TIC fosse repensada e começasse a ser encarada como um todo orgânico. A essa função se associaria a planificação e o controlo da implementação das medidas relevantes, escudadas em estratégias claras e sempre devidamente acompanhadas de métricas que tornassem a função e os processos facilmente escrutináveis.

A função de GCIO poderia, por fim, criar condições para uma efetiva interligação entre políticas, iniciativas e projetos e que constitui por si só um verdadeiro desafio para futuro. A proliferação destas, muitas vezes dependentes de diferentes ministérios, e sem uma visão informada da “big picture”, acaba por não aproveitar eventuais sinergias e, no extremo, esgotarem boas ideias em combates inúteis.

2.

Um outro desafio, dentro do pilar Governança, relaciona-se com a criação de mecanismos que garantam a implementação de estratégias de médio e longo prazo, de forma estável e combinando de forma dinâmica efetividade das medias e o respeito pelos processos internos e autonomias de serviços e/ou esferas de competência. Este último não deve fazer perder de vista que as políticas de EGOV possuem elementos comuns que poderiam ser reutilizados, com alguma customização, por diversos serviços.

O não estabelecimento formal da função de GCIO, e a excessiva operacionalização das tutelas (ânsia de fazer), em detrimento da definição da estratégias de longo prazo e táticas correspondentes, empurram a operacionalização de medidas generosas para a “máquina” ou o “sistema” com efeitos não raro contraproducentes.

Garantir a estabilidade é proteger ao máximo as grandes linhas estratégicas, cujos princípios inspiradores suscitam, como vimos, um consenso muito alargado em Portugal, de uma excessiva dependência dos ciclos eleitorais. Seria muito importante que as medidas implementadas, como o programa Simplex, o cartão de cidadão, ou outras, não fossem beliscadas ou, pior ainda, suspensas ou reformuladas ao ritmo das mudanças em sede de poder político. É verdade que o Simplex, criado em 2006 foi, de alguma forma, inserido e continuado no programa Simplificar, que possuía uma maior abrangência; mas também se deve reconhecer que nesse processo se perdeu quase uma legislatura.

3.

O terceiro desafio que identificamos é a necessidade constante de observar, medir, avaliar, monitorizar os programas, as iniciativas, as medidas, de maior ou menor fôlego, onde quer que sejam aplicados.

A ligação à realidade, a aferição de expectativas e desvios, a adoção de métricas bem definidas e devidamente explicadas dentro da Administração e fora dela, torna-se essencial. É fundamental saber o que existe, aferir os resultados das políticas, dos modelos adotados, das interfaces concebidas. Há muitos fatores, em verdade, que deveriam ser analisados quando se disponibiliza um serviço – modelo económico, modelo de exploração, ganhos diretos e indiretos (por exemplo, seria útil medir o impacto ambiental da desmaterialização e do atendimento remoto), etc. De algum modo tudo isto está previsto e existem modelos recomendados, por exemplo, o *Standard Cost Model*, que calculam estimativas que permitem identificar ordens de grandeza das custos e benefícios em diferentes domínios de regulação.

4.

Por último, consideramos que os aspetos culturais também representam um problema à modernização e à reforma no sentido discutido neste relatório. Não basta criar leis, e

forçar o seu cumprimento, numa perspetiva *top-down*, para que o essencial efetivamente mude. Para que as coisas mudem, a mudança deve ser preparada ainda antes das leis saírem, envolvendo todos os intervenientes e forçando a que se trabalhe também numa perspetiva *bottom-up*.

O grande desafio aqui é garantir o envolvimento de todos os agentes, todas as entidades, e de uma forma geral, do conjunto da sociedade. Não raro no setor público administrativo há resistências que são puramente culturais, por vezes até não conscientes ou verbalizadas. Por vezes, é apenas o reflexo de não querer ficar dependente de outro. De novo, um GCIO nacional poderia desempenhar um papel moderador e clarificador neste jogo, que não é simples e onde se jogam fatores que vão muito além da racionalidade dos serviços. Não obstante, é de elementar justiça referir que existem já grupos com objetivos claros de agregar vontades, como por exemplo a RIMA, enfraquecidos pelo facto de dependerem de ciclos eleitorais.

PILAR 2: DISPONIBILIZAÇÃO DE SERVIÇOS

1.

Um cidadão que utiliza um serviço da Administração Pública, central ou local, não estará regra geral preocupado em indagar se os serviços são oferecidos na cloud ou em servidores dedicados, se estão integrados ou não, se baseiam em plataformas de interoperabilidade ou não. Espera, sim, que o Estado lhe forneça o serviço anunciado, de forma expedita e com qualidade.

A disponibilização de serviços aos cidadão, cada vez mais complexos e integrados, é assim a ponta visível do iceberg EGOV, e simultaneamente, o motor da sua contínua melhoria.

Atuar na ponta visível e nas componentes imersas em águas mais profundas, de modo que as segundas garantam a primeira, não só ao nível operativo mas também como esteio da sua evolução futura, deverá ser a norma do desenvolvimento de serviços em EGOV.

Um exemplo do muito que ainda existe para fazer em termos de melhoria de serviços e a sua disponibilização aos cidadãos é o caso do Cartão de Cidadão, que, curiosamente ainda não é usado em toda a AP como elemento de autenticação. Continuam a proliferar esquemas de autenticação por *usernames/passwords*, apesar das disposições legais em sentido contrário. Veja-se, nomeadamente, o Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2009, de 2 de outubro, que estabelece as normas para a identificação, autenticação e assinatura eletrónicas de cidadãos perante a Administração Pública:

“a) No que se refere aos serviços prestados por entidades do setor público administrativo do Estado e por EPE ainda não existentes à data de entrada em vigor da presente resolução, é obrigatória a utilização dos mecanismos exclusivos de identificação, autenticação e assinatura eletrónicas do Cartão de Cidadão;

b) No que se refere a serviços prestados por entidades do setor público administrativo do Estado e por EPE já existentes à data de entrada em vigor da presente resolução, as

atuais normas técnicas aplicadas devem ser adaptadas tendo em vista a utilização dos mecanismos exclusivos de identificação, autenticação e assinatura eletrónicas do Cartão de Cidadão.”

E atente-se, a propósito, na quantidade de diplomas legais que regulamentam o Cartão de Cidadão:

- Lei nº7/2007, de 5 de fevereiro - Cria o Cartão de Cidadão e rege a sua emissão, substituição, utilização e cancelamento
- Diretiva 1999/93/CE de 13 de dezembro – Quadro Geral Comunitário para as assinaturas eletrónicas
- Decreto-Lei nº 290-D/99, de 2 de agosto – Regula a validade, eficácia e valor probatório dos documentos eletrónicos, a assinatura eletrónica e a atividade de certificação de entidades certificadoras
- Decreto-Lei nº 62/2003, de 3 de abril, altera o Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto, que aprova o regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital
- Decreto Regulamentar n.º 25/2004, de 15 de julho – Aprova as regras técnicas e de segurança exigíveis às entidades certificadoras que emitem certificados qualificados, regulamentando ainda alguns aspetos específicos relacionados com a credenciação das entidades certificadoras
- Decreto-Lei nº 116-A/2006, de 16 de junho, republicado pelo Decreto-Lei nº 88/2009, de 9 de abril – Procede à criação do Sistema de Certificação Eletrónica do Estado (SCEE) e designa a Autoridade Nacional de Segurança como Autoridade Credenciadora
- Decreto-Lei nº 88/2009, de 9 de abril - Procede à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto, que estabelece o regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de junho, que cria o Sistema de Certificação Eletrónica do cartão de cidadão e as suas diferentes utilidades – autenticação, assinatura...e a chave móvel digital.

2.

Um outro problema neste pilar, e que pode em certa medida ser atenuado com a institucionalização da função de GCIO, prende-se com aquilo que se designa por serviços verticais vs. serviços transversais. Portugal tem excelentes serviços on-line mas essencialmente verticais, i.e. concebidos e disponibilizados por organismos específicos. Alguns exemplos são, o pagamento de impostos via portal das finanças, do Ministério das Finanças, ou o portal das contraordenações.

É expectável que o Portal do Cidadão, ou a futura linha do cidadão, fossem concebidos como disponibilizadores de carácter transversal. Infelizmente, em muitos casos, operam basicamente como menus de apontadores para outros serviços verticais.

Idealmente, os serviços digitais deveriam ser disponibilizados sem que o cidadão tivesse de conhecer a sua origem e articulação com a estrutura da Administração Pública, i.e.

fundamentalmente transversais e organizados em torno de eventos de vida. Por exemplo, o cidadão deveria poder procurar informação guiado pelos seus próprios eventos de vida, tais como: “vou trabalhar para o estrangeiro”. Ou o balcão “Perdi a Carteira” que é um excelente exemplo deste modo de conceber a disponibilização on-line de serviços.

3.

Os últimos anos têm-se assistido a ciberataques com níveis de sofisticação e capacidade de penetração sem precedentes. Estes ataques mostram que atores mal-intencionados têm a capacidade de comprometer e controlar milhões de computadores que pertencem a governos, empresas privadas e cidadãos. Assim, não é de estranhar que questões de cibersegurança, privacidade dos cidadãos e segurança dos serviços sejam uma constante preocupação e um conflito permanente entre a utilização de meios tecnológicos avançados e a privacidade dos cidadãos. Por força da proteção de dados ninguém na Administração Pública tem o conhecimento total daquilo que a própria Administração Pública conhece...

A situação tem, obviamente, impacto na confiança dos cidadãos na utilização dos serviços on-line. Ainda hoje é possível ouvir especialistas afirmarem que é mais seguro assinar com a caneta do que digitalmente. Ou que sendo serviços que passam pela Internet, a sua segurança é duvidosa. De facto, a segurança tem de ser tomada a sério, como uma preocupação no projeto de disponibilização de serviços, mas não como um inibidor.

4.

Uma das mais interessantes iniciativas nacionais e europeias para os próximos anos são as plataformas de interoperabilidade. Tal plataforma existe em Portugal há vários anos, mas a falta de coragem política faz com que esta não seja usada de forma eficiente e por todas as entidades, impossibilitando uma verdadeira integração de serviços.

Interoperabilidade designa a capacidade de múltiplos recursos (sistemas, dispositivos, pessoas e organizações), produzirem, em conjunto, trabalho ou informação de uma forma eficiente e em formato processável por qualquer um deles. A interoperabilidade em TIC é a capacidade de múltiplos sistemas trocarem e reutilizarem informação sem custo de adaptação, preservando o seu significado. Em EGOV apresenta-se em 4 níveis distintos:

- Legal – simplificação e adequação legislativa e regulatória
- Organizacional - compatibilização de processos, cooperação entre organizações
- Semântica - significado da informação, taxonomias e esquemas de dados
- Técnica – partilha de formatos e interconversão de dados

A Figura 4 ilustra uma arquitetura para disponibilização de serviços. Atente-se no lugar central da plataforma de interoperabilidade. Por cima desta a plataforma multicanal permite a interação através de diferentes canais de comunicação e dispositivos computacionais.

SIMPLIFICAÇÃO



Figura 4 - Arquitetura para a disponibilização de serviços (Cortesia da AMA, Apresentação Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública, INA, Lisboa, 5 maio 2014)

A importância das plataformas de interoperabilidade é tanto maior quanto mais depressa as tecnologias se vão tornando obsoletas e se torna necessário lidar com diversos sistemas legados. É inevitável que nas várias vertentes do setor público administrativo as mais avançadas tecnologias coexistem com tecnologias já razoavelmente obsoletas. Certo é que, e apesar da plataforma de interoperabilidade existir desde 2006, esta não é amplamente usada na Administração Pública, existindo diferentes plataformas de interoperabilidade setoriais, o que levou à publicação de uma RCM de 19 de junho de 2015, onde se reitera a necessidade de utilização preferencial da iAP.

5.

Por forma a melhor enquadrar a política de modernização administrativa em Portugal houve recentemente, e de forma acelerada, a criação de uma série de diplomas visando uma uniformização e cooperação dos serviços. Os diplomas são relativamente recentes, contudo alguns carecem de aplicação prática ou demonstração de resultados efetivos para a sua existência.

Um exemplo é o DL 72/2014 – que pretende retomar a RIMA (Rede Interministerial para

a Modernização Administrativa), criada em 1997 de modo a assegurar uma “efetiva prática e coordenação das tarefas de modernização e simplificação administrativas, incluindo nomeadamente mecanismos de avaliação dos custos regulatórios para a atividade económica e para os cidadãos (...) De facto, esta Rede, implicando a criação de pontos focais de modernização administrativa pertencentes a cada ministério, afigura-se como o melhor instrumento para assegurar que, por um lado, que estas políticas são assumidas e implementadas em todas as áreas da governação e que, por outro, subsiste uma instância de coordenação e integração, que possibilite a utilização de ferramentas comuns, promova a partilha de conhecimento e a avaliação das experiências, desencadeie a reflexão conjunta com vista ao melhoramento de práticas e metodologias e garanta a centralização da informação para efeitos de comunicação interna e externa.”

O articulado prevê ainda a aprovação de dois mecanismos de avaliação e de atenuação de impacto regulatório – o “Teste PME” e a regra da “Comporta Regulatória” (one-in, one-out) –, decorrentes de uma deliberação da Comissão ao Parlamento Europeu e cuja implementação é condição *ex-ante* para a atribuição de fundos no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio para o período 2014-2020.

O diploma prevê a ligação ao Plano Global Estratégico e, dessa forma, uma articulação entre a RIMA e o GPTIC, nomeadamente no seu Artigo 5:

“a) Interoperabilidade na Administração Pública, correspondente à medida 11 do plano global estratégico;

b) Disponibilização dos serviços eletrónicos nos pontos únicos de contacto – Portais do Cidadão e da Empresa – e utilização de outras plataformas transversais de suporte à prestação de serviços eletrónicos, correspondente à medida 13 do plano global estratégico;

c) Desmaterialização de processos e procedimentos internos, interação por canais eletrónicos com os cidadãos e empresas, correspondente à medida 14 do plano global estratégico;

d) Administração aberta e novos canais de atendimento, correspondente à medida 23 do plano global estratégico. “

E estabelece a necessidade de “promover programas de inventariação e análise dos custos diretos e indiretos das medidas legislativas e regulamentares que são suscetíveis de ter um maior impacto na atividade económica, com vista ao desenho de projetos específicos de modernização administrativa”. Contudo, alterações operacionais a nível governamental, fizeram com que este plano fosse colocado em stand by tendo sido retomado oficialmente apenas em 2014.

É ainda importante referir o Decreto-lei 73/2014 – de 13 de maio de 2014, que atualiza o decreto-lei 135/99 “que definiu os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, e reuniu de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administra-

tiva, foi dado um passo decisivo na consolidação das políticas públicas de modernização da Administração Pública e, em particular, dos seus serviços de atendimento ao público”

Este decreto-lei tenta de alguma forma fazer a ligação com as atividades correntes do GPTIC e da Agenda Portugal digital: *“A modernização e simplificação administrativas correspondem, aliás, a um desígnio político plenamente assumido pelo XIX Governo constitucional, que o inscreveu nas Grandes Opções do Plano para 2014, mas também na Agenda Portugal Digital, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2012, de 31 de dezembro, e ainda no Plano Global Estratégico de Racionalização e Redução de Custos com as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública, foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, de 7 de fevereiro.”*

Valerá a pena reproduzir aqui parte do seu articulado, onde determinadas ações são, de certo modo, recuperadas.

“Deste modo, procede-se à consolidação as políticas públicas em matéria de modernização e simplificação administrativas, (...) nomeadamente através da generalização da prioridade de atendimento dos utentes com marcação prévia, do maior recurso a mecanismos de interoperabilidade para desonerar o utente da necessidade de instruir pedidos ou enviar documentos com elementos já na posse ou do conhecimento de outros serviços e organismos da Administração Pública, da desmaterialização do sistema de gestão dos elogios, sugestões e reclamações dos serviços e organismos da Administração Pública, da previsão de mecanismos de avaliação pelos utentes e correspondente classificação dos locais e linhas de atendimento ao público, bem como dos portais e sítios na Internet da Administração Pública e, ainda, do estabelecimento de regras relativas à organização da presença do Estado na Internet.

Procede-se, por último, à criação da Linha do Cidadão, na qual as demais linhas públicas telefónicas de atendimento nacional se poderão filiar, de forma a possibilitar ao cidadão que, através de um número curto e facilmente memorizável, atribuído nos termos do Plano Nacional de Numeração, possa ter um melhor acesso ao serviço público que pretenda consultar.”

Em sentido similar, referira-se a tentativa recente de recuperação de uma política global de modernização administrativa, bem como alguns aspetos operacionais da sua implementação. Entre eles, o atendimento ao utente e marcação prévia, a interoperabilidade, e o princípio *“tell only once”*, segundo o qual o cidadão fica dispensado de fornecer elementos à Administração Pública que esta já possua. A importância deste princípio, que terá um impacto notável na disponibilização de serviços EGOV, justifica a transcrição de parte do Artigo 28.º do diploma legal referido:

1. Os cidadãos e agentes económicos são dispensados da apresentação dos documentos em posse de qualquer serviço e organismo da Administração Pública, quando derem o seu consentimento para que a entidade responsável pela prestação do serviço proceda à sua obtenção.

2. Os serviços e organismos da Administração Pública devem assegurar, entre si, a partilha de dados e ou documentos públicos necessários a um determinado processo ou prestação de serviços, em respeito pelas regras relativas à proteção de dados pessoais.

3. Deve ser promovida a criação de certidões permanentes online ou mecanismos de consulta de dados eletrónicos por via da plataforma iAP, reduzindo-se ao mínimo a necessidade de entrega de documentos instrutórios por parte dos cidadãos.

O problema centra-se na respetiva operacionalização. O processo, descrito no Artigo 6.º constitui um desafio maior para o futuro próximo, com um a previsível impacto nas estratégias de EGOV:

1. No prazo de 1 ano a contar da data de entrada em vigor do presente decreto-lei, devem os serviços e organismos da Administração Pública dar integral cumprimento ao disposto no artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, com a redação dada pelo presente diploma.

2. No mesmo prazo deve a plataforma de interoperabilidade (iAP) ser utilizada como meio preferencial de comunicação entre os serviços e organismos da Administração Pública.

3. Para cumprimento do disposto nos números anteriores devem os serviços e organismos da Administração cooperar entre si com vista a realizar as diligências necessárias para o efeito.

Muitas outras iniciativas foram pensadas mas apenas parcialmente postas em prática. Por exemplo, a desmaterialização do sistema de reclamações e elogios que continua a ser feito em papel, embora esteja prevista desde há anos uma versão completamente digital. Outros exemplos incluem a criação de mecanismos de avaliação dos serviços; a definição e levantamento dos sites da administração pública e definição de regras para tal; ou a criação da linha do cidadão.

Impõe-se, contudo, reconhecer diversos passos traduzidos em peças legislativas e regulatórias que visam garantir a operacionalização de algumas medidas preconizadas. O exemplo base, já referido atrás, é a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP) cuja adoção preferencial na troca de informação entre serviços e organismos da Administração Pública foi indicada em comunicado de Conselho de Ministros de 28 de maio de 2015: *“A iAP, disponível no sítio www.iap.gov.pt, é uma plataforma central cujo objetivo é dotar os serviços da Administração Pública de ferramentas partilhadas para a interligação de sistemas de informação, sob a forma de serviços de interoperabilidade, tais como o serviço de integração entre sistemas de informação, os serviços para entrega e receção de mensagens com operadores móveis e os serviços para pagamentos. É, por isso, determinada a adoção preferencial da iAP como meio de troca de informação estruturada entre os serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado.”*

Note-se que sem interoperabilidade generalizada o princípio *tell only-once* nunca será uma realidade, ainda que possam vir a existir outros mecanismos para armazenamento e recolha de Informação quando necessário.

Outro aspeto tem a ver com a cloud e as comunicações, outros elementos fundamentais para o funcionamento do setor público administrativo de forma integrada e com racionalização de esforços e custos.

6.

Uma outra área à qual é necessário prestar uma atenção acrescida é a da disponibilização de serviços transfronteiriços. Requer-se, em particular, alinhamento com os protocolos e serviços europeus, incentivando a participação nacional em iniciativas dentro e fora da Europa, tais como, por exemplo, o Projeto Stork, no qual Portugal tem participado ativamente.

PILAR 3: GLOBALIZAÇÃO DO ACESSO

O terceiro pilar diz respeito à globalização do acesso dos cidadãos, famílias e empresas às infraestruturas tecnológicas que esteiam a Sociedade da Informação e do Conhecimento. De certa forma esta é um elemento contextual decisivo para a implementação da EGOV e para a aferição do seu impacto real. Por outro lado, trata-se de uma classe de desafios que vão muito além do alcance das entidades políticas e operacionais com responsabilidades diretas neste domínio. Tracemos, pois, recorrendo basicamente a dados do EURSTAT, um quadro rápido, mas supomos que ilustrativo, desta realidade.

Ao longo dos anos houve uma forte aposta em matéria de infraestruturas, nomeadamente no acesso à Internet e na generalização das ligações móveis. Recentes indicadores da sociedade de informação do EUROSTAT, mostram que Portugal, quando comprado com a média Europeia (EU 28), está a fazer um trabalho relevante.

Alguns exemplos, como o acesso à banda larga por parte dos portugueses é inferior (60%) ao que acontece no resto da Europa (80%), como podemos verificar pela Figura 5.

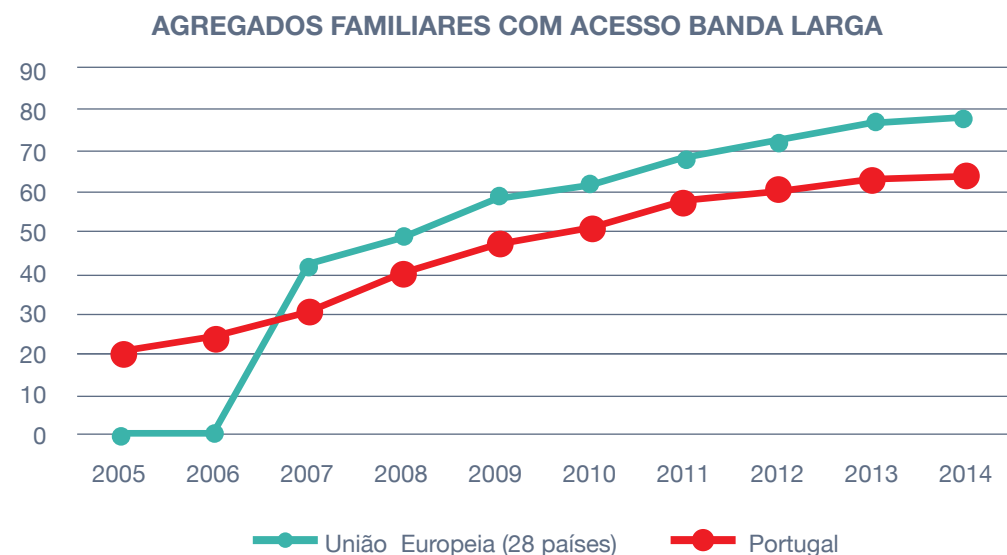


Figura 5 - Percentagem de agregados familiares com ligação banda larga em Portugal comparativamente com a UE (28 países) (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

Em relação ao setor privado, nomeadamente às empresas, verificamos, através da Figura 6 que a percentagem de empresas com acesso a banda larga em Portugal é igual à média europeia, situando-se nos 90%. Este dado é particularmente importante uma vez que a nível de economia Portugal tem assim uma estrutura semelhante à Europa no que à banda larga concerne.

PERCENTAGEM DE EMPRESAS COM ACESSO BANDA LARGA EM PORTUGAL

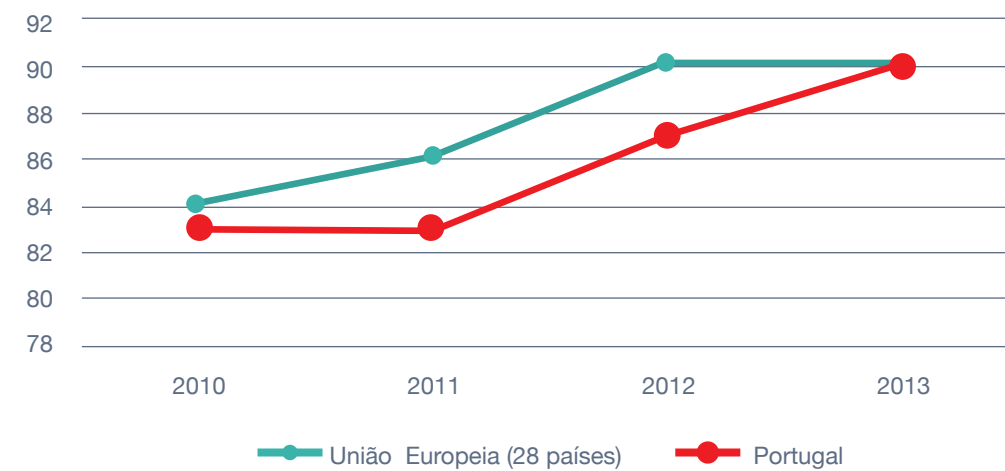


Figura 6 - Percentagem de empresas com acesso banda larga em Portugal comparativamente com a UE (28 países), (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

Contudo, estar próximo da média europeia para os indicadores acima referidos não é, infelizmente, condição suficiente para que haja um intensivo uso da Internet por parte dos cidadãos. Assim, e como podemos verificar pela Figura 7, Portugal situava-se, em 2014, nos 68% contra os 80% da média europeia.

PERCENTAGEM DE INDIVÍDUOS QUE UTILIZAM A INTERNET PELO MENOS UMA VEZ POR SEMANA EM PORTUGAL

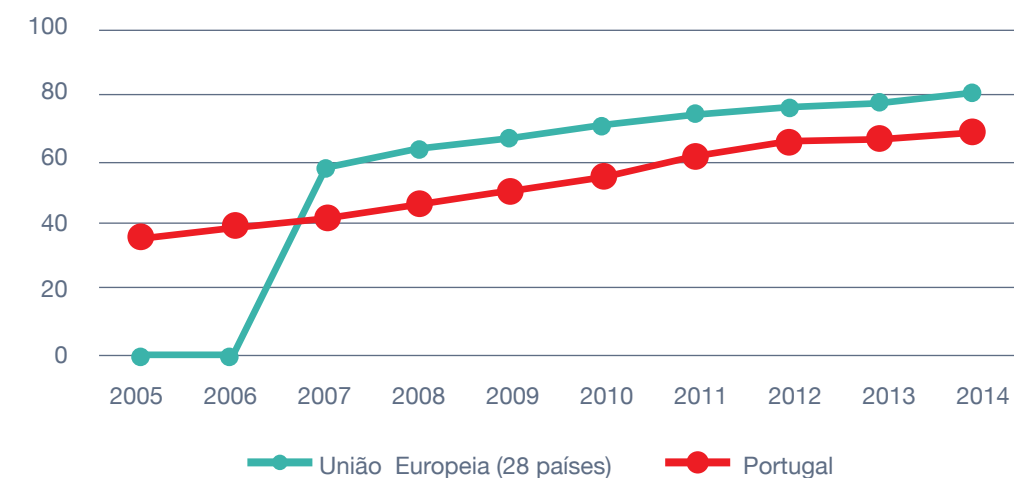


Figura 7 - Inclusão digital: percentagem de indivíduos que utilizam Internet, pelo menos, uma vez por semana (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

Em termos do impacto das estratégias de EGOV, é assim importante analisar a problemática e o real uso que os cidadãos e as empresas fazem das ferramentas e tecnologias disponíveis, nomeadamente com vista à interação com as autoridades públicas nacionais via internet. Assim, pelas Figura 8 e Figura 9 verificamos que há uma diferença de cerca de 10% quer em termos de conhecimentos de informática que em termos de uso da internet por parte dos cidadãos portugueses quando comparados com a média europeia.

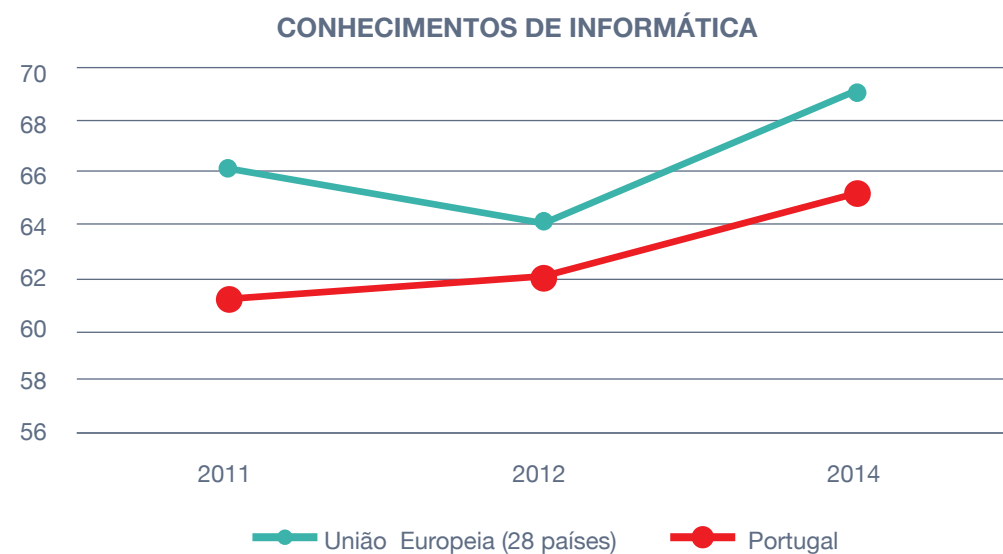


Figura 8 - Percentagem de cidadãos com conhecimentos de informática comparativamente com a média europeia (UE 28 países), (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

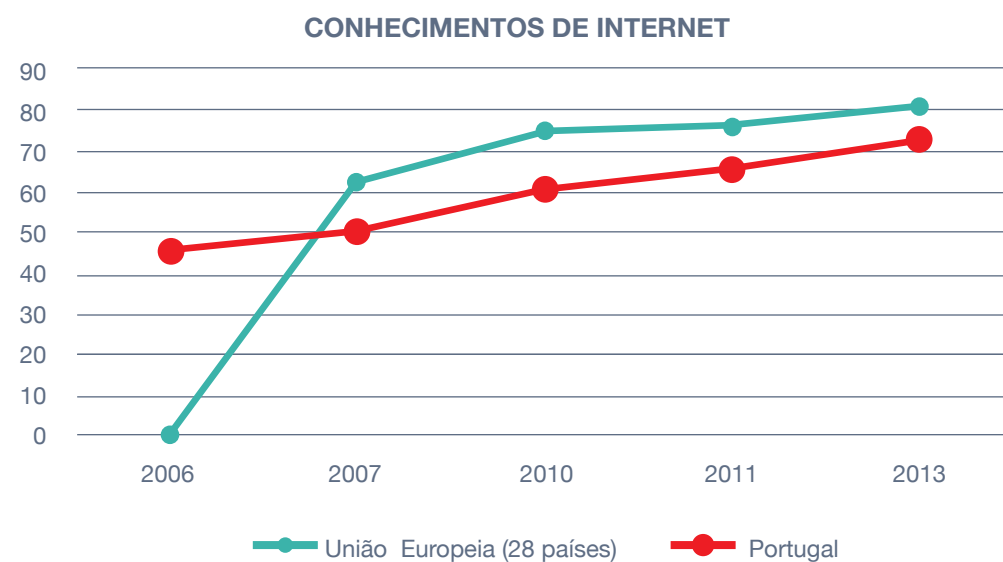


Figura 9 - Percentagem de indivíduos com conhecimento de Internet, comparativamente com a média europeia (UE 28 países), (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

Pela Figura 10, verificamos que a média nacional relativamente à interação dos cidadãos com as autoridades públicas usando a internet, é muito próxima da média europeia.

INDIVÍDUOS QUE USAM A INTERNET PARA INTERAÇÃO COM AS AUTORIDADES PÚBLICAS

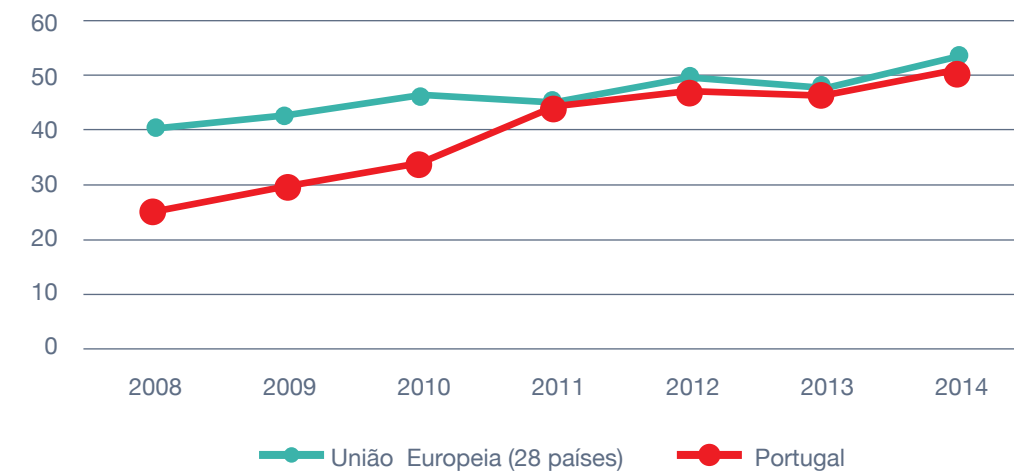


Figura 10 - Percentagem de uso da Internet para interação com as autoridades públicas (últimos 12 meses), (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

Interessante verificar pela Figura 11, que o uso da internet e as pesquisas por informação oficial das autoridades públicas levam a que a média nacional esteja muito próxima da europeia, nos 43% e 45 % respetivamente.

OBTENÇÃO DE INFORMAÇÃO DAS AUTORIDADES PÚBLICAS VIA WEBSITES

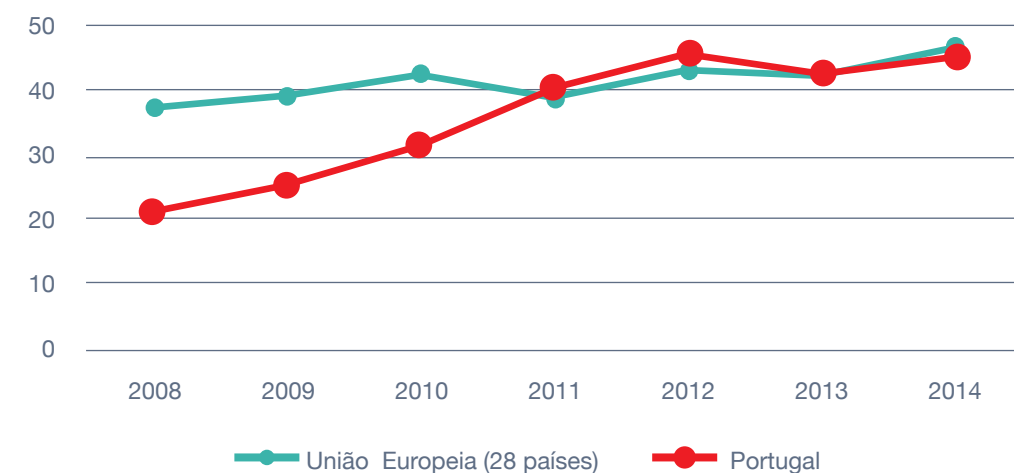


Figura 11 - Percentagem da obtenção de informação das autoridades públicas via websites oficiais, (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

Os dados anteriormente apresentados, em especial dos rankings e-government benchmarking e da UNDESA, apontam para uma **reduzida utilização por parte dos cidadãos dos serviços on-line disponibilizados**. Portugal está efetivamente bem na disponibilização dos serviços, mas os cidadãos ainda não tiram a devida vantagem dos mesmos. Por exemplo, apenas uma percentagem pequena dos cidadãos usam o Cartão de cidadão na sua plenitude. Duas das limitações que podemos destacar do uso do Cartão de Cidadão passam pelo cidadão 1) não ter acesso ao leitor do cartão ou 2) não ter os códigos de acesso. O primeiro

caso, representa um custo acrescido, para quem muitas das vezes não possuiu computador para o efeito. Verificamos, por exemplo na Figura 12, que 37% da população ainda não possui acesso à internet seja através de computador, televisão digital ou telemóvel

PERCENTAGEM DE AGREGADOS FAMILIARES COM ACESSO À INTERNET, ATRAVÉS DO COMPUTADOR, TELEVISÃO DIGITAL OU TELEMÓVEL

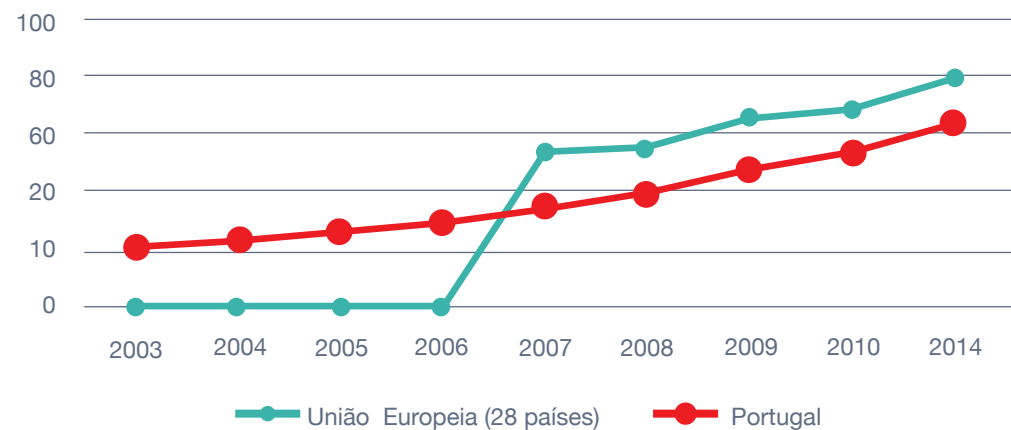


Figura 12 - Percentagem de agregados familiares com acesso à internet através de computador, televisão digital ou telemóvel, (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

No segundo caso verificamos que caso um cidadão perca os códigos de acesso do seu cartão, este só pode ter acesso aos serviços públicos via Cartão de cidadão após adquirir um novo cartão, uma vez que não é possível pedir uma 2ª via dos códigos de acesso. Ainda assim, iniciativas como o Espaço do Cidadão ou a Chave Móvel Digital contribuem para amenizar estas limitações.

DOWNLOAD DE FORMULÁRIOS OFICIAIS

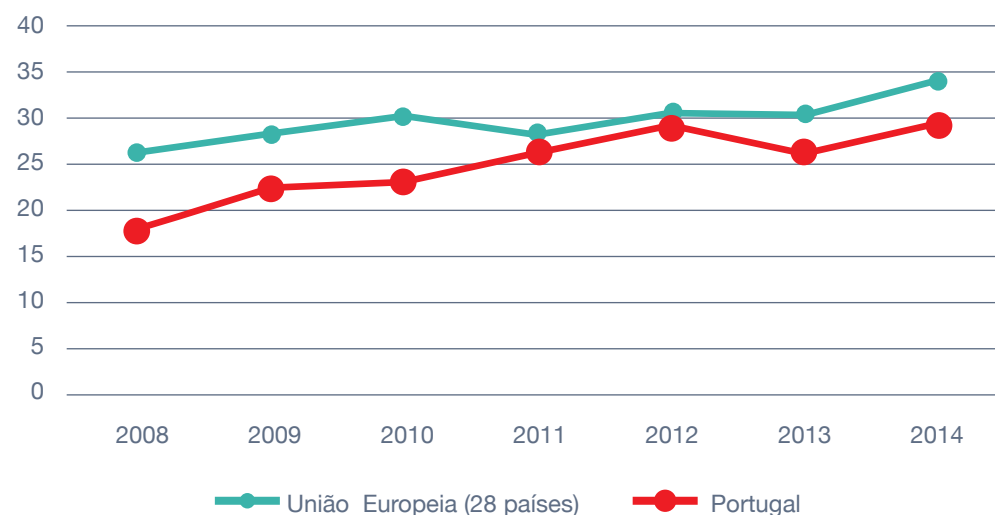


Figura 13 - Uso da internet: percentagem de downloads de formulários oficiais comparativamente com a média europeia (UE 28 países), (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

Portugal está nos 29% de download de formulários online, 5% abaixo da média europeia, Figura 13. O mesmo procedimento se verifica para a submissão de formulários preenchi-

dos e completos via online, Figura 14.

SUBMISSÃO ONLINE DE FORMULÁRIOS PREENCHIDOS

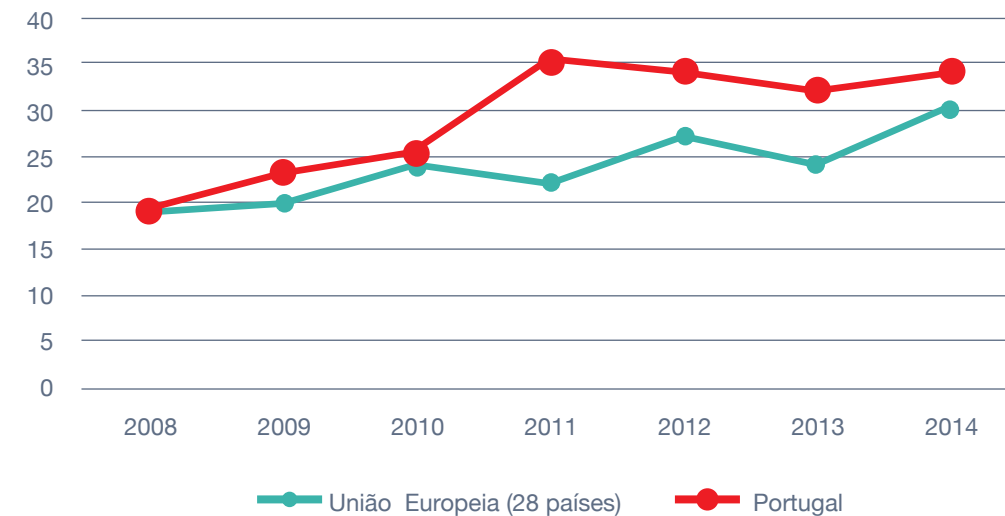


Figura 14 - Uso de Internet: submissão online de formulários preenchidos e completos, (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

Um dos desafios particularmente críticos é o pouco uso que os cidadãos dão aos serviços disponibilizados online. Se, compararmos as submissões online de formulários, ou o uso que é feito para procurar informação online sobre autoridades públicas com a quantidade de agregados familiares que possuem ligação de banda larga e/ou acedem à internet pelo menos uma vez por semana, verificamos que ainda há muito caminho a percorrer na sensibilização as pessoas para o uso das TIC como forma de interação com as autoridades públicas.

Contudo, o caminho é longo. Muitas são as razões que podem levar ao impedimento do uso das TIC para interação com as autoridades públicas. A título de exemplo, verificamos que em 2014 cerca de 24% da população nunca tinha utilizado a Internet, Figura 15.

PERCENTAGEM DE INDIVÍDUOS QUE NUNCA UTILIZARAM INTERNET

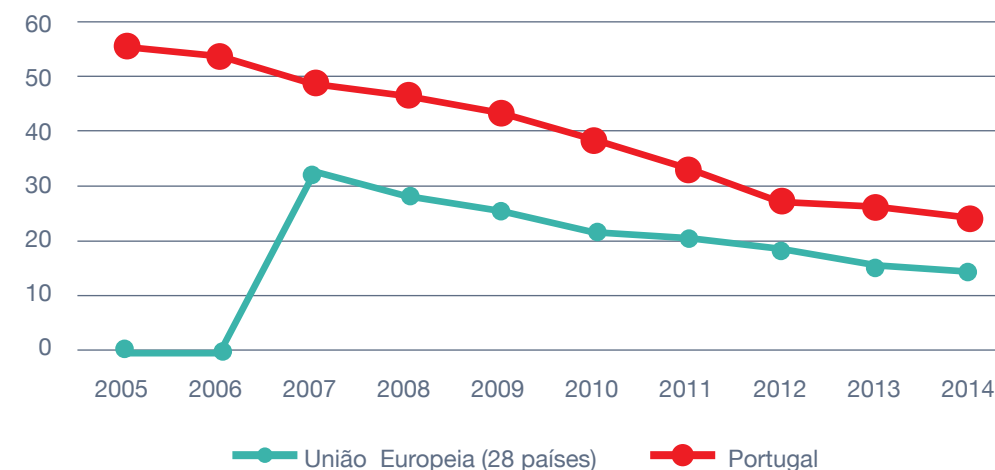


Figura 15 - Uso da Internet: percentagem de indivíduos que nunca trabalharam com a internet, (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

As razões serão várias: uma população envelhecida, poucos nativos digitais, uma situação económica que não permite suportar os custos de uma ligação à Internet e o equipamento associado, entre outras.

Oficialmente, Portugal saiu de uma crise económica que em muito afetou os cidadãos. Não deixa de ser relevante referir, até porque muita da modernização administrativa e simplificação é uma resposta pensada aos constrangimentos então vividos, que a crise económica teve um enorme impacto na vida dos cidadãos. Não é de estranhar pois que, como ilustra a Figura 16, desde o começo da crise em 2010, as famílias tenham começado a cortar neste domínio, situação atingiu o pico em 2013.

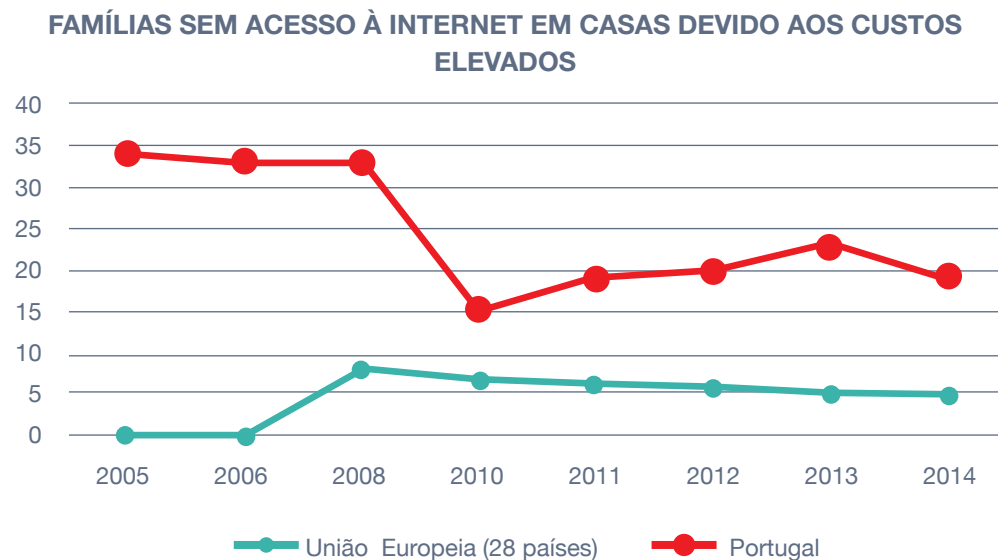


Figura 16 - Percentagem de famílias sem acesso à internet em casa devido ao custo do service, (Fonte: Eurostat de 22-05-2015)

Ainda assim, têm sido tomadas algumas medidas que visam combater não só a exclusão digital mas também a falta de conhecimento dos serviços disponibilizados online. Iniciativas como o Espaço do Cidadão visam dar resposta a estas necessidades, servindo como meio de aprendizagem e de utilização dos serviços, através de uma estrutura simples de mediação.

PILAR 4: DINÂMICAS LOCAIS

A articulação entre as estratégias de EGOV de âmbito central, regional, municipal e setorial, é usualmente apontado como um dos principais desafios para futuro. Já atrás referimos a necessidade de avanços concretos nas zonas da interoperabilidade e da concertação estratégica que deveria estar associada à função de GCIO. Gostaríamos, porém, de trazer a este relatório uma visão que, partindo a própria perceção das autoridades municipais, traduzisse os problemas enfrentados, mas também, e sobretudo, as expectativas e os esforços feitos que traduzem uma enorme sensibilização, generalizada no país, para este domínios, e são em si mesmos uma garantia da sua sustentabilidade a prazo.

Decidimos recolher as opiniões de quatro Presidentes de Câmaras do território nacional. Assim, efetuaram-se 4 entrevistas via e-mail aos seguintes autarcas: Dr. Gil Nadais, Presidente da Câmara Municipal de Águeda, Dr. Ricardo Rio, Presidente da Câmara Municipal de Braga, Dr. Ricardo Costa, vereador da Câmara Municipal de Guimarães e, Dra. Isaura Morais, Presidente da Câmara Municipal de Rio Maior.

Por forma a aferir o impacto de iniciativas de EGOV nos respetivos concelhos, foram colocadas as seguintes questões:

1. Que medida considera mais emblemáticas na ótica da Modernização Administrativa / EGOV implementadas no seu concelho?
2. Quais os fatores catalisadores e/ou inibidores que mais contribuíram para isso? (ex., o impacto dos financiamentos comunitários)
3. Que impacto têm ou podem ter as medidas de EGOV da Administração Central na Administração Local? (ex. Espaços do Cidadão)
4. Qual o impacto das medidas de EGOV do seu concelho, em especial para a economia local, ou melhoria dos serviços à população?
5. Que medidas prevê implementar durante o presente mandato a fim de melhorar os serviços aos cidadãos, das empresas e da própria administração local?

Os textos integrais das suas respostas são apresentados em Apêndice, para o qual o leitor é remetido. Permitimo-nos aqui apenas uma resenha rápida das principais tendências.

Assim, na questão 1, os autarcas referiram a criação do Balcão do Município ou Balcão do cidadão nas câmaras municipais, e adotando uma perspetiva mais nacional, o impacto positivo dos Espaços do Cidadão. A utilização de serviços online como o Portal do Município ou a desmaterialização de documentos e processos são alguns dos pontos que são apresentados como medidas emblemáticas nas respetivas autarquias.

Boa parte destas iniciativas foram impulsionadas pela existência de fundos comunitários (questão 2). É assim evidente, a importância que estes representam para o avanço das reformas administrativas e de modernização nestas câmaras municipais. Contudo, e apesar de um papel catalisador claro, a existência deste tipo de apoios só é efetiva quando articulada com estratégias precisas de reforma e a vontade política de a realizar. Diversas autarquias são excelentes exemplos de resposta ousada a essa oportunidade.

Quanto ao impacto das medidas da administração central na local (questão 3), os autarcas consideram positivas todas as medidas que contribuam para um relacionamento mais fácil entre as duas administrações. Considerando que todas as câmaras aqui referenciadas têm serviços da administração pública, iniciativas centrais como o mapa do cidadão ajudam os seus municípios a estarem mais informados sobre, por exemplo, qual o serviço público mais próximo do sua localização.

Não existem, de facto, dados suficientes que permitam aferir o verdadeiro impacto das medidas de EGOV nos respetivos concelhos (questão 4). Contudo, é fácil concluir que a

simplificação administrativa, o fato dos cidadãos terem os serviços agregados num único espaço como o Espaço do Cidadão, ou os serviços municipais num único balcão, como o Balcão do Município, tem um impacto positivo na economia familiar, uma vez que os gastos quotidianos (deslocações, transportes, gestão do tempo, etc.) têm um impacto importante nas famílias portuguesas.

Finalmente, é curioso anotar uma mudança de paradigma nos serviços municipais na direção da disponibilização sobre dispositivos móveis. A criação de aplicações móveis, ferramentas participativas para os cidadãos, postos de atendimento local, na senda dos Espaços do Cidadão, e o reforço da presença dos serviços municipais online são as ideias mais destacadas para o futuro destes municípios (questão 5).

Um desafio maior para o EGOV em Portugal concerne precisamente a articulação de diversas medidas de carácter local e estratégias globais, que têm um impacto transversal na administração local.

Os agentes locais possuem graus de autonomia que lhes permitem atuar separadamente em muitos domínios com impacto na EGOV. No entanto, também a este nível existem vários bons exemplos EGOV que funcionam de forma integrada. A título de exemplo poderá referir-se:

- O “Licenciamento Zero” definido no DL 48/2011 que visava cumprir o programa Simplex em sintonia com a agenda digital 2015. Na realidade só no último trimestre de 2014 foi implementado na prática e ainda com alguns constrangimentos.
- O “SIR - Sistema da Indústria responsável”, que visa desempenhar no licenciamento industrial um papel semelhante ao que o “Licenciamento Zero” tem no caso comercial. O DL 169/2012 pretende “*criar um novo quadro jurídico para o setor da indústria, que facilite a captação de novos investidores e a geração de novos projetos para as empresas já estabelecidas, baseado numa mudança de paradigma em que o Estado, no espírito do Licenciamento Zero, previsto pelo Decreto -Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, reduz o controlo prévio e reforça os mecanismos de controlo a posteriori, acompanhados de maior responsabilização dos industriais e das demais entidades intervenientes no procedimento.*”
- O “Alojamento Local”, cujas regras foram definidos no DL 128/2014 de 29 de agosto e está já implementado. O diploma simplifica o registo e utilização do alojamento local para fins turísticos.

Adicionalmente, e como vimos acima, a Administração local tem, de forma autónoma diversas iniciativas de modernização administrativa e EGOV visando a otimização dos seus serviços internos e das interfaces com os cidadãos, como, por exemplo, a criação de balcões únicos de atendimento aos munícipes.

Entre as várias iniciativas referidas pelos autarcas é importante mencionar a otimização de processos internos e respetiva disponibilização através de meios informáticos, a adequação de ferramentas adequadas a uma boa gestão interna, nomeadamente a imple-

mentação de ERPS (*Enterprise Resource Planning Systems*), sistemas de gestão documental, e outras ferramentas de gestão.

Os programas de financiamento, nomeadamente SAMA (Sistema de Apoio a Modernização Administrativa) e os fundos comunitários têm sido um dos elementos fundamentais para este esforço. No novo quadro Portugal 2020, o programa SAMA 2020 continuará a ser um dos principais facilitadores a utilizar pela administração local e elegível até 2023, existindo financiamento para ações de modernização e capacitação

Este programa poderá ter, de facto, um alcance muito vasto, no suporte à operacionalização das grandes linhas da EGOV. Por referência ao documento estratégico “Um Estado Melhor”, refere-se: “*Pretende-se, nomeadamente: incentivar a excelência; estruturas partilhadas e reforço das capacidades técnicas; uma justiça mais amiga da economia; o reforço da política da concorrência; a simplificação regimes de licenciamento; uma melhor diplomacia económica; agilização regulamentar; um quadro fiscal incentivador da inovação e combate à evasão e fraude fiscal; interoperabilidade, desmaterialização e utilização do potencial das TIC no e-government (e-health, e-education, e-culture, ...); a continuação da execução do Plano Global Estratégico de Redução e Racionalização das Tecnologias de Informação e Comunicação e do Programa Aproximar - Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública; a reformulação do mapa administrativo; etc.*”

05

PLATAFORMA DE INOVAÇÃO EM GOVERNAÇÃO ELETRÓNICA: ESTRATÉGIA

A Governação Eletrónica (EGOV), entendida como a potenciação das Tecnologias de Informação e Comunicações (TIC) para a transformação da governação pública, visando uma eficiência, eficácia, transparência e escrutínio democrático, gera expectativas e enfrenta desafios que não podem ser ignorados. A perceção global de que urge aumentar a transparência e a eficiência da utilização de recursos na governação pública é bem ilustrada por iniciativas como a Agenda Digital da EU e a Agenda para o Desenvolvimento após-2015 das Nações Unidas. Ambas tratam explicitamente a qualidade dos serviços públicos e aspiram a desenvolver as condições necessárias para possibilitar melhores práticas de governação eletrónica.

É neste contexto, abordado nas secções anteriores, que o processo de instalação em curso, no interior do projeto CampUrbis, em Couros, da *United Nations University Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance* (UNU-EGOV) e de uma *Unidade de Desenvolvimento da Agência para a Modernização Administrativa* (AMA), constitui uma oportunidade estratégica que nos propomos agora caracterizar.

O potencial estratégico destas iniciativas, reside, antes de mais, nas condições que criam para a emergência de um pólo agregador de sinergias entre entidades com missões complementares, UNU-EGOV, AMA, UMinho. A agregação dessas sinergias numa plataforma de inovação nasce da constatação de que

- A evolução e a reforma progressiva do setor público administrativo, e a decorrente necessidade de introdução de mecanismos de EGOV eficazes, flexíveis, seguros, confiáveis, tanto do ponto de vista dos processos como das tecnologias, e menos dispendiosos, requer instâncias devotadas à inovação nesta área,
- Se articulem com as instâncias de decisão e operação, mas desenvolvam a sua atividade distintamente, a um nível que lhes garanta uma visão alargada, não limitada por constrangimentos operacionais e, por isso mesmo, capaz de conceber soluções inovadoras e ousadas.

Mas nasce também do desafio que esta necessidade coloca à investigação científica de carácter multidisciplinar, quer ao nível fundamental, quer aplicado.

Dispomos para concretizar este desígnio de uma importante capacidade instalada nas três entidades referidas:

- Na AMA, um importante capital na conceção, desenvolvimento, acompanhamento, monitorização e avaliação dos projetos e práticas de EGOV e modernização administrativa em Portugal, com amplo reconhecimento internacional e provas dadas.
- Na UNU-EGOV com uma sólida investigação em governação eletrónica orientada às políticas, resultante da vasta experiência adquirida enquanto *Centre for Electronic Governance do International Institute for Software Technology* da UNU, sediado em Macau desde 2004 até à formação da UNU-EGOV, em 2014.
- Na Universidade do Minho com investigação de excelência, e com reconhe-

cimento internacional, numa diversidade de áreas relevantes para a governação eletrónica, nomeadamente na Informática (e.g. segurança; desenvolvimento de sistemas confiáveis; “big data”; interoperabilidade técnica, tecnologias de serviço; infraestruturas críticas de software; interfaces; computação móvel; etc.), nos Sistemas de Informação (e.g. planeamento, monitorização, avaliação); na Administração Pública (governação nacional, regional e municipal; impacto de políticas públicas, transparência, participação; redes colaborativas e organizações virtuais), e ainda em áreas tradicionalmente menos nucleares a esta problemática, mas com potenciais mais-valias importantes (ex. Direito, Gestão, Economia; Jornalismo; Educação).

Estão, pois, reunidas condições para que a convergência entre estas três entidades evolua para um novo patamar, dando origem a uma plataforma estratégica para a inovação em EGOV (com a possível designação de EGOV Innovation Hub, já entretanto adotada na prática) que constitua um pólo de referência na investigação científica e na conceção de soluções inovadoras nesta área, assim como um “think-tank” multidisciplinar, de largo espetro.

A existência de uma infraestrutura física de suporte no âmbito do Centro de Pós-Graduação de Universidade do Minho, situado no CampusUrbi, Couros, Guimarães, objeto de um projeto recente e muito bem-sucedido de recuperação de arquitetura urbana e industrial, dá casa a este projeto e reduz significativamente o esforço de implementação de raiz.

A análise reportada neste relatório, e a interação com o grupo de trabalho de Universidade do Minho, que acompanhou o período de instalação da UNU-EGOV, leva-nos a propor os seguintes objetivos estratégicos para a referida plataforma de inovação, que se desdobram cada um num conjunto de medidas operacionais.

OBJETIVO 1: PROMOÇÃO DE UMA VISÃO E PRÁTICA MULTIDISCIPLINAR.

A inovação em governação eletrónica requer não apenas uma visão multidisciplinar, mas também um conjunto de práticas que a promovam no concreto de cada projeto de intervenção. Tal visão vai além dos domínios clássicos associados, a saber, a informática, os sistemas de informação e a administração e políticas públicas. O direito, a economia, as ciências sociais, são igualmente citados neste contexto. Domínios porventura menos clássicos, como o jornalismo e a psicologia, entre outros, comportam elementos muito relevantes por exemplo, no tratamento dos dados abertos e na conceção de interfaces para serviços públicos.

- Criação de grupos multidisciplinares flexíveis, orientados a um problema/instrumento, com uma estrutura de operação ágil.
- Formalização do processo de investigação em parceria, envolvendo as diversas entidades do EGOV Innovation Hub, em termos de planeamento, execução e avaliação.
- Promoção de treino específico em processos de investigação multidisciplinar.

OBJETIVO 2: INTERLIGAÇÃO ESTREITA ENTRE A INVESTIGAÇÃO E AS PRÁTICAS POLÍTICAS

Deverá ser assegurada que toda a investigação científica realizada no âmbito do EGOV Innovation Hub seja orientada à identificação de problemas (“gaps”) no estado das práticas de governação eletrónica, de forma que os seus resultados sejam traduzidos em recomendações, ferramentas, análises e material de treino e formação relevantes para os diversos agentes no terreno. Da mesma forma os resultados de investigação deverão ser aferidos e validados por dados gerados por projetos em diversos contextos. Assume-se um compromisso efetivo em que a investigação possa influenciar o processo de decisão político, e da mesma forma as atividades de capacitação institucional e formação de redes suportem a implementação dessas políticas.

- Envolvimento claro das instâncias de decisão política (instituições, agentes) e dos diferentes níveis e setores do setor público administrativo na identificação dos problemas e na validação dos resultados (investigação orientada ao problema). Este esforço passa pela promoção de espaços de interação formais e informais entre a investigação, as tendências de inovação tecnológica e a formulação de políticas, ajudando a comunidade científica a identificar e a responder a problemas relevantes, traduzindo os resultados da investigação em instrumentos (recomendações e práticas) políticas, analisando o impacto das inovações tecnológicas, e ajudando os decisores a identificar, analisar e aplicar esses instrumentos.
- Criação de mecanismos explícitos que favoreçam a participação dos diversos agentes sociais, a nível regional e nacional, nas atividades do EGOV Innovation Hub, do planeamento à conceção, da execução à monitorização, de forma a maximizar o seu impacto.
- Em particular, serão dadas condições para a instalação no EGOV Innovation Hub de projetos de natureza setorial do setor público administrativo (e.g. Segurança Social, Saúde, entre outros), evolução que se nos afigura decisiva para a criação de massa crítica e impacto acrescido desta plataforma.
- Aproveitamento das oportunidades de networking internacional, nomeadamente as disponibilizadas pelos canais próprios do sistema das Nações Unidas e a experiência da UNU-EGOV, para confronto, avaliação e monitorização de práticas e políticas.

OBJETIVO 3: DESENVOLVIMENTO ORIENTADO À INOVAÇÃO

Toda a atividade do EGOV Innovation Hub deverá focar-se na inovação neste setor, ao nível dos soluções tecnológicas, dos processos administrativos, das ferramentas e dos produtos. Deverá evitar-se o risco de um pensamento excessivamente conjuntural e de planos de ação exclusivamente focados em necessidades operacionais correntes. Espera-se, pelo contrário, a capacidade de perceber e operacionalizar a evolução rapidíssima das tecnologias em soluções claramente inovadoras. Mesmo mais, o EGOV Innovation Hub deveria, a prazo, criar condições, com base na relação forte com o mundo académi-

co, para analisar as grandes tendências e os desafios sociais a médio/longo prazo, antecipando efeitos e problemas, e repercutir esse esforço na sua estratégias de inovação.

- Criação de um laboratório de inovação responsável pelo desenvolvimento de protótipos e pela planificação de casos piloto, no qual confluem as diversas sinergias dentro e fora do EGOV Innovation Hub, alargando parcerias com o mundo académico, as instituições do setor público administrativo e o setor privado.
- Estimulo à promoção de *think-tanks* em torno de grandes desafios sociais (por exemplo, de questões demográficas, do impacto de determinadas tecnologias, da literacia digital, etc.) e sua ligação à problemática do EGOV.
- Organização de seminários ou outros eventos que transportem projetos, produtos, reflexões para o espaço público.

OBJETIVO 4: DESENVOLVIMENTO DE SINERGIAS COM A SOCIEDADE CIVIL E AS EMPRESAS

Imaginar modelos colaborativos de governação, ao nível setorial, local, municipal e/ou regional, capazes de colocar nos cidadãos mais informação e capacidade de intervenção e, conseqüentemente, de estimular o aparecimento de redes informais em torno da resolução de problemas, constitui um importante desafio para o futuro que deverá estar presente na estratégia do EGOV Innovation Hub. Por outro lado, o setor privado desempenha um papel de relevo na disponibilização de tecnologias, assim como na conceção e operacionalização de soluções e infraestruturas usadas nas diferentes componentes da Administração. Também aqui o EGOV Innovation Hub deverá atuar como uma plataforma sem barreiras, convidando as empresas a testarem os seus produtos no Laboratório de Inovação do Hub e a participarem ativamente nos seus projetos. Esta interação, e a correspondente capacidade de atracção de agentes do setor social e privado, parece-nos essencial para a sustentação da missão desta plataforma e para o impacto da sua dinâmica.

- Criação de mecanismos de colaboração efetiva com o setor social e privado no seio do Laboratório de Inovação do EGOV Innovation Hub.
- Definição de benchmarkings para tecnologias e processos que a médio prazo possam conduzir à formulação de um “selo EGOV Portugal” que ateste a qualidade/adequabilidade de determinadas ferramentas/produtos/processos desenvolvidos por terceiros para uso no setor público administrativo.

OBJETIVO 5: PROMOÇÃO DE SOLUÇÕES INTEROPERÁVEIS BASEADAS EM TECNOLOGIA CONFIÁVEL E SEGURA.

O desenvolvimento vertiginoso das tecnologias de informação e comunicação, a multiplicidade de soluções no mercado e a heterogeneidade dos graus de confiabilidade e interoperabilidade das mesmas, tornam fundamental a atenção a esta problemática. É nossa convicção que o EGOV Innovation Hub poderá e deverá desempenhar um papel decisivo

no teste, comparação e avaliação das tecnologias de suporte e na elaboração fundada de recomendações aos decisores políticos.

- Criação de condições para teste e avaliação de produtos e tecnologias de suporte nos seus laboratórios, em interação com os seus fornecedores, nomeadamente no que concerne aos aspetos relacionados com a interoperabilidade (técnica) e a confiabilidade (*trustworthiness*).
- Contribuição para o desenvolvimento de normas abertas que possam guiar a adoção de tecnologias em diferentes domínios no setor público administrativo.

OBJETIVO 6: DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL

Capitalizando na experiência das diversas entidades que o constituem, o EGOV Innovation Hub tem condições para se afirmar como um parceiro credível na formação, executiva e académica, e na capacitação institucional para todos os níveis da administração pública. A conceção destes programas deverá ter em conta a sua adequação, ou facilidade de adaptação, aos países em desenvolvimento, e, em particular, aos países de expressão oficial portuguesa com quem temos já um longo historial de colaboração a este nível.

- Desenvolvimento de programas de formação executiva diversificados, com uma estrutura de creditação flexível, que os torne relevantes e praticáveis para agentes do setor público administrativo.
- Contribuir para a definição e consolidação da função de GCIO (*Government Chief Information Officer*) de forma a constituir capacidade de liderança e a utilização estratégica da informação (e das tecnologias associadas) aos diferentes níveis. Este objetivo articula-se com o lançamento de um Mestrado Executivo na área, que tem vindo a ser desenhado pela Universidade do Minho e a UNU-EGOV.
- Desenvolvimento, a médio prazo, de um programa internacional de certificação para o estabelecimento e manutenção das competências necessárias para CIO no setor público administrativo.
- Colaborar em programas de pós-graduação em EGOV e domínios afins, desenvolvidos pelas Universidades portuguesas, nomeadamente pela disponibilização de estágios de desenvolvimento e casos de estudo a partir de projetos concretos do EGOV Innovation Hub

OBJETIVO 7: INTERNACIONALIZAÇÃO.

A internacionalização da experiência portuguesa em EGOV e o seu confronto no plano internacional, num movimento de benefício duplo, deverá constituir um objetivo, diríamos até “genético” do EGOV Innovation Hub. A sua persecução capitaliza no trabalho de promoção e partilha da experiência portuguesa realizada pela AMA e na missão claramente internacional da UNU-EGOV. A unidade operacional da UNU é detentora de um vasto

palmarés em investigação multidisciplinar em governação eletrónica (sobretudo na sua vertente “policy-oriented”), no desenvolvimento de programas educacionais, no suporte político e estratégico às Nações Unidas e aos Estados membros, e na capacitação de instituições universitárias e governos nos países em desenvolvimento. A UNU-EGOV tem uma presença institucional em mais de três dezenas de países, e a sua atividade de formação e consultadoria para governos, instituições internacionais (e.g. ITU, Banco Mundial, UNESCO, etc.), e empresas no setor privado, incluiu a realização, através do Centro que a antecedeu na UNU em Macau, de mais de 300 eventos nos últimos 3 anos e a mobilização de cerca de 6500 pessoas de 75 nacionalidades.

- Construção e manutenção de redes internacionais, tanto de investigação científica como de formação e capacitação institucional, suscitando e estimulando sinergias entre diferentes setores (governo, administração, academia, indústria, sociedade civil).
- Promoção da experiência portuguesa como uma “marca” global em EGOV, nos fóruns internacionais relevantes, a partir de produtos/processos/soluções específicos, visando a sua avaliação internacional e estimulando oportunidades de cooperação e negócio.

06

PLATAFORMA DE INOVAÇÃO EM GOVERNAÇÃO ELETRÓNICA: PLANO DE AÇÃO

O plano de Ação que se propõe para o EGOV Innovation Hub consiste fundamentalmente na implementação, de forma faseada, das diversas medidas que desdobram os sete objetivos estratégicos enunciados na secção anterior.

Uma vez instaladas no Campus de Couros a UNU-EGOV e a AMA, a tradução das sinergias agregadas numa plataforma de inovação em governação eletrónica, ao longo do ano que se segue, supõe um conjunto de ações de suporte às medidas enunciadas. Assim, identificam-se

IMPLEMENTAÇÃO DE UMA ESTRUTURA DE GOVERNAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO.

Apesar do carácter de parceria que está na base do EGOV Innovation Hub e que supõe uma estrutura de coordenação mínima e orientada por um princípio de consenso, é aconselhável defini-la e implementá-la. Assim, sugere-se a constituição dos dois órgãos seguintes:

- Um comissão de coordenação, integrada por um representante da AMA, UNU-EGOV e Universidade do Minho, com o objetivo de articular a atividade do EGOV Innovation Hub nos seus diferentes âmbitos e promover a realização bem-sucedida dos objetivos estratégicos que venham a ser consensualizados entre as três entidades.
- Uma comissão de acompanhamento que integrará, para além dessas entidades, representantes da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte, das Comunidades Intermunicipais do Cávado e Ave e da Câmara Municipal de Guimarães. Esta Comissão deverá analisar o relatório anual de atividade do EGOV Innovation Hub e emitir parecer sobre o seu desenvolvimento e operação.
- Propõe-se ainda que esta comissão de acompanhamento venha a incluir três personalidades independentes, escolhidas por cooptação, preferencialmente relacionadas com serviços do setor público administrativo ou empresas participantes no Laboratório de Inovação do EGOV Innovation Hub.
- Deverá, por fim, ser fixado anualmente um conjunto de indicadores de desempenho para o EGOV Innovation Hub, articulados com os objetivos institucionais das três entidades que os constituem. Alguns indicadores possíveis, mas não exclusivos, serão: protótipos desenvolvidos; testes de ferramentas ou soluções externas; publicações; teses de mestrado e doutoramento iniciadas; projetos de assessoria contratualizados; recomendações ou análises produzidas; atividades de formação executiva ou capacitação institucional realizadas.

CONSOLIDAÇÃO DA UNU-EGOV

Tal supõe o alargamento do seu quadro operacional e operação em pleno dos órgãos previstos no acordo entre o Governo de Portugal e a Universidade das Nações Unidas, nomeadamente de um Conselho Consultivo. Este é um passo importante para o objetivo

maior de, no prazo de poucos anos, esta Unidade Operacional evoluir para um Instituto da Universidade das Nações Unidas, de pleno direito e com autonomia académica e administrativa, sediado na Região Norte, que constituirá o pólo internacional de referência em governação eletrónica. Este dará corpo a uma presença institucional da Universidade das Nações Unidas em Portugal, reconhecendo, estimulando e internacionalizando de forma muito ampla a investigação, o desenvolvimento e a prática nacional em governação eletrónica. Tal terá óbvias repercussões para o sistema científico nacional, para as instituições universitárias (nomeadamente através de novos tipos de formação quer clássica, ao nível de Mestrado e Doutoramento, quer executiva), assim como para indústria nacional que é já hoje líder em determinados segmentos desta área.

Recorde-se aqui a missão da UNU-EGOV reportada no seu documento de estratégia:

The mission of the UNU-EGOV is to support the United Nations system and member states of the United Nations in transforming the mechanisms of governance and building effective governance capabilities through strategic applications of information and communication technologies to contribute to inclusive social development, inclusive economic development, environmental sustainability, and peace and security.

(...) The vision for UNU-EGOV is to become internationally-renowned think tank on policy-driven electronic governance; a source of authoritative EGOV research, policy advice and education; a bridge between EGOV research and policy; and a reliable EGOV partner for the United Nations system and for member states, particularly developing countries and the host country, of the United Nations.

PLANIFICAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE ESTRUTURAS TECNOLÓGICAS DE SUPORTE AOS PROJETOS DE INOVAÇÃO DO EGOV INNOVATION HUB.

Entre estas, antecipa-se

- Um sistema flexível e robusto de ensino à distância como suporte aos diversos projetos de formação, treino e capacitação institucional. A importância de ensino à distância no contexto das atividades propostas é óbvia para o estabelecimento do EGOV Innovation Hub como uma referência de formação a nível internacional e, de forma muito particular, entre os países de expressão oficial portuguesa.
- Uma plataforma computacional de análise, conceção, demonstração e monitorização de soluções para governação eletrónica em diversos domínios, setores e diferentes realidades nacionais e regionais. Num certo sentido, esta plataforma poderá constituir a espinha dorsal das atividades do EGOV Innovation Hub. Esta poderá assumir a forma de plataforma de virtualização de recursos computacionais e de rede sobre a qual é implementado i) um sistema de análise, conceção, demonstração e monitorização de soluções para governação eletrónica; ii) um sistema de informação e monitorização sobre todas as atividades do EGOV Innovation Hub, que inclui e alimenta o seu web site institucional.
- Um sistema de informação transversal que assegure que as atividades do EGOV

Innovation Hub que criam (investigação) e aplicam (aconselhamento político-institucional e capacitação) conhecimento são desenvolvidas de forma consistente, com retroação efetiva e capacidade de mútuo reforço.

PROMOÇÃO DE INICIATIVAS CONTINUADAS DE INTERAÇÃO COM OS DIVERSOS SETORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, AS EMPRESAS, A ACADEMIA E A SOCIEDADE CIVIL.

Estas poderão incluir ciclos de seminários; workshops com os agentes regionais para identificação de áreas críticas e necessidades de investigação aplicada dirigidas para a resolução de questões objetivas; sessões de formação em temas específicos; realização de testes tecnológicos e sua divulgação.

IDENTIFICAÇÃO DE ÁREAS-CHAVE PARA INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO EM EGOV, DEVIDAMENTE ARTICULADAS COM AS ESTRATÉGIAS DAS ENTIDADES QUE O CONSTITUEM E AS NECESSIDADES DETETADAS AO NÍVEL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, REGIONAL, SETORIAL E NACIONAL.

A título meramente exemplificativo, mas retomando alguns desafios identificados neste documento, aponta-se o seguinte conjunto de questões de natureza multidisciplinar:

- **Coerência:** De que forma podem as organizações governamentais e a administração, suportadas por tecnologias apropriadas, cooperarem ortogonalmente a diversos setores e níveis de intervenção para assegurar graus elevados de coerência política a nível global, nacional e regional?
- **Governação em rede:** Dadas as crescentes dificuldades de resposta centralizada e a necessidade de intervenção ágil e distribuída, de que forma estratégias, ferramentas e práticas de governação eletrónica podem possibilitar a emergência de redes colaborativas entre níveis e agentes de governação, cidadãos, empresas e outras instituições do tecido social, para formular, implementar e monitorar políticas públicas e estratégias de desenvolvimento inclusivo e sustentável?
- **Simplificação administrativa e inovação em práticas de governação:** Reconhecendo a diversidade de objetivos, restrições e desafios existentes endógenos e exógenos aos Estados, de que forma se pode agilizar a transferência e adaptação de inovações em governação eletrónica entre diferentes contextos regionais, nacionais e globais? Como gerir a diversidade e contornar as incompatibilidades entre setores ou níveis da Administração?
- **Transparência e escrutínio público:** De que forma as tecnologias da informação e comunicação podem promover no espaço público os mais elevados standards de conduta ética, transparência e responsabilização dos sistemas de governação e administração, maximizando o seu desempenho e flexibilidade e prevenido a corrupção?
- **Interpretação de texto normativo:** De que modo técnicas e métodos desenvolvidos em modelação de sistemas podem ser usados na conceção de ferra-

mentas para modelação rigorosa de corpus legais e normativos e na verificação de processos administrativos?

- **Infraestruturas tecnológicas confiáveis para governação eletrónica:** Que métodos, ferramentas e tecnologias podem garantir o suporte técnico confiável à operação de sistemas de informação e aplicações críticas para governação eletrónica, em termos de fiabilidade, segurança da informação e interoperabilidade?
- **Legado digital:** Que tipos de infraestruturas poderão garantir a preservação e operacionalização a muito longo prazo de documentos assinados digitalmente, dado o papel chave, e ortogonal aos setores público e privado, da assinatura digital na validação da integridade de dados e na autenticação dos agentes?
- **Mobilidade:** que estratégias, tecnologias, standards e processos se deverão associar para a generalização da disponibilização de serviços sobre os mais diversos canais, incluindo toda a classe sempre crescente de dispositivos móveis? Que implicações poderão ter para a área de EGOV a generalização da *Internet-of-Things*?
- **Agilização do tecido económico:** De que modo práticas sustentadas de governação colaborativa e EGOV podem suscitar novas iniciativas industriais nas áreas da educação, saúde, administração pública, ambiente, etc., promovendo a interoperabilidade, partilhando princípios similares de agilização através de tecnologias da informação e comunicação, e comprometidas com estratégias de desenvolvimento sustentável e inclusivo?
- **Inovação social e cidadania:** De que modo práticas sustentadas de EGOV podem contribuir para a inovação social e a construção de sociedades que protejam preventivamente os seus membros de situações de conflito, insegurança e violência, promovam padrões de produção e consumo sustentáveis e uma maior qualidade de vida?

07

CONCLUSÕES

Procurou este relatório caracterizar a situação da EGOV em Portugal, os desafios que enfrenta, e traçar um quadro de desenvolvimento estratégico para aquilo que chamamos, recorrendo a uma designação que vem sendo popularizada pelas três entidades nele envolvidas, o EGOV Innovation Hub, sediado em Couros.

Encaramos a EGOV como um desafio permanente à reforma da Governação e à reconfiguração de interações entre os diversos agentes públicos, privados e comunitários que partilham o potencial de uma tecnologia em rápido desenvolvimento e de um volume de informação aberto, mesmo que não público, que não teve precedente em nenhuma fase da História.

No momento particularmente crítico que o país atravessa, a inovação em EGOV, tanto quanto a que por ela é potenciada em outros domínios socioeconómicos, tem um impacto fundamental ao nível

- Do suporte à modernização administrativa em diferentes setores e a diversos níveis de granularidade, com óbvios ganhos de eficiência e diminuição de custos operacionais;
- Da melhoria da qualidade, eficiência a abrangência dos serviços públicos;
- Da disponibilização de enormes volumes de dados abertos;
- Da divulgação de boas práticas já implementadas (ou em processo de implementação) no país no domínio da Governação Eletrónica, assim como das soluções tecnológicas associadas e das empresas nacionais que, com notável pioneirismo, as têm desenvolvido, com esperado retorno para o tecido empresarial;
- Da conferência aos cidadãos da oportunidade de uma participação efetiva em diferentes níveis do processo democrático.

Neste contexto, o EGOV Innovation Hub tem vocação para constituir um *think-tank* ao nível regional, nacional e internacional, assim como um polo agregador de valências, sinergias e projetos, e potenciar a emergência e colaboração de diversos agentes institucionais e informais, públicos e privados nesta área.

Deverá conferir à investigação, conceção e prototipagem um acrescido impacto no decisor político e visibilidade internacional, nomeadamente em termos da capacidade de atracção de projetos de investigação, capacitação e consultadoria.

Constituirá, por fim, uma oportunidade relevante para empresas portuguesas que visam atuar no panorama internacional nesta área, encontrarem no EGOV Innovation Hub um parceiro estratégico em I&D e na análise, teste e divulgação de soluções localmente desenvolvidas.

Se nos perguntarem se isto faz sentido - esta plataforma de sinergias múltiplas, que ao mesmo que se estabelece fora dos grandes centros tradicionais, faz da internacionalização uma das suas principais bandeiras - diríamos que sim.

Parafraseando um texto antigo do Eduardo Prado Coelho, “*sentido; não no sentido de um sentido já feito, mas precisamente no sentido de o fazer*”.

APÊNDICE

APÊNDICE A

RESPOSTAS QUESTIONÁRIO DR. GIL NADAIS, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUEDA

1. Que medidas considera mais emblemáticas na óptica da Modernização Administrativa / EGOV implementadas no seu concelho?

- A medida mais emblemática e que mais significado teve foi, sem dúvida a criação do Gabinete de Atendimento ao Múncipe, pelo seu pioneirismo, pela forma como os múnicipes eram atendidos e pela comodidade no atendimento. Lembremo-nos que a sua criação ocorreu há cerca de 20 anos, quando exerci as funções de Vereador. O facto do cidadão não ter de se deslocar pelos diferentes serviços da autarquia aliada à forma como era atendido, sentado face a face com um funcionário, bem como a rapidez de resposta foram situações que marcaram a forma como os serviços da autarquia se passaram a relacionar com os cidadãos. Obviamente que estas mudanças só tiveram um impacto tão forte porque existiram mudanças de organização que permitiram um melhor desempenho de toda a organização.

2. Quais os fatores catalisadores e/ou inibidores que mais contribuíram para isso? (e.g, o impacto dos financiamentos comunitários).

- Se os financiamentos foram importantes, de mais relevância foi a vontade e a certeza que a introdução e adaptação à administração pública de novas metodologias, utilizando ferramentas de gestão e organização já em uso nas melhores empresas bem como a formação dos funcionários foram fatores decisivos. Podemos dizer que mais importante do que os fundos foi/é a vontade de prestar um melhor serviço à população, afrontando o imobilismo e a rotina

3. Que impacto têm ou podem ter as medidas de EGOV da Administração Central na Administração Local? (ex. Espaços do Cidadão)

- Funcionando em pleno estes espaços do Cidadão farão com que a administração fique mais próxima do cidadão. No caso de Águeda o que pretendemos é uma verdadeira articulação com os serviços municipais e que a proximidade obtida potencie a facilidade de acesso dos cidadãos aos diferentes serviços – quer sejam da administração local ou da central – e simultaneamente possam tornar-se num ponto de apoio e de interação entre cidadãos e administração.

4. Qual o impacto das medidas de EGOV do seu concelho, em especial para a economia local, ou melhoria dos serviços à população?

- As medidas de EGOV autárquicas associadas à desburocratização e digitalização de serviços trouxeram muitas vantagens e em especial sob o ponto de vista económico. Ter de deslocar-se menos vezes à Câmara para resolver um problema tem diminuição de custos e de tempo despendidos. Outro fator não menos importante é o sentimento gerado na população que os serviços respondem e estão ao seu lado para ajudarem a resolver os problemas.

5 - Que medidas prevê implementar durante o presente mandato a fim de melhorar os serviços aos cidadãos, das empresas e da própria administração local?

- Neste momento estamos a construir uma rede em fibra ótica, que vai criar POSTOS DE

ATENDIMENTO LOCAL em todas as antigas Juntas de Freguesia. Como referimos acima pretendemos que os serviços da administração (local e central) cheguem mais perto da população e, simultaneamente exista uma verdadeira integração dos serviços da autarquia com os das juntas de freguesia uniformizando processos e prestando um serviço mais célere e de melhor qualidade. Pretendemos ainda melhorar a estrutura da nossa organização introduzindo métodos de gestão aprofundando nomeadamente a metodologia Lean que implementamos.

Nota Final: Questionário efectuado via email entre os dias 12 e 15 de Junho de 2015.

APÊNDICE B

RESPOSTAS QUESTIONÁRIO Dra. ISAURA MORAIS, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL RIO MAIOR

1. Que medidas considera mais emblemáticas na óptica da Modernização Administrativa / EGOV implementadas no seu concelho?

No concelho de Rio Maior temos implementado algumas medidas de EGOV, potenciadoras da relação mais direta com o cidadão e consulta e submissão eletrónica de documentação. São elas:

- **O Balcão do Empreendedor:** a prestação dos serviços necessários ao exercício de uma atividade económica, da responsabilidade desta Câmara, é realizada através deste Balcão;
- **Requerimentos e Minutas Online:** o cidadão pode aceder a minutas de todos os requerimentos a submeter à autarquia, preenchendo-os e submetendo-os online ou presencialmente;
- **Mapas Online:** a autarquia disponibiliza um serviço WEBSIG com informação cartográfica, ortofotomapas, mapas de ruído e Informações detalhadas sobre o PDM de todo o concelho, de onde o utilizador pode aceder igualmente a dados estatísticos de todo o concelho e obter automaticamente plantas de localização;
- **Espaços do Cidadão:** o município é detentor de 2 destes espaços onde o atendimento assistido ao munícipe lhe permite aceder com facilidade a uma cada vez mais vasta gama de serviços públicos disponibilizados pelas várias entidades da administração central, da ADSE ao IMTT por exemplo;
- **O Portal do Munícipe:** conjunto de serviços e requerimentos online que permitem ao utilizador devidamente registado comunicar diretamente com todas as áreas funcionais da autarquia;
- **Corporate TV:** O município, em parceria com a CIMLT, dispõe de um serviço de Corporate TV, instalado em fase inicial apenas em 2 pontos do concelho, mas com conteúdos já disponíveis na internet na Lezíria TV, através do serviço Meo Canal, mas que se pretende venha a ser acessível de forma independente através de uma plataforma WEB própria.
- **Desmaterialização de Documentos e Processos:** não sendo uma medida externa, mas sim de otimização interna do fluxo de documentação e acompanhamento de processos, tem reflexos diretos na celeridade da relação com o munícipe, permitindo ganhos de eficácia na tramitação processual e gerando igualmente poupanças significativas nos consumíveis e serviços associados à impressão de documentos

2. Quais os fatores catalisadores e/ou inibidores que mais contribuíram para isso? (e.g, o impacto dos financiamentos comunitários)

Os fundos comunitários possibilitaram, sem dúvida, muitos destes investimentos. Sem eles seria impossível a uma autarquia da nossa dimensão ter hoje um moderno centro de dados com ligação de fibra óptica ao exterior e à maioria dos edifícios municipais, possibilitando fluidez e centralização de toda a informação. Não teriam sido possíveis alguns investimentos no serviços atrás descritos nem a formação necessária aos utilizadores internos para acompanharem esta evolução nas áreas de gestão do município.

Os problemas de implementação de alguns destes projetos prendem-se, na sua maior parte, com alguma resistência à mudança nos utilizadores internos, ultrapassada com a formação necessária, resistência também sentida nalguns grupos de utilizadores exter-

nos, principalmente nos cidadãos de idade mais avançada, mas que já era esperada e tem sido resolvida através do atendimento presencial.

3. Que impacto têm ou podem ter as medidas de EGOV da Administração Central na Administração Local? (ex. Espaços do Cidadão)

Todas as medidas que contribuam para um relacionamento mais fácil entre as duas administrações e que venham, por esse efeito, a beneficiar os cidadãos terão sempre impactos e efeitos benéficos para a administração local. Já existem no relacionamento entre a DGAL e as autarquias várias ferramentas de eGOV, mas haverá sempre espaço para outras.

Ainda recentemente a AMA lançou uma nova ferramenta, a aplicação MAPA DO CIDADÃO, que embora seja desenhada para uma melhor interação entre os cidadãos e os serviços públicos que se encontram na sua proximidade, acaba também por trazer benefícios a Rio Maior, pois o Atendimento ao Público da autarquia está situado na Loja do cidadão de Rio Maior, a primeira gerida diretamente por uma autarquia, e assim os municípios passam a poder aceder em tempo real às filas de espera do serviço e, em breve, a um sistema de senhas online.

4. Qual o impacto das medidas de EGOV do seu concelho, em especial para a economia local, ou melhoria dos serviços à população?

Não será fácil quantificar economicamente os impactos das medidas de EGOV, mas na medida em que estas evitam deslocações à sede do município, minoram os tempos de tratamento dos processos, tendem a evitar novas deslocações para resolver problemas processuais por insuficiência de documentação têm certamente impactos económicos indiretos como, por exemplo, menores gastos em deslocações, menor tempo despendido nos serviços públicos ou maior certeza dos tempos de tramitação processual permitindo um melhor planeamento para as empresas e também para particulares.

Sendo muita da interação com estas ferramentas realizada através do Portal Internet da autarquia e disponibilizando este um manancial de informação relativa à atividade do município gera-se aqui também um ganho para ambas as partes, tornando o exercício da gestão autárquica mais aberto e transparente, mais fácil de entender e de responsabilizar e mais aberto ao escrutínio e à participação democrática, sendo este talvez um dos maiores ganhos do sistema, embora também de difícil quantificação.

5. Que medidas prevê implementar durante o presente mandato a fim de melhorar os serviços aos cidadãos, das empresas e da própria administração local?

Preveremos vir a disponibilizar uma aplicação para dispositivos móveis que sirva para promover turisticamente o concelho mas que disporá de uma ferramenta de interação com os cidadãos na gestão do espaço público do concelho, permitindo-lhes geolocalizar e reportar imediatamente problemas com que sejam confrontados na via pública (ex: danos no asfalto ou passeios, roturas de água, problemas de sinalética, etc). O backoffice da aplicação permite imediatamente agendar as intervenções de cada um dos serviços municipais necessários e medir o tempo de reparação necessário, dando feedback ao munícipe autor do alerta, se assim se desejar.

Está prevista também a instalação de um sistema de telegestão do sistema municipal de distribuição de águas, dependendo da existência de fundos comunitários por se tratar de um investimento elevado, mas que pode vir a trazer à autarquia ganhos imediatos ao nível da gestão em tempo real de ruturas e perdas de água, minimizando o desperdício do sistema.

APÊNDICE C

RESPOSTAS QUESTIONÁRIO DR. RICARDO COSTA, VEREADOR DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUIMARÃES

1. Que medidas considera mais emblemáticas na óptica da Modernização Administrativa / EGOV implementadas no seu concelho?

- Serviços online (integrados com a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública)
- Orçamento Participativo
- Espaços do Cidadão

2. Quais os fatores catalisadores e/ou inibidores que mais contribuíram para isso? (e.g, o impacto dos financiamentos comunitários)

- Catalisadores
 - Política interna orientada ao cidadão
 - Financiamentos comunitários
- Inibidores
 - Desadequação de alguma legislação ao governo eletrónico e à tramitação digital de documentação

3. Que impacto têm ou podem ter as medidas de EGOV da Administração Central na Administração Local? (ex. Espaços do Cidadão)

- Questão mais política, mas genericamente o e-Gov. tem as seguintes vantagens:
 - aumento da eficiência dos serviços com a redução do tempo e das despesas
 - acesso aos serviços públicos torna-se mais fácil e confortável
 - interligação entre vários serviços públicos (informação integrada e cruzada)

4. Qual o impacto das medidas de EGOV do seu concelho, em especial para a economia local, ou melhoria dos serviços à população?

- Questão mais política, idêntica ao ponto 3.

5. Que medidas prevê implementar durante o presente mandato a fim de melhorar os serviços aos cidadãos, das empresas e da própria administração local?

- Plataforma ePaper (desmaterialização dos processos de licenciamento urbanístico)
- Plataforma de gestão de ocorrências (plataforma que permitirá de forma simples e rápida que o cidadão reporte ao município situações do seu dia-a-dia que necessitam de intervenção municipal)
- Plataforma websig_empresas (Esta plataforma tem como objetivo a disponibilização de dados referentes a parques industriais, zonas industriais, lotes e empresas, para consulta do cidadão/investidor)
- Plataforma serviços municipais partilhados (Plataforma integradora de serviços municipais prestados quer pelo município, quer pelas suas empresas e cooperativas municipais para disponibilizar nos Espaços do Cidadão e Juntas de Freguesia)
- Plataforma Ação Social (Solução de mobilidade para os técnicos no terreno, permitindo aceder à informação das famílias com apoios sociais e mantendo a informação das atribuições de apoios sociais via Município e via IPSS do concelho. Visão da gestão do pelouro com base no orçamento e controlo de atividades)

f) Gestão da Relação com os Cidadãos – Passaporte Cultural (solução CRM que permite manter uma base de conhecimento dos cidadãos, dos seus dados e processos, das suas interações com o Município, do seu histórico de relacionamento e das atividades futuras, das suas preferências, etc)

g) Portal Open Data (Portal que permitirá a disponibilização de coleções de dados (estáticos e dinâmicos) sobre Guimarães, nas mais diversas áreas, para serem utilizados e reutilizados pelos cidadãos, que serão acedidos através do portal)

Nota Final: Questionário efectuado via email entre os dias 12 e 15 de Junho de 2015.

APÊNDICE D

RESPOSTAS QUESTIONÁRIO DR. RICARDO RIO, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGA

1. Que medidas considera mais emblemáticas na óptica da Modernização Administrativa / EGOV implementadas no seu concelho?

Concentramos o atendimento do município num balcão único com serviços da Câmara Municipal e de Empresas Municipais, otimizando recursos, aumentando a celeridade dos serviços e auxiliando os utentes no sentido de encontrarem os serviços.

Apostando na descentralização e no reforço da proximidade com os munícipes estamos a implementar uma rede de espaços do cidadão em Freguesias do concelho onde além do projeto geral nacional vamos incluir serviços do universo municipal (Camara e Empresas Municipais) numa primeira fase pretendendo alargar a outras entidades posteriormente.

Outra vertente em que estamos a apostar é num novo portal municipal onde além de informação pretendemos disponibilizar uma panóplia de serviços e de atendimentos online. Foi efetuada uma reestruturação da estrutura orgânica da Câmara Municipal dotando-a de novas áreas de abrangência, reformulando e incrementando o serviço e oferta à população.

Apostamos consideravelmente na desmaterialização e na integração das várias plataformas de gestão documental.

A disponibilização da plataforma “A minha rua” é também uma forma célere e eficaz dos munícipes obterem respostas às suas questões, queixas e observações.

Criamos uma agência de dinamização económica, a InvestBraga onde implementamos um espaço do investidor, onde de forma integrada os interessados podem obter informação e tratar diversos assuntos relacionados com a dinamização de projetos de negócio ou com a atividade económica da sua empresa.

2. Quais os fatores catalisadores e/ou inibidores que mais contribuíram para isso? (e.g, o impacto dos financiamentos comunitários)

Os financiamentos comunitários deram um contributo importante no alavancar do balcão único, nomeadamente na reabilitação do espaço onde se insere, mas prevalece acima de tudo um forte ímpeto político e reformista onde pretendemos aproximar a governação dos cidadãos e nesse sentido estes projetos serão sempre implementados quer com financiamento comunitário quer com fundos próprios do município.

Os financiamentos comunitários ou outros de carácter extraordinário são extremamente importantes para que as iniciativas a desenvolver o sejam com outra envergadura e abrangência.

3. Que impacto têm ou podem ter as medidas de EGOV da Administração Central na Administração Local? (ex. Espaços do Cidadão)

As medidas de EGOV da administração central, no nosso caso em particular, apenas vêm

reforçar aquela que é a nossa ambição e desiderato da sua implementação, ou seja, já estava gizado no nosso plano de ação implementar medidas nesta vertente mas com o apoio e dinamização de projetos de âmbito nacional é possível aproveitar as sinergias e poupanças de recursos associadas a estas iniciativa.

4. Qual o impacto das medidas de EGOV do seu concelho, em especial para a economia local, ou melhoria dos serviços à população?

O impacto é manifestamente positivo pelas economias que gera, pelo espírito dinâmico que apresenta e pelo valor que aporta ao concelho e à região. Os munícipes além de usufruírem de melhores serviços e atendimentos, sabem onde se devem dirigir e também com as novas plataformas eletrónicas passarão a ter com mais comodidade oportunidade de resolverem os seus problemas, colocarem questões e contactarem com os responsáveis municipais.

5. Que medidas prevê implementar durante o presente mandato a fim de melhorar os serviços aos cidadãos, das empresas e da própria administração local?

Espaços do cidadão com serviços do universo municipal;

Novo portal municipal com informação; interação mono e bi direcional e transação completa;

App disponível para interação com o portal;

App de divulgação turística;

Reforço de serviços disponíveis online nos sites das diversas Empresas Municipais

Nota Final: Entrevista realizada via email entre os dias 12 e 18 de Junho de 2015

