Tornar a Vida Mais Fácil para Cidadãos e Empresas em Portugal

ADMINISTRAÇÃO ELECTRÓNICA
E SIMPLIFICAÇÃO



ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

A OCDE é um fórum único onde 30 países democráticos trabalham juntos para reflectir sobre os desafios económicos, sociais e ambientais da globalização.

A OCDE está também na vanguarda dos esforços para compreender e ajudar os Estados a responder a novos desenvolvimentos e preocupações, nomeadamente os que se encontram associados à governação das sociedades, à economia da informação e aos desafios decorrentes do envelhecimento da população. A Organização oferece um espaço onde os Estados podem comparar experiências de governação, procurar respostas para problemas comuns, identificar boas práticas e trabalhar na coordenação de políticas internas e internacionais.

Os países membros da OCDE são: a Austrália, a Bélgica, o Canadá, a República Checa, a Dinamarca, a Finlândia, a Grécia, a Hungria, a Islândia, a Irlanda, a Itália, o Japão, a Coreia, o Luxemburgo, o México, a Holanda, a Nova Zelândia,a Noruega, a Polánia, Portugal, a Eslováquia, a Espanha, a Suécia, a Suiça, a Turquia, o Reino Unido e os Estados Unidos da América. A Comissão Europeia participa no trabalho desenvolvido pela OCDE.

As publicações da OCDE divulgam amplamente os resultados da recolha de informação estatística e da pesquisa sobre questões económicas, sociais e ambientais, efectuada pela Organização, assim como as convenções, orientações e normas acordadas pelos seus membros.

Versão original publicada em Inglês pela OCDE sob o título «Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification and E- Government»

© OECD 2008

© 2008 Imprensa Nacional Casa da Moeda (INCM) para a edição portuguesa, publicado com o acordo da OCDE

A qualidade da tradução portuguesa e a sua coerência com o texto original é da responsabilidade de Maria Luísa Queiroz de Castro Feijó

PREFÁCIO

Portugal lançou uma série de reformas ambiciosas e profundas do sector público de forma a responder aos desafios e exigências crescentes da economia portuguesa e deste sector. Entre estas reformas, o Simplex tornou-se uma iniciativa de grande relevo — única no conjunto dos Países da OCDE — merecedora de forte apoio político e que aborda as necessidades da simplificação do sector público português e da prestação dos respectivos serviços. Este programa centra-se na forma como a administração electrónica pode ser usada enquanto alavanca para levar a cabo um leque mais vasto de actividades de simplificação administrativa visando melhorar a qualidade da prestação de serviços.

Este relatório é o primeiro estudo realizado pela OCDE para analisar tanto os bons resultados como os problemas da simplificação administrativa e da administração electrónica num determinado contexto nacional. Apresenta propostas de acção que poderão apoiar outros países no desenvolvimento dos seus esforços de simplificação. Ao colocar a simplificação administrativa e a administração electrónica no contexto da reforma da Administração Pública, e ao apresentar propostas de acção concretas, esta análise poderá ajudar os países a identificar o modo como a simplificação administrativa e a administração electrónica podem contribuir para atingir os objectivos globais de melhoria do desempenho das administrações.

Este relatório foi concluído em Abril de 2008. Tem por base as respostas de Portugal a um questionário datado de Junho de 2007 e a um inquérito às organizações da administração central, regional e local, levado a cabo em Outubro-Novembro de 2007, uma vasta recolha de informação sobre gestão pública, simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, assim como uma série de entrevistas com responsáveis da Administração Pública portuguesa e outros comentadores, que tiveram lugar em Maio e Outubro de 2007. O relatório foi elaborado com a participação de um painel de revisores-pares dos governos de França, Itália e Holanda. A participação destes peritos ajudou a situar as iniciativas portuguesas num contexto internacional, o que constituirá uma lição da qual outros países da OCDE poderão vir a beneficiar.

O quadro analítico do relatório baseia-se em três relatórios de síntese da OCDE: The e-Government Imperative (2003), e-Government for Better Government (2005) e Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification (2006). A análise foi realizada sob a direcção do Grupo de Trabalho sobre Gestão e Reforma da Regulamentação (Working Party on Regulatory Management and Reform) e da Rede de Funcionários Sénior de Administração Electrónica da OCDE (OECD Network of Senior E-Government Officials), tendo as suas principais conclusões sido integradas no Programa de Trabalho da Direcção de Governação Pública e de Desenvolvimento Territorial (GOV) (Public Governance and Territorial Development Directorate).

Sob a orientação de Josef Konvitz e Christian Vergez, o estudo foi conduzido e redigido por Yih-Jeou Wang, Flemming Norling Olsen e Mikkel Sune Smith, coadjuvados por Melissa Peerless e Jenifer Stein (edição) e Jonathan Knudsen (questionário e estatística). Agradece-se, em particular, aos três revisores-pares: Jean-Jacques Leandri (França), Kees Keuzenkamp (Holanda) e Luigi Carbone (Itália). A OCDE agradece reconhecidamente a excelente colaboração da administração portuguesa na preparação deste estudo.

ÍNDICE

PREFÁCIO 5

AVALIAÇÃO E PROPOSTAS DE ACÇÃO 13

Principais conclusões 13
O contexto do país 14
Incentivos ao crescimento económico e à criação de emprego 14
Tornar a prestação do serviço público mais eficiente e eficaz 15
Mudança de cultura administrativa 17
Melhor definição de prioridades na selecção das iniciativas de simplificação 18
Melhorar a colaboração e a cooperação 21
Utilização sistemática da monitorização e da avaliação 23

CAPÍTULO 1 — PERFIL E CONTEXTO DO PAÍS 25

Sector público 27
Quadro institucional da simplificação administrativa e da administração electrónica 28
Motores da simplificação 30

CAPÍTULO 2 — POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS 33

Visão e missão 33
Políticas e estratégias a nível do governo central 34
Links para outros programas da reforma do sector público 42
Políticas e estratégias a nível regional e local 44

CAPÍTULO 3 — CONTEXTO JURÍDICO E REGULATÓRIO 47

Qualidade da regulação 48
Ferramentas para uma melhor regulação 51
Quadro jurídico e regulatório da administração electrónica 61

CAPÍTULO 4 — ADMINISTRAÇÃO ELECTRÓNICA COMO FERRAMENTA DE SIMPLIFICAÇÃO 65

Como é que a administração electrónica apoia a simplificação? 65
Um *back-office* integrado para a simplificação 66
Normalização de dados 69
Quadro de segurança das TIC 70

CAPÍTULO 5 — FERRAMENTAS DE EXECUÇÃO 73

Ferramentas orçamentais 74
Gestão de recursos humanos 80

Ferramentas de colaboração e coordenação 84
Cultura administrativa 88
Consulta pública — Envolvimento de interessados 90

CAPÍTULO 6 — FERRAMENTAS PARA ANÁLISE DO DESEMPENHO 93

Monitorização e avaliação 93
Resultados e impactes 105
Comunicação e diálogo 112

ANEXO A — CONTEXTO ECONÓMICO E SOCIAL 115

Geografia 115
Contexto social 116
Contexto económico 117
Indicadores de acesso à ciência e tecnologia 119

ANEXO B — A FORMA DE GOVERNO EM PORTUGAL 129

ANEXO C — HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO ELECTRÓNICA EM PORTUGAL 134

ANEXO D — METODOLOGIA 136

Definição do quadro analítico 136
Contributos 136
Independência, Neutralidade e Verificação dos Contributos 139

ANEXO E — INQUÉRITO SOBRE OS PROGRAMAS SIMPLEX, OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2007 140

ANEXO F — MEDIDAS EMBLEMÁTICAS DOS SIMPLEX 2006-2008 152

Caixas

Caixa 1.1 Objectivos dos programas Simplex 27
Caixa 2.1 Exemplos de iniciativas Simplex na vertente 1: eliminar certidões 35
Caixa 2.2 Exemplos de iniciativas Simplex na vertente 2: eliminar papel/desmaterialização 35
Caixa 2.3 Exemplos de iniciativas Simplex na vertente 3: simplificação/desburocratização 36
Caixa 2.4 Exemplos de iniciativas Simplex na vertente 4: desregulamentação 37
Caixa 2.5 Exemplos de iniciativas Simples na vertente 5: facilitação do acesso aos serviços públicos 37
Caixa 2.6 Exemplos de iniciativas Simplex na vertente 6: harmonização e consolidação de regimes jurídicos 38
Caixa 2.7 O teste Simplex 40
Caixa 2.8 Região digital de Évora 45
Caixa 3.1 Simplificação administrativa na Holanda 56
Caixa 3.2 Ferramentas para a simplificação administrativa e para a redução de encargos administrativos 59
Caixa 3.3 Obstáculos importantes nos quadros jurídicos e regulatórios nos países da OCDE 61
Caixa 4.1 A Framework de Serviços Comuns em Portugal 67
Caixa 5.1 O processo orçamental do Estado Português 74

Caixa 5.2	Quadro de Referência Estratégico Nacional de Portugal (QREN 2007-2013)	77
Caixa 5.3	Competências em TIC na Austrália	81
Caixa 5.4	Colaboração e coordenação entre os vários níveis de governo	86
Caixa 6.1	Indicador da OCDE sobre Product Market Regulation (PMR) — Metodologia	94
Caixa 6.2	Indicador Doing Business do Banco Mundial — Metodologia	95
Caixa 6.3	Índice de Competitividade Global do Fórum Económico Mundial — Metodologia	96
Caixa 6.4	Avaliação e monitorização em países da OCDE	104
Caixa 6.5	Declarações de impostos electrónicas em Portugal	107
Caixa 6.6	Estratégias para a infoinclusão em países seleccionados da OCDE	110
Caixa A.1	Portugal	115
Caixa F.1	Trinta medidas emblemáticas do Simplex 2006	153
Caixa F.2	Vinte medidas emblemáticas do Simplex 2007	154
Caixa F.3	Catorze medidas emblemáticas do Simplex 2008	155

Quadros

Quadro 1.1	Distribuição dos trabalhadores que exercem funções públicas em Portugal (2005)	28
Quadro 3.1	Posição de Portugal nos indicadores "Doing Business"	49
Quadro 3.2	Principais directivas da União Europeia referentes à administração electrónica	62
Quadro 5.1	Resultados das consultas públicas sobre o Simplex 2007	90
Quadro 6.1	Utilização e acesso à Internet em Portugal e na UE-27	109
Quadro A.1	Procura, produção e preços	117
Quadro A.2	PIB real, alteração percentual em relação ao ano anterior	118
Quadro A.3	Mercado de trabalho	118
Quadro A.4	Contas Gerais do Estado	118
Quadro A.5	Utilização da Internet por particulares (por nível de escolaridade completo)	121
Quadro A.6	Utilização da Internet por particulares (por nível de escolaridade completo e idade)	122
Quadro A.7	Utilização da Internet pelas empresas nas suas interacções com as autoridades públicas	123
Quadro A.8	Acesso à banda larga, crescimento	124
Quadro A.9	Nível de competência informática, indivíduos entre os 16 e 74 anos	125
Quadro A.10	Portugal à cabeça das reformas	126
Quadro A.11	i2010	127
Quadro D.1	Respostas ao inquérito da OCDE	137
Quadro E.1	Pergunta — Tipo de Governo	140
Quadro E.2	Pergunta 2.1: Objectivo global do programa	140
Quadro E.3	Pergunta 2.2: Principais linhas de acção do programa Simplex	140
Quadro E.4	Pergunta 2.3: Iniciativas do Simplex 2006	141
Quadro E.5	Pergunta 2.4: Iniciativas do Simplex 2007	141
Quadro E.6	Pergunta 3.1: A minha instituição sugeriu iniciativas para o Simplex	141
Quadro E.7	Pergunta 3.2: A minha instituição é responsável por iniciativas incluídas no Simplex	141
Quadro E.8	Pergunta 3.3: A minha instituição está envolvida na execução de iniciativas do Simplex	142
Quadro E.9	Pergunta 3.4: A minha instituição é afectada pelas iniciativas do Simplex	142
Quadro E.10	Pergunta 4.1: Modernizar a Administração Pública	142
Quadro E.11	Pergunta 4.2: Melhorar a eficiência e diminuir a despesa da Administração Pública	142
Quadro E.12	Pergunta 4.3: Reduzir o número de trabalhadores da Administração Pública	143
Quadro E.13	Pergunta 4.4: Aumentar a confiança no Governo	143
Quadro E.14	Pergunta 4.5: Melhorar a prestação de serviços aos cidadãos	143

Quadro E.15 Pergunta 4.6: Melhorar a prestação de serviços às empresas 143
Quadro E.16 Pergunta 4.7: Melhorar o clima empresarial 144
Quadro E.17 Pergunta 4.8: Melhorar a competitividade de Portugal 144
Quadro E.18 Pergunta 4.9: Melhorar a coordenação entre níveis da administração (Estado, regiões autónomas e municípios). 144
Quadro E.19 Pergunta 5.1: Legislação complexa e de difícil compreensão. 144
Quadro E.20 Pergunta 5.2: Legislação impede a colaboração com outros agentes 145
Quadro E.21 Pergunta 5.3: Falta de financiamento 145
Quadro E.22 Pergunta 5.4: Falta de financiamento a longo prazo para projectos plurianuais 145
Quadro E.23 Pergunta 5.5: Falta de mecanismos para financiamento partilhado/conjunto de organizações 145
Quadro E.24 Pergunta 5.6: Falta de instrumentos comuns para a análise custo/benefício. 146
Quadro E.25 Pergunta 5.7: Falta de uma arquitectura de sistemas comum no sector público . . . 146
Quadro E.26 Pergunta 5.8: Falta de segurança na identificação e autenticação electrónicas 146
Quadro E.27 Pergunta 5.9: Falta de competências TIC 146
Quadro E.28 Pergunta 5.10: Resistência às mudanças organizacionais 147
Quadro E.29 Pergunta 5.11: Falta de políticas e estratégias coerentes 147
Quadro E.30 Pergunta 6.1: Selecção de projectos 147
Quadro E.31 Pergunta 6.2: Análise custo/benefício 147
Quadro E.32 Pergunta 6.3: Planeamento do projecto 148
Quadro E.33 Pergunta 6.4: Monitorização 148
Quadro E.34 Pergunta 6.5: Avaliação 148
Quadro E.35 Pergunta 7.1: Avaliações realizadas. 148
Quadro E.36 Pergunta 8.1: Falta de incentivos para o trabalho em conjunto 149
Quadro E.37 Pergunta 8.2: Falta de hábitos de colaboração 149
Quadro E.38 Pergunta 8.3: Falta de confiança noutros agentes 149
Quadro E.39 Pergunta 8.4: Diferentes níveis de maturidade 149
Quadro E.40 Pergunta 8.5: Resistência interna à mudança 150
Quadro E.41 Pergunta 8.6: Ausência de orientações claras 150
Quadro E.42 Pergunta 8.7: Normas técnicas incompatíveis. 150
Quadro E.43 Pergunta 8.8: Falta de mecanismos de financiamento para serviços partilhados 150
Quadro E.44 Pergunta 8.9: Entraves legais 151
Quadro E.45 Pergunta 9.1: Cidadãos ou organizações de cidadãos 151
Quadro E.46 Pergunta 9.2: Empresas ou organizações empresariais 151
Quadro E.47 Pergunta 9.3: Outras instituições (administração local incluída) 151

Figuras

Figura 1.1 Organização da coordenação da simplificação administrativa e administração electrónica 28
Figura 3.1 Indicador dos encargos sobre as "start-ups" 48
Figura 3.2 Indicador da opacidade/falta de transparência da regulação 49
Figura 3.3 Estudo do Fórum Económico Mundial — Problemas mais importantes em Portugal 51
Figura 3.4 Conhecimento dos objectivos do Simplex. 53
Figura 3.5 Conhecimento das principais linhas de acção 54
Figura 3.6 Instituições que sugeriram iniciativas para o Simplex 54
Figura 3.7 Instituições responsáveis por iniciativas Simplex 55
Figura 3.8 Instituições envolvidas na execução das iniciativas Simplex 55
Figura 3.9 Instituições afectadas pelas iniciativas Simplex 56

Figura 3.10	Problemas de execução — Complexidade da legislação	63
Figura 4.1	Problemas de execução — Arquitectura de sistemas	68
Figura 4.2	Problemas de execução — TIC seguras	71
Figura 5.1	Problemas de execução — Financiamento	76
Figura 5.2	Problemas de execução — Financiamento a longo prazo	76
Figura 5.3	Problemas de execução — Financiamento partilhado	78
Figura 5.4	Problemas de execução — Análise custo/benefício	79
Figura 5.5	Orientações para a análise custo/benefício	79
Figura 5.6	Problemas de execução — Conhecimentos e competências em TIC	82
Figura 5.7	Existência de orientações e ferramentas no interior da organização	82
Figura 5.8	Importância dos problemas que impedem a cooperação	84
Figura 5.9	Problemas de execução — Mudança organizacional	89
Figura 5.10	Problemas de execução — Estratégia coerente	89
Figura 5.11	Envolvimento de interessados externos	91
Figura 6.1	Estrutura do método Standard Cost Model (SCM)	97
Figura 6.2	Existência de orientações para a monitorização	101
Figura 6.3	Existência de orientações para a avaliação	102
Figura 6.4	Frequência da avaliação	102
Figura 6.5	Percentagem de serviços electrónicos disponíveis *online*	106
Figura 6.6	Utilização da administração electrónica por particulares	107
Figura 6.7	Utilização da administração electrónica pelas empresas	108
Figura A.1	Mapa de Portugal	116
Figura A.2	Produto Interno Bruto	117
Figura A.3	Agregados familiares com acesso a computadores no domicílio	120
Figura A.4	Agregados familiares com acesso à Internet	120
Figura A.5	Penetração da Internet em empresas com 10 ou mais trabalhadores (por dimensão)	122
Figura A.6	OCDE — Assinantes de banda larga por 100 habitantes (por tecnologia)	124
Figura B.1	Processo legislativo do Governo	132

AVALIAÇÃO E PROPOSTAS DE ACÇÃO

Principais conclusões

Centrando-se no cumprimento dos objectivos da *Agenda de Lisboa*, da União Europeia, sobre crescimento económico e criação de emprego, Portugal investiu na criação de um ambiente de negócios mais atraente, por via da melhoria significativa do desempenho do sector público. A partir de 2006, Portugal pôs em execução, com elevada prioridade política e resultados, uma série de programas integrados de simplificação administrativa e de administração electrónica, de grande alcance e muito ambiciosos: os *programas Simplex*. Estes programas — únicos entre os países da OCDE e que foram objecto do maior interesse público em Portugal — visam melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos prestados aos cidadãos e às empresas e melhorar a competitividade através de um melhor enquadramento regulatório. Outros programas de reformas, igualmente ambiciosos, visam transformar o sector público. Estes esforços, que estão em pleno desenvolvimento, beneficiam de um alto nível de atenção, a fim de garantir a sua sustentabilidade e continuidade, não apenas na administração central, mas também nas regiões autónomas e nos municípios.

O estudo revelou uma série de características:

- **Estimular o crescimento económico e a criação de emprego:** Portugal enfrenta os desafios da globalização, já que países recém-chegados ao mercado mundial estão a competir em sectores que eram, antigamente, dominados por Portugal e por outros países. Reforçando a competitividade dos seus mercados, melhorando os procedimentos relativos aos contratos públicos e reduzindo, em geral, os custos do cumprimento da regulação, o Governo Português está a contribuir para um aumento da produtividade. A redução dos encargos administrativos, a integração dos regimes de licenciamento e a facilitação de uma interacção mais eficiente entre empresas e serviços públicos são algumas das ferramentas destinadas a reduzir os custos do cumprimento das obrigações legais.

- **Tornar mais eficiente e eficaz a prestação dos serviços públicos:** Uma prestação eficiente dos serviços públicos é parte integrante de um clima de negócios atraente. Portugal está a procurar, com sucesso, atingir, nesta matéria, uma maior eficiência e eficácia, através de um leque de iniciativas que associam simplificação e administração electrónica. Para que esta acção tenha pleno êxito, é necessário criar previamente funções integradas de *back-office* — particularmente no que toca à partilha de recursos (tais como processos, informação, dados, etc.) — e garantir a existência de pessoal qualificado.

- **Garantir que sejam estabelecidas prioridades claras para as iniciativas de simplificação:** Portugal foi um dos primeiros países da OCDE a integrar as políticas de simplificação administrativa e de administração electrónica no âmbito de um conjunto abrangente e coerente de programas de reforma. Muito interessantes nos seus objectivos e ambições, assim como nos resultados até agora alcançados, as iniciativas dos programas Simplex têm de continuar a ser objecto de atenção clara e forte prioridade para poderem ser plenamente eficazes.

- **Melhorar e sistematizar a colaboração e a cooperação em todo o sector público:** O sucesso das actividades de simplificação e de melhoria da prestação do serviço público em Portugal depende, em grande medida, da aplicação dos programas a todas as áreas e níveis da administração pública. Até há bem pouco tempo, a administração central dispunha de poucas ferramentas eficazes de colaboração e de coordenação com a administração local. A integração e a concretização de políticas e de estratégias melhorarão significativamente com a adopção de um quadro vinculativo comum de colaboração e cooperação entre as partes interessadas do sector público.
- **Melhorar o desempenho e utilizar de forma sistemática controlos e avaliações:** Um controlo e uma avaliação frequentes e precisos são essenciais para gerir o desempenho e a execução e para detectar problemas futuros. Até agora, Portugal introduziu algum rastreio da execução dos programas Simplex e está já a trabalhar um conceito comum de controlo e de avaliação que possa ser usado sistematicamente em todo o sector público.

Estas conclusões incidem sobre uma série de questões de governação pública que incluem a gestão dos recursos humanos e do orçamento assim como a reforma da regulação. Serão, adiante, apresentadas de forma mais pormenorizada, juntamente com as avaliações e propostas de acção mais importantes.

O contexto do país

O contexto macroeconómico em que foi lançado o programa Simplex caracteriza-se pela existência de um grande défice orçamental e de uma economia estruturalmente fraca. Todavia, esta situação desafiadora oferece uma janela de oportunidades para alterar a cultura regulatória, melhorar o clima de negócios e aumentar a eficiência do sector público. Entre os principais responsáveis políticos e administrativos, o consenso é total quanto à necessidade e à inevitabilidade da mudança. O Governo Português tentou resolver estes problemas com uma série de esforços de reforma ([1]), de que são exemplo os *Programas Simplex*. O primeiro programa Simplex foi lançado em 2006 e tem sido seguido, desde então, por programas anuais, em 2007 e 2008. Estes programas beneficiam da integração da simplificação administrativa com a administração electrónica e conduziram já à implementação de um número significativo de iniciativas para a melhoria do desempenho do sector público e da forma como os respectivos serviços são prestados (por exemplo, tornando possível criar uma empresa em menos de uma hora).

Existem provas cabais que mostram o empenho do Governo Português na reforma do sector público: em poucos anos, Portugal ultrapassou o desenvolvimento da maioria dos países da OCDE na prestação *online* de serviços públicos. Actualmente, com 90% de disponibilização dos serviços públicos *online* ([2]), Portugal situa-se na terceira posição no que toca ao fornecimento *online* deste tipo de serviços. O Banco Mundial considerou Portugal "top reformer", entre os países membros da OCDE, no que se refere à simplificação do quadro regulador que envolve a realização de negócios *(doing business)* ([3]). Os programas Simplex são da responsabilidade do Ministro da Presidência, que conta com o apoio directo do Primeiro-Ministro. O Governo conta ainda com a Secretária de Estado da Modernização Administrativa (SEMA), nomeada para esta função específica.

A SEMA é responsável pela coordenação estratégica e pela monitorização global, enquanto um instituto público específico — a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) — coordena a nível operacional e do desenvolvimento técnico as ferramentas e estruturas TIC para a administração electrónica. A Agência para a Sociedade do Conhecimento (UMIC) apoia o processo de transformação conducente a uma sociedade de informação através da divulgação do conhecimento das boas práticas e actividades de formação e de investigação (sobretudo em programas de infoinclusão).

Incentivos ao crescimento económico e à criação de emprego

Portugal tem vindo a reduzir os entraves ao comércio e ao investimento e tem progredido no que toca à redução dos custos que as empresas têm de suportar a nível administrativo e regulatório. Podem ainda

ser tomadas medidas adicionais para ajudar a impulsionar a competitividade. O Simplex apoia iniciativas que se destinam a sectores onde a legislação limita a competitividade ou impõe custos excessivos à actividade das empresas. **Os regimes de licenciamento e a regulação do mercado de trabalho e de produtos** são exemplos de áreas em que a simplificação da legislação pode contribuir para a criação de um contexto mais favorável para as empresas portuguesas, e ainda tornar Portugal mais atraente para o investimento estrangeiro. **A melhoria da eficiência geral do sector público** — por exemplo, pela redução dos tempos de espera e a adopção de uma **abordagem mais centrada no utente —** contribuirá para um melhor clima de negócios ao reduzir as barreiras ao desenvolvimento e à inovação.

Contudo, a adopção, pelos utentes, dos serviços electrónicos para interagir com os entes públicos pode ser prejudicada pela infoexclusão**.** A capacidade de utilizar as ferramentas de TIC está fortemente relacionada com a **educação e as qualificações**, áreas em que Portugal se depara com desafios significativos, tal como acontece com outros países da OCDE. Uma proporção relativamente grande da mão-de-obra possui apenas a instrução primária e parcas qualificações. Para tornar as melhorias acessíveis à população em geral e a toda a comunidade empresarial, Portugal poderia **assegurar a flexibilidade adequada nos canais destinados à interacção entre o público e o privado.** Confiar apenas numa administração electrónica altamente desenvolvida pode acarretar o risco de deixar muitas pessoas para trás.

Avaliações

- **Foram dados passos importantes que visam reduzir o número de licenças e o tempo de espera para que um requerimento seja deferido**. Um exemplo disto é a *Empresa na Hora.* O tempo necessário para criar uma empresa passou de mais de 50 dias para menos de uma hora.
- Existe **uma grande diversidade entre as necessidades e as capacidades das pequenas e das grandes empresas,** nomeadamente em relação à utilização das ferramentas TIC. Do mesmo modo, as empresas situadas em grandes cidades são diferentes das que se localizam em áreas rurais**. Acresce que a educação e as qualificações diferem entre gerações e entre regiões,** suscitando a questão da infoexclusão existente em Portugal.

Propostas de acção

- A fim de estimular o crescimento económico e a criação de emprego, Portugal pode considerar **conferir prioridade às iniciativas que visam melhorar a competitividade e remover as barreiras ao comércio e ao investimento,** juntamente com a adopção de iniciativas que visam melhorar a eficiência geral da interacção entre o público e o privado.
- **A prossecução dos esforços para suprimir a infoexclusão e o compromisso público nesse sentido melhorarão a taxa de utilização de serviços *online.*** Devem ser tomadas em conta as qualificações e necessidades dos diferentes grupos sociais. A criação de Lojas do Cidadão e de postos de atendimento físicos, semelhantes e complementares aos Balcões Únicos electrónicos, constitui uma parte importante da estratégia dos canais de comunicação portugueses para melhorar a interacção entre o público e o privado.

Tornar a prestação do serviço público mais eficaz e eficiente

A criação de um clima empresarial atraente, a fim de apoiar o crescimento económico e a criação de emprego, está ligada a uma prestação de serviços eficiente e eficaz, por parte do sector público, aos cidadãos e às empresas. Isto exige pessoal competente e qualificado e um *back-office* integrado que apoie a prestação de serviços de uma forma normalizada. Mais uma vez, tudo isto depende de uma cooperação estreita entre todas as entidades do sector público.

Os recursos humanos são um elemento importante em qualquer reforma do sector público. Conseguir um melhor desempenho exige pessoal disposto a trabalhar de forma empenhada e que seja qualificado. Em face de uma população que vai envelhecendo e uma pressão financeira cada vez maior, os países da OCDE começaram a usar instrumentos de gestão dos recursos humanos — tais como formação, contratos nos quais o desempenho individual é tido em conta, incentivos monetários e descentralização das responsabilidades de gestão — com vista a aumentar a eficiência e a eficácia do sector público.

Um *back-office* bem integrado no sector público garantirá: a interoperabilidade, nomeadamente da prestação dos serviços de administração electrónica em todo o sector público e a todos os níveis da administração, a normalização da informação e dos dados com vista à coerência organizativa, legal e técnica, o uso de um quadro comum de segurança TIC que proporcione um ambiente geral seguro para as informações electrónicas e para o acesso, arquivo e intercâmbio de dados.

Avaliações

- **Existe a consciência da necessidade de aumentar o nível básico das capacidades e competências no serviço público** de forma a permitir que o sector público consiga fazer face às alterações decorrentes das reformas deste sector. Já muito foi feito nesta matéria. Mas um maior desenvolvimento e melhor execução de iniciativas de simplificação nesta área, especialmente ao nível dos municípios, juntamente com a criação de novas estruturas de incentivos, virão ajudar ao cumprimento dos objectivos do programa de reformas.

- **Em pouco tempo, Portugal fez grandes progressos no que toca à criação dos componentes básicos de administração electrónica**, o que permitiu ao sector público português desenvolver serviços horizontais de administração electrónica de apoio às iniciativas nucleares de simplificação. A criação de normas básicas comuns de administração electrónica referentes às estruturas organizativas e técnicas assim como de estruturas de informação e de dados são requisitos prévios necessários, mas não suficientes, para o sucesso de uma utilização simplificada da administração electrónica como ferramenta. O uso de normas comuns a todo o sector público é um requisito prévio para que seja possível colher plenamente todos os benefícios de uma abordagem de simplificação que abranja todo o sector público.

- Criar confiança no uso dos meios electrónicos é indispensável para que Portugal se empenhe plenamente na utilização da administração electrónica como ferramenta chave da simplificação. Como suporte a um ambiente electrónico de confiança, **Portugal criou vários componentes de um quadro de segurança TIC, incluindo uma organização de função** CERT (Serviço de Resposta a Incidentes de Segurança Informática), um Cartão de Cidadão electrónico e uma infra-estrutura de chaves públicas segura. Estes componentes de segurança TIC constituem um alicerce para a criação de um enquadramento de segurança TIC global e coerente no sector público.

- **A simplificação tem também a ver com o uso optimizado dos canais de prestação de serviços**, já que encoraja os utentes que possam fazê-lo a utilizar os canais informáticos (por exemplo: serviços de administração electrónica, correio electrónico, serviços móveis sem fio, etc.) enquanto os utilizadores com menos possibilidades, ou com necessidades especiais, poderão recorrer aos canais de prestação de serviços mais tradicionais (por exemplo: telefones, contactos pessoais, etc.). Portugal tem como *objectivo estratégico* assegurar uma boa relação custo/benefício e uma maior satisfação do utente através do fornecimento de serviços avançados de administração electrónica. Porém, subsiste ainda, em Portugal, o desafio importante da infoexclusão. Por esta e por outras razões, o forte empenho colocado na criação de Lojas do Cidadão em todo o país é um passo importante para melhorar a qualidade dos serviços

fornecidos pela Administração. Unindo os serviços e partilhando recursos, as Lojas do Cidadão existentes têm vindo a proporcionar melhores serviços aos cidadãos e constituem uma plataforma para outros canais de prestação de serviços.

Propostas de acção

- Para levar à prática uma política reformadora dos recursos humanos do sector público, a combinação de incentivos muito precisos e de formação inclui: prémios ou recompensas, concursos e *benchmarking,* possivelmente ligados à avaliação da satisfação do utente relativamente aos novos serviços. Portugal pode considerar ligar estes instrumentos directamente aos programas Simplex, através da integração de ferramentas de recursos humanos e de ferramentas de simplificação. Em paralelo, este esforço deverá ter o apoio de uma oferta bastante reforçada de formação, devidamente orientada para o cumprimento dos objectivos dos programas Simplex.

- O uso consistente de regras que conduzam a uma normalização básica e global da administração electrónica e de um quadro de segurança TIC em todo o sector público aquando da concepção, desenvolvimento e execução dos serviços de administração electrónica com vista à simplificação assegurará a interoperabilidade e a interconectividade em todo este sector. Portugal poderia ponderar a ideia de estabelecer **um acordo geral do sector público relativo ao uso obrigatório de uma normalização de base para a administração electrónica** (incluindo a normalização da informação e dos dados) **e para os componentes de segurança TIC,** o que poderia melhorar quer a coerência de todo o sector público, quer o ambiente global de segurança TIC que serve a simplificação.

- A criação e disseminação das Lojas do Cidadão constitui um importante modelo de enquadramento dos "balcões únicos" centrados no utente. Neste contexto, Portugal poderia considerar os benefícios de **desenvolver, adoptar e pôr em prática princípios comuns para uma estratégia global de prestação de serviços multicanal,** com a disponibilização de opções adicionais de canais de fornecimento de serviços combinados com serviços avançados transaccionais de administração electrónica. Para além disso, uma abordagem contínua no sentido de reduzir a infoexclusão decorrente da idade, educação e origem geográfica ajudaria igualmente a alcançar os objectivos de ampliar a utilização dos serviços de administração electrónica pelos utentes.

Mudança de cultura administrativa

Portugal vê a mudança de cultura no seio da Administração Pública como a chave do sucesso do seu esforço de simplificação. Os problemas relacionados com a forma tradicional de pensamento compartimentado e com uma atitude reactiva do tipo "silo" são identificados e reconhecidos como sendo um dos maiores desafios que têm de ser solucionados.

Avaliação

- Importantes iniciativas horizontais, tais como o Cartão de Cidadão, a Empresa na Hora, o Sistema de Informação Empresarial Simplificada, a Certidão Permanente ou o Portal da Empresa são exemplos de uma forte cooperação e de trabalho em rede entre todos os ministérios. Existem casos em que a **colaboração dentro da administração central funciona bem** embora subsistam problemas de "silos" organizacionais e de uma tradição reduzida de cooperação entre organizações.

Proposta de acção

- **As acções de cooperação e de trabalho em rede entre ministérios devem prosseguir e ser reforçadas.** É possível fazê-lo utilizando uma abordagem por "acontecimentos de vida" nas

próximas fases dos programas Simplex, em que as iniciativas dizem respeito a uma situação global da vida de um cidadão ou de uma empresa, por exemplo a criação de uma nova empresa ou o nascimento de um filho. Estimular-se-á, deste modo, a cooperação entre organizações. Outras possibilidades residem em definir grupos de trabalho comuns com vista a continuar e a reforçar o trabalho em rede entre agentes de simplificação e em considerar a delegação de poderes de Ministérios e de serviços na Agência para a Modernização Administrativa e noutros organismos responsáveis pela coordenação global horizontal.

Melhor definição de prioridades na selecção das iniciativas de simplificação

A criação do primeiro programa Simplex foi uma tentativa bem sucedida para solucionar os problemas mais urgentes e mais visíveis, ainda que com menor exigência relativamente à definição de prioridades. Esta abordagem, assim como a atenção política aos resultados daí decorrentes, teve impactes significativos e contribuiu para conferir reconhecimento e força ao programa Simplex. Simultaneamente, o Simplex tornou-se um programa muito conhecido e aceite e uma marca imediatamente identificada.

Portugal adoptou uma *dupla estratégia* para a construção dos programas Simplex: são cada vez mais seleccionadas para integrar os programas aquelas iniciativas que, em conjunto, possam resolver os problemas mais importantes do ponto de vista económico e melhorar a prestação dos serviços. Ao mesmo tempo, com vista a conseguir uma mudança cultural global em toda a administração, no sentido de uma maior atenção ao utente e de um melhor serviço, uma segunda série de iniciativas está aberta às sugestões de qualquer ministério ou outra entidade pública que esteja disposta a participar neste processo de transformação; os próprios cidadãos podem propor iniciativas aquando de consultas públicas. A filosofia subjacente à reforma baseia-se no princípio de que **o sector público deve fornecer um melhor clima empresarial** e dar liberdade à iniciativa privada, o que implica uma alteração na cultura institucional, no sentido de aceitar um nível mínimo de risco e uma menor interferência regulatória na economia.

Avaliação

- **A alteração da cultura regulatória é um desafio com dificuldade de concretização em termos operacionais.** As práticas regulatórias nem sempre reflectem a necessidade de repensar a utilização das intervenções regulatórias. Portugal dá mostras de que está a começar a reflectir sobre os princípios que presidem às intervenções regulatórias. Por exemplo: requisitos obrigatórios estão a ser substituídos por requisitos voluntários (por exemplo, em relação às escrituras públicas) baseados em análises de risco e, em certas áreas, os controlos *ex ante* (licenças) são substituídos por responsabilidade técnica e eventuais controlos *ex post.*

- **Ao levar a cabo esta *dupla estratégia,* os primeiros programas anuais Simplex continham um grande número de iniciativas que não estavam claramente ligadas entre si por objectivos estratégicos globais ou linhas de acção**. Esta abordagem estratégica visava obter a adesão ao processo de reforma do maior número possível de interessados. Mas, a longo prazo, esta abordagem poderia fazer com que fosse dada maior atenção ao número de iniciativas do que ao seu significado, importância e impacte possível, com o risco de se deixar problemas cruciais por resolver. Reconhecendo este facto, o Governo Português reduziu o número das iniciativas incluídas no programa Simplex 2007 e, mais ainda, no de 2008. Começou também a reorganizar as iniciativas, tomando por base acontecimentos de vida de cidadãos e de empresas, por exemplo, a criação de uma empresa, a mudança de emprego, etc. Mas ao mesmo tempo, Portugal quer manter a linha de acção alargada, que possa criar e conservar a consciencialização da importância da simplificação em todo o sector público, aberta ao contributo do maior número possível de interessados públicos e privados.

Proposta de acção

- **Portugal poderá querer estudar a forma como a mudança na cultura regulatória pode tornar-se operacional**, por exemplo, melhorando a análise de risco na regulamentação e identificando áreas onde é possível transferir mais responsabilidade do Estado regulador para outros grupos da sociedade. Contudo, em qualquer tentativa de substituir a regulação pública relativa a grupos profissionais por auto-regulação, há que tomar em conta a tradição corporativa em Portugal. Além disso, Portugal poderá ainda vir a considerar uma melhor e mais deliberada utilização de outras ferramentas de simplificação em simultâneo com uma forte ênfase na utilização das ferramentas TIC.

- **A atenção conferida a um número mais reduzido de iniciativas genéricas, mas com um maior impacte, ajudará à consciencialização das prioridades a definir nos programas Simplex anuais**. A experiência internacional sugere a existência de uma regra "80/20", na qual 80% dos encargos regulatórios podem ser imputados a apenas 20% da regulamentação, os quais podem ser, então, o alvo de esforços de simplificação. A selecção das áreas de intervenção pode ser suscitada quer pelo envolvimento das partes interessadas quer pelo recurso a indicadores quantitativos avançados. A *dupla estratégia* pode ainda ser utilizada, existindo assim uma série de iniciativas escolhidas principalmente de cima para baixo, que visam cumprir os objectivos estratégicos principais do Simplex, enquanto outra série é composta pelas sugestões de iniciativas de baixo para cima, que visam uma mudança cultural alargada. Será importante não confundir as duas componentes. Seria também de considerar aumentar o período de planeamento para além dos actuais ciclos de um ano. Uma das regras fundamentais a manter é a definição de prazos ambiciosos, mas realistas, para projectos de elevada relevância política.

Qualidade da regulamentação

Como parte do programa Simplex, os **procedimentos que visam garantir a qualidade da nova regulamentação foram significativamente reforçados**, desde 2006, através do Programa *"Legislar Melhor", do teste Simplex,* e da atribuição ao Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (SEPCM) de uma função de guardião bem definida.

Avaliação

- **Portugal está a debruçar-se sobre a qualidade da nova regulamentação e a avançar no sentido das boas práticas internacionais no que toca ao *Regulatory Impact Assessment (avaliação do impacte normativo)***. Neste momento, a fragmentação dos mecanismos de garantia de qualidade dos regulamentos novos e dos outros já existentes não parece causar problemas, mas existe o risco de que estes problemas possam surgir se não for instalado um sistema comum de monitorização e informação. O controlo *ex ante* da regulamentação é um aspecto crucial dos sistemas de controlo de qualidade regulatória, os quais devem integrar métodos adequados e procedimentos para realizar o Regulatory Impact Assessment (RIA); os referidos métodos e procedimentos podem também ser aplicados à regulamentação existente.

Proposta de acção

- A fim de assegurar a qualidade da regulamentação, quando se visa a simplificação, há que estar atento ao sistema no seu conjunto, pondo, nomeadamente, em execução um sistema comum de informação e monitorização dos regulamentos, tanto daqueles que estão já em vigor como de novos. Autorizar que partes interessadas externas tenham acesso aos resultados do teste Simplex poderia ser uma maneira de garantir um compromisso credível na qualidade dos novos regulamentos. Poderiam também ser tomados em conta os novos desenvolvimentos do

sistema RIA, inspirando-se nas evoluções recentes em países líderes da OCDE, como é o caso do Reino Unido.

Consulta pública

A consulta pública dá aos interessados a oportunidade de contribuir para a definição de políticas e de orientar o Governo no que se refere às alternativas mais eficazes. Isto possibilita a redução de custos que impendem sobre os cidadãos e as empresas, bem como a melhoria do cumprimento das iniciativas de simplificação. Foram realizadas consultas públicas no Simplex 2007 e no Simplex 2008, mas não na fase de preparação do Simplex 2006.

Avaliação

- **Os programas Simplex atribuem à consulta pública uma prioridade adequada** e os resultados dessa consulta são, em larga medida, integrados nos programas. Em geral, os interessados mostram-se satisfeitos com a possibilidade de fornecer sugestões e comentários.

- Dado que os programas Simplex visam cada vez mais colocar o utente no centro das prestações de serviço do sector público, parece natural aproveitar ao máximo o contributo desses mesmos utentes. **Tendo em conta que cidadãos e empresas interagem não só com a administração central, mas também com autoridades regionais e locais, os problemas vividos a estes níveis são considerados nos programas Simplex de forma limitada.** Seria, assim, necessário alargar o âmbito da aplicação do Simplex e envolver mais as regiões autónomas e os municípios no processo da consulta.

Propostas de acção

- A fim de maximizar os benefícios das consultas públicas, **Portugal poderia ter em conta formas de ampliar ainda mais a participação dos cidadãos e das empresas nas iniciativas Simplex, devendo igualmente explorar novas formas de melhorar o diálogo com as partes interessadas**. O aumento da transparência no modo como os interessados externos podem influenciar o Simplex beneficia a visibilidade do programa e o desejo dos cidadãos de se envolverem no processo de consulta. Pode também aumentar as expectativas entre interessados, o que causará uma pressão externa saudável sobre os programas; haverá, porém, necessidade de criar uma estratégia de comunicação que permita aliar estas expectativas a avaliações realistas do alcance das iniciativas.

- Portugal poderá querer garantir **de que os processos de consulta pública são sistematicamente realizados através de avaliações *ex ante*** do teor e do âmbito da consulta **e através de uma avaliação *ex post* dos resultados obtidos** com a consulta, incluindo o modo como estes são integrados na definição das prioridades das medidas dos programas Simplex.

Mecanismos orçamentais

Portugal tem os mesmos problemas de muitos países da OCDE no que toca à concepção de mecanismos orçamentais eficientes para a definição de projectos de simplificação a longo prazo. Pode ser oportuno atender a questões orçamentais nos processos de preparação e de execução das iniciativas dos programas Simplex, por exemplo, optando por uma perspectiva plurianual. Dado que as decisões sobre os investimentos no actual sistema de planeamento só podem ser orientadas por considerações orçamentais de curto prazo, isto pode prejudicar o lançamento de projectos importantes se o retorno do investimento estiver diferido no tempo ou se os custos e as economias estiverem distribuídas de uma forma desigual entre as diferentes instituições. A utilização de análises custo/benefício e de planos de sustentabilidade pode influenciar o processo de tomada de decisão.

Avaliação

- **Portugal não dispõe de um mecanismo orçamental relativo ao financiamento conjunto de projectos transversais** que envolvam vários ministérios e serviços, assim como não existem procedimentos sistemáticos que permitam canalizar as poupanças e os ganhos de eficiência que resultam de projectos de simplificação a longo prazo. Não existem quadros comuns para as análises de custo/benefício e de planos de sustentabilidade. A ausência de orientações e de procedimentos limita a definição da prioridade real dos projectos.

Proposta de acção

- **Como parte de uma futura reforma orçamental, Portugal poderia considerar a criação de mecanismos de financiamento conjunto de projectos transversais**. Pode também ser analisada a melhor maneira de ter em conta as economias e os ganhos de eficiência. Uma possibilidade é permitir que as organizações que introduziram medidas de redução de custos possam conservar as economias, mesmo quando estas excedem os investimentos iniciais. Esta possibilidade não é, contudo, a forma melhor e mais eficiente de utilizar os recursos. Orientações e procedimentos claros melhorariam a definição das prioridades. A sua falta pode limitar a prioritização dos projectos.

- **É possível conseguir um melhor planeamento e uma definição mais correcta das prioridades orçamentais através do uso sistemático de análises aprofundadas sobre custo/benefício e de planos de sustentabilidade relativos** aos projectos de simplificação que envolvam determinados gastos. Estas ferramentas podem também reforçar o enfoque na importância de arrecadar benefícios e ganhos.

Melhorar a colaboração e a cooperação

Tendo em conta a existência de inúmeros contactos entre o sector público e os seus utilizadores a nível local e regional, é da maior importância que os esforços de simplificação atinjam, também, estes níveis e abranjam todas as instâncias.

Os programas Simplex abrangem apenas a administração central, sendo que **os municípios e as regiões autónomas não fazem** formalmente **parte desses programas.** Algumas iniciativas Simplex têm impacte sobre os municípios e há municípios que desenvolvem iniciativas de simplificação próprias. As duas regiões autónomas (Açores e Madeira) têm programas próprios de simplificação administrativa e de administração electrónica semelhantes aos programas Simplex da administração central.

Certos países criaram enquadramentos robustos para a coordenação das iniciativas a nível central e local. Tendo em conta a autonomia dos municípios e das regiões autónomas em Portugal, que lhe é conferida pela Constituição, **não existe uma abordagem sistemática para avaliar a necessidade de esforços de simplificação a nível local**. A nível local, os esforços para modernizar a Administração e para melhorar a prestação de serviços aos cidadãos e às empresas variam consideravelmente. Alguns municípios — sobretudo as cidades maiores — percorreram já um longo caminho e estão a pensar de forma estratégica sobre o modo de transformar as suas administrações, enquanto outros fizeram ainda muito pouco. Até certo ponto, mas não totalmente, isto tem a ver com problemas de capacidade (recursos, qualificações e competências) no que toca à implementação.

É necessário criar um quadro institucional para discutir a coordenação das iniciativas a nível central e local, tal como é necessário que a administração central defina uma metodologia para criar incentivos dirigidos aos municípios de forma que estes possam lançar iniciativas de simplificação.

Avaliações

- **A Constituição reconhece a autonomia dos municípios.** A fim de garantir uma acção comum e concertada sempre que necessário, a administração central deve **convencer** os seus parceiros dos governos regionais ou locais de que os projectos são do próprio interesse destes ou, então, dispor de **incentivos** para tal fim.

- **A colaboração e a cooperação entre as administrações centrais, regionais e locais** no que toca às políticas de simplificação em Portugal são condição para a concessão de fundos estruturais por parte da Comissão Europeia. Este facto desencadeou uma colaboração mais forte entre o governo central, as regiões administrativas ([4]) e os municípios no que se refere às políticas de simplificação. A administração central — devido à Constituição Portuguesa — recorre fundamentalmente a "ferramentas *soft",* como é o caso do diálogo *ad hoc,* difusão de boas práticas e, até certo ponto, *benchmarking.* Esses instrumentos de acção não têm natureza vinculativa para as partes envolvidas e é questionável se são, ou não, os mais eficientes em termos de liderança e de coordenação. O problema pode ser maior quando se pretende melhorar o desempenho de serviços com experiência limitada na simplificação administrativa e na administração electrónica. Não existe uma entidade formal responsável pelo diálogo entre as partes e a abordagem escolhida pela administração central varia de um projecto para outro. Na ausência de uma ligação forte entre os esforços aos níveis central e local, permanece o risco de falta de coerência e de uma eventual perda de sinergias.

- Dado que muitos municípios **dispõem de recursos, capacidades e qualificações insuficientes** para levar a cabo a simplificação administrativa e as actividades de administração electrónica, é provável que pouco venha a acontecer nessas áreas, a não ser que sejam criados incentivos reais. Alguns projectos financiados pela Comissão Europeia, em que a colaboração e a cooperação entre municípios eram requisitos prévios à elegibilidade ao financiamento, mostraram-se experiências positivas em termos de **benefícios e sinergias da colaboração e da cooperação.**

Propostas de acção

- **A administração central poderia pensar em criar um quadro de colaboração e coordenação com a administração local** a fim de substituir a abordagem isolada e *ad hoc* de cada município. Uma abordagem sistemática no diálogo com regiões autónomas e municípios beneficiaria o desenvolvimento da simplificação. Uma possibilidade seria um organismo formal para discutir os problemas comuns da normalização, da interoperabilidade e dos projectos comuns de simplificação (do tipo do licenciamento), que são essenciais para conseguir alcançar resultados. Reforçar-se-ia deste modo uma perspectiva do "sector público como um todo". Outra possibilidade é **criar um programa Simplex com iniciativas a nível central, regional e local.**

- **A administração central poderia igualmente explorar instrumentos do tipo *benchmarking* e publicação de *rankings* de desempenho,** com vista a estimular a concorrência como incentivo para um bom desempenho dos municípios. A ideia seria que, dado que alguns municípios avançam mais rapidamente que outros, os mais lentos tentariam pôr-se ao mesmo nível a fim de prestar o mesmo tipo de serviços aos seus munícipes.

- **A administração central poderia considerar disponibilizar assistência técnica para a análise das necessidades locais** e facilitar a cooperação entre grupos de municípios. Esta poderia ser uma maneira de ultrapassar problemas de falta de capacidades em certos municípios.

Utilização sistemática da monitorização e da avaliação

A monitorização e avaliação frequentes e precisas são essenciais para gerir o desempenho e a execução e para detectar possíveis problemas futuros em projectos e programas de administração electrónica. As metodologias de monitorização e avaliação estão a ser usadas cada vez mais sistematicamente nos países da OCDE como parte da gestão quotidiana dos projectos de simplificação. A monitorização e a avaliação podem ser realizadas com ferramentas padrão que permitem monitorizar e avaliar as tarefas e as actividades em projectos, a gestão de risco ou a análise de impacte económico, por exemplo, análises custo/benefício, planos de sustentabilidade, cálculos de retorno do investimento, etc.

A fim de medir o progresso da simplificação é necessário identificar **indicadores** básicos que descrevam a situação do projecto e a sua evolução em relação aos objectivos das políticas definidas. Muitas iniciativas dos programas Simplex estão ligadas a objectivos e a uma monitorização frequentes, mas os indicadores de resultado não são muito utilizados como ferramenta integrada da gestão das actividades de simplificação administrativa e de administração electrónica e de detecção do respectivo progresso.

Os resultados e o impacte da simplificação em Portugal são difíceis de avaliar neste momento, já que muitas iniciativas não tiveram ainda tempo suficiente para se tornarem conhecidas. Contudo, já há vários anos que Portugal definiu como prioridade o desenvolvimento da Sociedade de Informação e se dedicou a informatizar os serviços do sector público. O resultado foi uma melhoria significativa nos *benchmarks* das administrações electrónicas da União Europeia no que toca à acessibilidade dos serviços da administração electrónica. Devia ser assegurada a possibilidade de avaliar os resultados e os impactos das iniciativas de simplificação (a nível individual e agregado), com vista à evolução progressiva do sistema de monitorização e avaliação.

Avaliações

- **Os objectivos dos programas Simplex** estão ligados à melhoria do rendimento do sector público e ao aumento da competitividade do sector privado. São **abrangentes e não são suficientemente operacionais nem mensuráveis**.

- **A utilização de práticas de monitorização e de avaliação** — que fornecem informação sobre o desempenho — e das percepções e da satisfação dos utentes relativamente à melhoria do serviço, na sequência do programa Simplex, **foi limitada nos primeiros programas Simplex, estando actualmente a melhorar**. Os programas Simplex levaram a uma maior consciencialização da importância da monitorização e da avaliação e, daí, emergiram várias boas práticas, incluindo o cálculo dos encargos administrativos utilizando uma versão do Standard Cost Model (SCM) e os indicadores de satisfação dos utentes (ECSI). Com o Simplex 2008 foi dado um passo importante no sentido da avaliação e da monitorização sistemáticas.

- **Em consequência do programa Simplex foi lançada uma série de iniciativas importantes**. A monitorização e a informação sobre as iniciativas visaram garantir a tomada de decisões ou a adopção de soluções técnicas no respeito pelas previsões temporais respectivas. Até há pouco tempo não havia grande enfoque na execução das decisões ou no verdadeiro uso das soluções técnicas. O enfoque está agora a começar a incidir sobre os resultados.

- **Ao *Painel de Monitorização Simplex*** foi conferido um papel de entidade consultiva da administração central. Noutros países europeus, os "Wachtdogs" independentes receberam um mandato sólido de **responsabilização dos governos em matéria de cumprimento dos objectivos que eles próprios definiram.** É o que acontece na Holanda (Actal) ou no Reino Unido (Risk and Regulation Advisory Council, anteriormente Better Regulation Commission), onde os organismos independentes de monitorização estão autorizados, em maior ou menor grau, a dar o seu parecer aos parlamentos e ao público em geral sobre a política regulatória

do governo e respectivo progresso. A experiência mostra que se consegue assim garantir uma sustentabilidade a longo prazo da melhoria dos quadros regulatórios. Embora as experiências e as práticas não sejam directamente transferíveis para outros países, é possível pensar em adaptações que tenham em conta as tradições regulatórias e administrativas.

Propostas de acção

- **Poderiam ser estabelecidos e amplamente divulgados os objectivos quantitativos, tanto a nível interno, no seio do sector público, como a nível externo, para o público**. Estes poderiam reflectir o objectivo global dos programas Simplex, os quais, por seu turno, deveriam ser mais claros. Mais uma vez, isto permitirá uma maior ponderação na selecção de iniciativas e uma melhor monitorização e avaliação.

- **A saudável evolução no sentido de melhorar a monitorização e a avaliação pode prosseguir e reforçar-se.** Isto permitiria compreender melhor quando e porquê as iniciativas são bem sucedidas ou fracassam e prestar uma maior atenção aos objectivos das iniciativas individuais de organizações participantes. A fim de acompanhar o progresso do cumprimento de objectivos abrangentes de simplificação, **Portugal devia considerar desenvolver e pôr em prática um conceito comum e ferramentas comuns de monitorização e avaliação,** a partilhar entre os ministérios, assim como com as regiões autónomas e com os municípios. Podiam ser formulados mais objectivos e indicadores claros relativamente às diferentes iniciativas dos programas Simplex, cujo progresso poderia ser medido.

- Os sucessos significativos são reconhecidos, mas, para garantir o valor pleno de investimentos passados, **deve ser colocado um maior enfoque na execução e nos resultados.** A Plataforma de Interoperabilidade e a Framework de Serviços Comuns, que estão a ser desenvolvidas e que não estão ainda totalmente em execução no sector público, são exemplos do acima referido. Pode ser necessário, de futuro, exercer alguma pressão para garantir que todas as instituições relevantes do sector público contribuam para soluções comuns e delas beneficiem, caso contrário a Administração e a sociedade portuguesa não beneficiarão do investimento e dos esforços.

- **Portugal poderia considerar conferir um mandato reforçado ao *Painel de Monitorização do Simplex***, permitindo-lhe que avalie o progresso do programa Simplex e proponha futuras acções. Dentro da medida permitida pela tradição política portuguesa, o painel poderia ser mandatado para dar a conhecer a sua opinião ao parlamento e ao público em geral, tornando deste modo ainda mais credível o empenho do Governo no cumprimento dos objectivos dos programas Simplex. Do mesmo modo, a transparência na elaboração dos principais indicadores de monitorização contribuiria para manter a pressão externa sobre o desempenho dos programas Simplex.

Notas

(1) Estes esforços de reforma constam de programas chave que visam melhorar o desempenho do sector público português: o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE); o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE); o Plano Tecnológico e Ligar Portugal.

(2) Comissão Europeia (2007), *The User Challenge Benchmarking, The Supply Of Online Public Services. 7th Measurement, September 2007,* Comissão Europeia, preparado por Capgemini.

(3) *Doing Business in 2008,* Banco Mundial, Washington, 2007.

(4) Comissões de Coordenação para o Desenvolvimento Regional (designadas CCDR).

CAPÍTULO 1 — PERFIL E CONTEXTO DO PAÍS

A sociedade portuguesa debate-se com alguns problemas semelhantes aos de muitos outros países da OCDE: reajustamento à globalização, a fim de melhor beneficiar da sua integração na economia mundial; envelhecimento da população; um sector público cada vez mais pressionado pela procura de uma prestação de serviços de qualidade e que, ao mesmo tempo, tem de conseguir uma melhor relação custo/benefício devido aos rigorosos constrangimentos orçamentais e os desafios da criação e da difusão de um novo conjunto de valores para o sector público em geral, com vista a garantir a transformação de uma cultura administrativa que precisa de se tornar mais dinâmica e mais atenta às necessidades e às exigências do público. O Governo Português reconheceu estes desafios e definiu como prioridade o melhoramento do desempenho global do sector público para chegar a uma sociedade melhor e a uma economia mais competitiva no mercado global. Consequentemente, Portugal solicitou à OCDE que procedesse a uma revisão por pares da simplificação administrativa e da administração electrónica como parte dos esforços continuados do país para a simplificação do sector público português.

Este relatório analisará a simplificação considerando um certo número de factores necessários ao seu sucesso no sector público, centrando-se, principalmente, nas sinergias entre a simplificação administrativa e a administração electrónica. As áreas analisadas são: políticas e estratégias; contexto jurídico e regulador; administração electrónica para a simplificação; ferramentas de execução, e ferramentas para análise do desempenho. Cada uma destas áreas será analisada em capítulos independentes do relatório.

A simplificação administrativa e a administração electrónica são parte do mesmo objectivo abrangente de transformação do sector público: a meta de ambos é tornar mais fácil a vida quotidiana de cidadãos e de empresas, bem como mais cómoda e transparente, melhor e menos onerosa, a interacção entre Governo, cidadãos e empresas e a Administração Pública. Espera-se que melhore a competitividade do sector empresarial e que Portugal atraia mais investidores estrangeiros. Além disso, esta transformação do sector público deveria contribuir para revigorar a confiança dos cidadãos nas estruturas da governação. Da mesma forma, na Europa, a Agenda de Lisboa para o crescimento económico ([1]) sublinha a necessidade de introduzir melhorias na regulação como forma de estimular as perspectivas de desenvolvimento a longo prazo e de aumentar a capacidade dos países europeus de gerir a mudança e de lidar com a globalização.

Mesmo que a simplificação administrativa e a administração electrónica venham tornar mais fáceis estas áreas prioritárias da transformação do sector público, a experiência mostra que em vários países da OCDE estas mesmas áreas são, apesar de tudo, vistas como independentes e abordadas separadamente em diferentes unidades organizativas ([2]). Se forem aproximadas em termos de formulação política, de instrumentos e de quadros institucionais, é possível que se crie uma oportunidade de explorar sinergias e processos comuns, anteriormente ocultos, que apoiarão os esforços globais de transformação. O efeito combinado de uma melhor regulamentação através da simplificação administrativa e da administração electrónica leva à transformação e à integração da prestação dos serviços públicos aos cidadãos, às empresas e no seio do próprio Governo, e cria "… uma Sociedade de Informação inclusiva que gera serviços públicos de alta qualidade e promove qualidade de vida" ([3]).

O principal objectivo da simplificação administrativa e da administração electrónica é proporcionar mais tempo e recursos àquelas pessoas ou organismos que são afectados pela regulamentação e melhorar a gestão das necessidades de informação do Governo ([4]). A administração electrónica é uma ferramenta chave da simplificação administrativa porque permite coerência e eficiência das interacções regulatórias entre Governo e empresas/cidadãos que, assim, serão reforçadas, facilitadas, mais rápidas e com uma melhor relação custo/benefício. Por exemplo, as empresas podem cumprir determinada obrigação de informação recorrendo a serviços de administração electrónica, talvez até utilizando formulários pré-preenchidos, que utilizam a informação disponibilizada por uma ou por várias autoridades governamentais.

Muitos países da OCDE lançaram políticas e criaram procedimentos para garantir maior qualidade regulatória e simplificação administrativa. Incluem-se, aqui, consultas aos interessados, avaliações de impacte, análise de alternativas regulatórias, etc. Além disso, vários países começam a debater a melhor forma de determinar quando é que as intervenções regulatórias são benéficas para a sociedade. Baseia-se este facto na percepção de que a regulação é muitas vezes introduzida sem analisar suficientemente os riscos que ela visa corrigir, a probabilidade de sucesso, os custos da intervenção comparados com os da não-intervenção e quais os riscos em que o Estado se deveria abster de intervir. Neste contexto, a simplificação administrativa deve ser vista como parte de um exercício abrangente de reforma da regulação.

Simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal

Os países que procuram melhorar a eficiência e a prestação de serviços do sector público através da simplificação administrativa e da administração electrónica beneficiarão com a integração destas duas áreas — estritamente relacionadas — numa política e numa estratégia coerentes, com objectivos claros e um programa comum. Para além de serem definidos objectivos claros de simplificação administrativa e de administração electrónica, é essencial que haja uma nítida vontade política e apoio à concretização destes objectivos mediante uma decidida focalização na sua execução, devendo a sua adopção ser assumida pelo sector público como um todo.

Muito poucos países da OCDE integraram a simplificação administrativa e a administração electrónica como parte de *uma* política e de uma estratégia. Em contrapartida, Portugal lançou em 2006 um programa — de periodicidade anual — de simplificação administrativa e de criação de uma administração electrónica, programa esse que se baseia em esforços anteriores nesse sentido. Os programas Simplex apresentam um catálogo de iniciativas específicas e transversais que visam simplificar a Administração Pública.

Os objectivos estratégicos dos programas Simplex (ver Caixa 1.1.) são os de contribuir para melhorar a competitividade económica mediante a redução dos encargos administrativos nas empresas portuguesas, transformar a Administração Pública, reduzindo, deste modo, o défice orçamental, e melhorar a vida quotidiana dos portugueses, eliminando a burocracia e aumentando a transparência.

Os programas Simplex gozaram de um grande apoio político ao mais alto nível, logo desde o início, em 2006. O programa é da responsabilidade do Primeiro-Ministro, já que "… a simplificação deve ser uma obrigação e uma responsabilidade comum, partilhada por todos e cada um dos ministérios" ([5]). Os objectivos e o progresso são acompanhados pelo Conselho de Ministros. Uma grande atenção e pressão políticas são elementos chave da abordagem portuguesa à simplificação administrativa e à administração electrónica.

A transformação da Administração Pública é vista como "…factor chave na estratégia de crescimento do país". A intenção não é fazer de uma só vez "uma 'mítica' grande reforma da Administração Pública, mas de conduzir um processo reformador de passos positivos, firmes e consequentes, para alcançar uma administração eficaz, que sirva bem os cidadãos e as empresas, à altura do que se espera de um Estado moderno" ([6]).

Caixa 1.1 — Objectivos dos programas Simplex

O programa do Governo Português para a simplificação administrativa e a administração electrónica chama-se Simplex — Programa de Simplificação Legislativa e Administrativa.

Os objectivos do Simplex são:

- Responder de forma célere e eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas.
- Reforçar a confiança dos cidadãos nos serviços e nos trabalhadores da Administração Pública.
- Permitir que as empresas obtenham rapidamente licenças e autorizações.
- Facilitar a racionalização e a eficiência da Administração Pública.
- Favorecer a competitividade de Portugal, reduzindo os custos de contexto das actividades económicas.

Fonte: "Simplex, Programa de Simplificação Legislativa e Administrativa", Presidência do Conselho de Ministros, Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa, 2006.

A filosofia subjacente à reforma baseia-se no princípio de que o sector público deve proporcionar um melhor clima de negócios e dar liberdade à iniciativa privada. Isto implica uma mudança na cultura regulatória, levando-a a aceitar um nível mínimo de risco e uma menor interferência regulatória na economia. É possível que surjam custos devido a abusos, mas prevê-se que os benefícios ultrapassem esses custos. Outro princípio importante da reforma é que a informação e os dados de cidadãos e de empresas sejam coligidos uma única vez e, depois, utilizados e reutilizados quando necessário pela globalidade do sector público.

Os programas Simplex contam agora com 750 iniciativas no total ([7]) e baseiam-se no princípio de que o alvo das reformas deve ser os problemas concretos e não uma reforma global, sistemática e completamente programada dirigida a todos os sectores, estruturas e processos. Os programas Simplex são o principal mecanismo para avaliar e melhorar a qualidade do *corpus* da regulamentação. Portugal aceitou o desafio da União Europeia de reduzir os encargos administrativos em 25 % até 2012. Foi escolhida uma abordagem pragmática. As iniciativas foram seleccionadas numa abordagem "bottom-up" (de baixo para cima), baseada em propostas de vários interessados (incluindo serviços da Administração Pública e o sector privado). Em larga medida, as áreas prioritárias para a redução dos encargos não foram decididas "top-down" (de cima para baixo), e foi fornecida apenas uma orientação estratégica através da definição dos objectivos do programa. Até hoje, esta abordagem tem funcionado bem e permitiu eliminar rapidamente alguns estrangulamentos importantes. Neste momento é necessária uma abordagem mais sistemática — que o Governo está agora a estudar, e que surge já no Simplex 2008 — a fim de maximizar os benefícios nos anos futuros.

Os programas Simplex integram o Compromisso Nacional de Redução dos Encargos Administrativos. Prevê-se que este Compromisso Nacional seja criado por decisão do Conselho de Ministros; esta decisão estava em fase de aprovação na altura em que este relatório foi concluído (Março de 2008).

Sector público

Portugal é um estado unitário com um sistema de governo misto, presidencial/parlamentar. O sector público português está fortemente centralizado: 78 % do número total de trabalhadores que exerce funções públicas trabalha no governo central, o qual é responsável pelos serviços prestados a

cidadãos e empresas num vasto número de áreas e que possui serviços desconcentrados em todo o país (ver também Quadro 1.1).

Para além do governo central, o sector público consiste em duas regiões autónomas (Açores e Madeira), 308 municípios e 4260 freguesias. Não existe nenhum nível formal (territorial) de governo regional, unicamente um número de divisões territoriais administrativas especiais, adaptadas aos diferentes objectivos da União Europeia e do sector administrativo (ver Anexo B, sobre a descrição da estrutura da governação pública em Portugal).

Quadro 1.1 — Distribuição dos trabalhadores que exercem funções públicas em Portugal (2005)

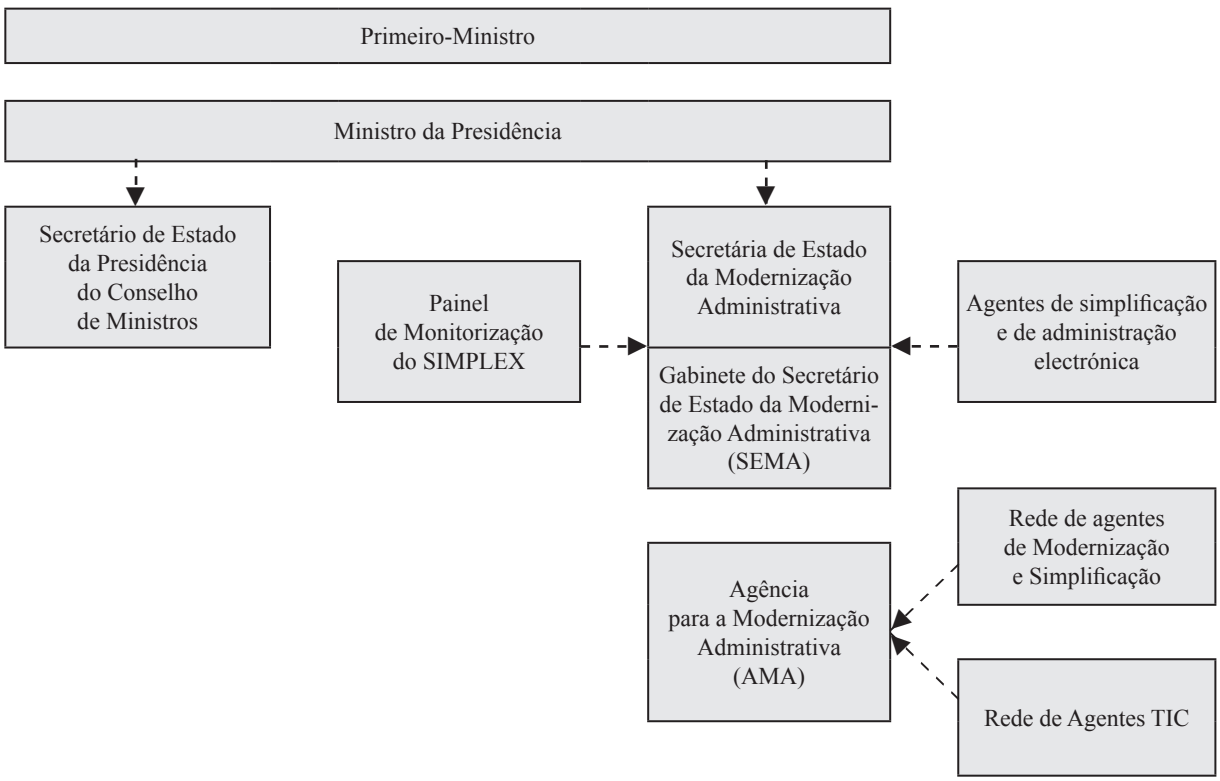
Nível de governo	Número de trabalhadores	Percentagem (%)
Governo	578 407	78
Regiões autónomas	32 079	5
Municípios	127 139	17
Total	**747 880**	**100**

Fonte: Questionário sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, OCDE 2007, Resposta à Pergunta 1.2.1.2.

Quadro institucional da simplificação administrativa e da administração electrónica

Ao longo dos anos a responsabilidade da transformação do sector público foi sendo atribuída a vários ministérios, mas esteve sempre no centro do Governo, próxima do Primeiro-Ministro ou do Ministro da Presidência (ver Figura 1.1). Em comparação com outros países da OCDE, as políticas de transformação merecem, em Portugal, uma grande atenção política, o que acaba por ter reflexos no quadro institucional.

Figura 1.1 — Organização da coordenação da simplificação administrativa e da administração electrónica



Fonte: OCDE (2007) com base em informações fornecidas por Portugal em resposta ao Questionário OCDE.

A partir de Maio de 2007, a responsabilidade pela simplificação administrativa e pela administração electrónica foi confiada ao Ministro da Presidência que delegou a responsabilidade política na Secretária de Estado da Modernização Administrativa. A Secretária de Estado da Modernização Administrativa (SEMA) é, pois, responsável pela elaboração da política e pela coordenação interministerial. Anteriormente, a responsabilidade global pela transformação estava a cargo da *Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA),* sob a alçada do Ministro de Estado e da Administração Interna, encarregado das questões políticas relativas à simplificação administrativa e à administração electrónica (ver também Anexo C, Descrição da História da Evolução da Administração Electrónica em Portugal).

A tarefa mais importante da SEMA é a elaboração e a coordenação do programa Simplex anual. A SEMA trabalha com oficiais ou agentes de ligação na área da simplificação administrativa e da administração electrónica; estes contribuem para novas iniciativas e apresentam relatórios de progresso sobre a implementação destas medidas. Existe igualmente um painel de indivíduos do sector privado que monitorizam os programas Simplex, com base na sua experiência profissional, competência e independência.

A agência encarregada da execução, sob a alçada da SEMA, é a Agência para a Modernização Administrativa (AMA). A AMA é responsável pela elaboração e avaliação das actividades de simplificação administrativa e de administração electrónica, incluindo a execução dos programas Simplex.

As principais tarefas da AMA são:

- Apoiar o Governo na definição das linhas estratégicas e das políticas gerais relacionadas com a modernização e simplificação administrativa e regulatória, administração electrónica e distribuição de serviços.
- Elaborar orientações comuns para a promoção da utilização das TIC na Administração Pública.
- Avaliar e monitorizar os projectos de modernização e simplificação.
- Criar e coordenar uma rede interministerial de agentes de modernização e de simplificação administrativa.
- Contribuir para a simplificação dos ambientes regulatórios.
- Gerir e desenvolver a rede nacional de postos de atendimento, chamados Lojas do Cidadão.
- Fornecer, monitorizar e avaliar portais públicos interactivos (por exemplo, o Portal do Cidadão).

A SEMA coordena as políticas e as iniciativas a nível de gabinete, trabalhando juntamente com outros gabinetes de nível político de outros ministérios; a AMA, por seu turno, coordena ao nível técnico ou operacional os serviços dos ministérios. A AMA recorre a duas redes interministeriais com representantes de todos os ministérios: uma rede para a modernização e simplificação e outra para as TIC. Os agentes das redes agem como oficiais de ligação entre a AMA e os ministérios no que toca ao planeamento, acompanhamento e monitorização de programas e projectos. As redes ocupam-se, principalmente, de problemas técnicos. Além disso, vão sendo criados grupos de trabalho *ad hoc* para lidar com as iniciativas que envolvem vários ministérios.

Um projecto de simplificação num ministério é, normalmente, orientado pelo próprio ministério, com o eventual apoio da AMA. Os projectos transversais que envolvem vários ministérios são, normalmente, coordenados directamente pela AMA.

Antes de Maio de 2007, a responsabilidade pelas políticas TIC e administração electrónica era do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e da Agência para a Sociedade do Conhecimento (UMIC). A UMIC detém ainda um papel importante nas políticas da administração electrónica, pois é

responsável pela Estratégia da Sociedade de Informação, incluindo programas importantes como "*Ligar Portugal*" e por partes do *Plano Tecnológico* e *Compromisso com a Ciência para o Futuro de Portugal.*

Finalmente, um actor importante no que toca à simplificação legislativa é o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros. O seu Gabinete é responsável pela coordenação do procedimento legislativo do Governo e pelo *Programa Legislar Melhor,* lançado em 2006, com o objectivo de melhorar a qualidade e a eficiência da legislação portuguesa. Este Programa integra medidas específicas nas áreas da desmaterialização, acessibilidade à legislação, consultas, avaliação do impacte normativo, eficiência e elaboração de técnicas de boa feitura das leis.

Nos níveis de governação regional e local, as regiões autónomas e os municípios desempenham um papel activo na simplificação administrativa e na administração electrónica. Intervêm nos procedimentos legislativos através de consultas e são obrigados a aplicar e a utilizar várias medidas de simplificação determinadas pelo governo central. As regiões e alguns municípios também criam as suas próprias medidas de simplificação.

Não existem estruturas formais de coordenação da simplificação administrativa e da administração electrónica entre o governo central e os governos locais, mas a SEMA e a AMA mantêm um diálogo, numa base *ad hoc,* com as regiões autónomas e os municípios em questões que digam respeito às iniciativas de simplificação.

Pontos chave

- A simplificação administrativa e a administração electrónica são da responsabilidade formal do Ministro da Presidência, próximo do Primeiro-Ministro. Estas actividades são realizadas pela SEMA, pelo seu Gabinete e pela AMA, que é a agência executiva.
  Têm como tarefa principal os programas Simplex.
- Outros actores importantes são o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros — que é responsável pelo procedimento legislativo do Governo e, daí, responsável também pela avaliação de impacte *ex ante* da nova legislação — e a UMIC, que é responsável pelas políticas da sociedade de informação.

Motores da simplificação

Portugal tem uma estratégia coerente voltada para o reforço das condições de desenvolvimento económico e de criação de emprego. A forte ênfase na melhoria da prestação dos serviços públicos de apoio a um sector privado mais dinâmico e vibrante é algo de claramente afirmado relativamente às áreas de prioridade dos programas Simplex. Os seus principais motores são:

a) Melhorar a eficiência da Administração e reduzir as despesas públicas;

b) Criar um melhor clima empresarial;

c) Melhorar a utilização das TIC na sociedade;

d) Liderança internacional.

a) Melhorar a eficiência da Administração e fazer face aos entraves orçamentais

Os problemas orçamentais de Portugal — défices recorrentes e uma dívida importante — levaram Portugal a tomar medidas para reduzir as despesas, melhorando, ao mesmo tempo, a eficiência e a eficácia do sector público globalmente considerado. Conseguir poupanças e melhorar a prestação dos

serviços têm sido elementos chave dos programas Simplex — assim como do *Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego* (PNACE) e do *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado* (PRACE). Estes programas são elementos chave do contributo de Portugal para a Estratégia de Lisboa da União Europeia, que tem sido o grande motor da simplificação. A simplificação é considerada o elemento chave de redução de despesas e do alinhamento do orçamento pelo pacto de estabilidade da UE, que figura em lugar de destaque na agenda de todos os partidos políticos.

b) Criar um melhor clima empresarial

Colocar Portugal no centro da economia global, melhorando o clima empresarial, é um importante motor da simplificação. Em muitos estudos internacionais, Portugal ocupa uma posição relativamente modesta em várias classificações de competitividade económica, incluindo nos parâmetros relacionados com o quadro regulatório, tal como a burocracia e o licenciamento das empresas, ou na rapidez de criação de uma nova empresa, embora, neste caso particular, Portugal tenha dado um grande passo em frente com a criação da Empresa na Hora ([8]). Ao mesmo tempo, atrair o investimento estrangeiro directo é essencial para a economia de Portugal. Por isso, tem sido conferida uma grande importância à melhoria do ambiente de negócios para as empresas já existentes no país e à atracção de novas empresas.

Os programas Simplex destinam-se a melhorar a eficiência e a eficácia do sector público, melhorando, consequentemente, também o ambiente de negócios. Em grande medida, estes programas visam também aliviar as empresas de uma série de encargos (por exemplo, simplificação dos licenciamentos, criação *online* de empresas — Empresa Online, Certidão Permanente Online, Registos Online, Informação Empresarial Simplificada, Serviço da Marca Registada Online, Patentes Online, etc.), facilitando, assim, um diálogo mais ágil com o sector público, com vista a que as empresas gastem menos tempo e energia com as questões burocráticas.

c) Melhorar a utilização das TIC na Sociedade

No *Plano Tecnológico* e no *Ligar Portugal* é delineada a visão de Portugal na Sociedade de Informação. Inclui-se aqui uma série de iniciativas destinadas a promover as TIC no sector público, nas escolas e nos locais de trabalho. Os planos tiveram um impacte importante na chamada de atenção para a utilização das TIC na Administração e contribuíram para fazer com que Portugal entrasse na Sociedade de Informação.

Uma das metas do Governo Português é ter todos os serviços públicos essenciais disponíveis *online* em 2010. Os planos incluem igualmente objectivos concretos sobre um certo número de áreas relacionadas com a Sociedade de Informação, por exemplo: ligação de banda larga nas casas e nas escolas, aumento do comércio electrónico, etc. Por isso, a melhor utilização das TIC tem sido um motor importante, tanto no sector público, como na sociedade em geral.

d) Liderança internacional

Portugal dedica uma grande atenção às classificações internacionais e à posição que nelas ocupa. Melhorar a posição de Portugal é um objectivo explícito. Do mesmo modo, as políticas da União Europeia relativas à redução dos encargos administrativos e à administração electrónica têm também sido um grande impulsionador dos programas Simplex. Portugal comprometeu-se a cumprir o objectivo da União Europeia de reduzir em 25 % os encargos administrativos até 2012 ([9]).

Um requisito prévio da simplificação é a criação de um *back-office* (estrutura de apoio de segunda linha) coerente do sector público. A criação da interoperabilidade e de serviços de administração electrónica centrados no utilizador são, no quadro estratégico da UE "i2010 — Uma Sociedade da Informação Europeia para o crescimento e para o emprego", um dos quatro principais desafios no que toca à criação de um espaço único europeu de informação e, como tal, de grande relevo para o desenvolvimento e im-

plementação de serviços de administração electrónica. Segundo esta estratégia, é necessária a interoperabilidade a três níveis: 1) processos administrativos relativos aos acontecimentos de vida dos cidadãos (nascimento, matrimónio, etc.) e das empresas (criação de uma empresa, pagamento de impostos, etc.); 2) informação (os sistemas têm de compreender a linguagem uns dos outros); e 3) técnico (abordado por via da normalização). Os serviços da administração electrónica orientados para o utilizador são também parte importante da abordagem da União Europeia, tendo sido feito o *"benchmarking"* de 20 serviços de administração electrónica em todos os países membros.

A União Europeia tem, deste modo, dado também um grande impulso à redução dos encargos administrativos e à melhoria dos serviços de administração electrónica do sector público em Portugal.

Pontos chave

- Conseguir uma resposta rápida e eficaz para as necessidades, tanto de cidadãos como de empresas, através da melhoria da eficácia e eficiência do sector público e da redução das despesas tem sido um dos principais motores que têm impulsionado os programas Simplex. A simplificação é vista como uma chave para a redução das despesas públicas.
- Outros factores impulsionadores incluem: posicionar Portugal na economia global, melhorar o clima empresarial, utilizar melhor as TIC na sociedade e, ainda, reduzir os encargos administrativos, objectivo que é também da UE, e incrementar os serviços de administração electrónica no sector público.

Notas

([1]) Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: "Common Actions for Growth and Employment: The Community Program Lisbon Program" [SEC(2005)981], Bruxelas, 20.7.2005. COM(2005)330 final.

([2]) OCDE (2007), *E-Government as Tool for Transformations,* [GOV/PGC(2007)6], 28 de Março de 2007, OCDE, Paris. OCDE (2006), *OECD e-Government Studies. Denmark,* OCDE Paris. OCDE (2007), *OECD e-Government Studies. Hungary,* OCDE, Paris. OCDE (2007), *OECD e-Government Studies. The Netherlands,* OCDE , Paris.

([3]) O objectivo 3 na renovada Estratégia de Lisboa "i2010 — A European Information Society for growth and employment", Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM (2005) 229/Final, Bruxelas, 1 de Junho de 2005.

([4]) OCDE (2006) *Cutting Red Tape — National Strategies for Administrative Simplifications,* OCDE, Paris.

([5]) Simplex, Programa de Simplificação Legislativa e Administrativa, Presidência do Conselho de Ministros, Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa, 2006.

([6]) Programa do 17.º Governo Constitucional de Portugal, cf. Estudo da OCDE.

([7]) Presidência do Conselho de Ministros: O *Simplex 2006* contém 333 iniciativas (2 das quais foram, porém, abandonadas), o *Simplex 2007* engloba 235 iniciativas (tendo sido abandonadas 5) e o *Simplex 2008* conta 189 iniciativas.

([8]) Banco Mundial (2007), *Doing Business 2008* e Fórum Económico Mundial *The Global Competitiveness Report 2007-2008.*

([9]) Resposta ao questionário da OCDE sobre simplificação administrativa e governo electrónico em Portugal, Agosto de 2007.

CAPÍTULO 2 — POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS

Portugal é um dos poucos países da OCDE que optou por integrar política e estrategicamente a simplificação e a administração electrónica a fim de cumprir o objectivo de política pública — tornar mais fácil a vida quotidiana de cidadãos e de empresas na sua interacção com os serviços públicos. Procurando activamente as sinergias entre a simplificação administrativa e a administração electrónica — utilizando esta última como uma alavanca chave da simplificação — Portugal está a tentar impor alterações significativas e céleres à sua Administração Pública e à sua cultura administrativa, tanto a nível central como local.

O grande impacte que se espera das actividades de simplificação administrativa e de administração electrónica em Portugal é também demonstrado pelas ligações a um certo número de outros programas de reforma importantes, que visam a transformação do sector público.

- *Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego* (PNACE).
- *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado* (PRACE).
- *Plano Tecnológico* e *Ligar Portugal.*

Estes programas têm ligações entre si e são, em conjunto, as pedras angulares da estratégia do Governo Português para criar crescimento económico e melhorar as finanças públicas.

Este capítulo apresenta e analisa as estratégias e as políticas portuguesas para a simplificação administrativa e para a administração electrónica, incluindo a iniciativa Simplex e as principais medidas adoptadas e aprovadas nos programas Simplex 2006, Simplex 2007 e Simplex 2008. Finalmente, o capítulo esboça um panorama geral e faz uma breve análise dos esforços de simplificação a nível regional e local.

Visão e missão

A visão e a missão relativas à simplificação administrativa e à administração electrónica têm por objectivo tornar mais fácil a vida quotidiana de cidadãos e de empresas e melhorar o quadro regulatório das empresas, alcançando a simplificação administrativa através do uso da administração electrónica como ferramenta. A transformação da Administração Pública é um "…factor chave na estratégia de crescimento do país…", como afirma o programa do Governo Português ([1]). A intenção não é fazer de uma só vez "uma 'mítica' grande reforma da Administração Pública, mas de conduzir um processo reformador de passos positivos, firmes e consequentes, para alcançar uma administração eficaz, que sirva bem os cidadãos e as empresas, à altura do que se espera de um Estado moderno" ([2]).

As políticas de melhoria da simplificação e da administração electrónica estão delineadas nos programas Simplex de 2006, 2007 e 2008. No total, consistem em 757 iniciativas que, desde o início, mereceram um grande apoio político ao mais alto nível. Os programas Simplex são "… realizados sob a direcção política pessoal do Primeiro-Ministro e a simplificação deve ser uma obrigação e uma responsabilidade comum partilhada por todos e cada um dos ministérios" ([3]).

Os objectivos dos programas Simplex ([4]) abrangem um certo número de áreas chave.

- Eficiência e eficácia da Administração Pública e da prestação de serviços; por exemplo, um tempo de resposta significativamente mais curto às solicitações apresentadas por cidadãos e empresas aos serviços públicos.
- Confiança dos cidadãos no sector público e na sua prestação de serviços.
- Competitividade e desenvolvimento económico.

A essência destes objectivos é melhorar a eficiência e a eficácia do sector público e o ambiente regulatório de cidadãos e empresas. Tal é feito, *inter alia,* fornecendo respostas rápidas e eficazes às necessidades destes grupos e permitindo às empresas que obtenham licenças e autorizações de uma forma mais célere, o que, por seu turno, aumentará a confiança na Administração Pública e a competitividade global do sector privado.

Os objectivos mostram que os programas abordam uma vasta gama de problemas identificados no sector público. São objectivos ambiciosos e de longo alcance que merecem do Governo um forte apoio. Todavia, e dado que estes objectivos são amplos, existe o risco de que o programa não seja visto como abrangente e focalizado. Foi a pensar neste risco que o Simplex 2008 definiu objectivos prioritários que tomam em consideração acontecimentos de vida — relacionados com as empresas e com os cidadãos — e escolheu áreas prioritárias de simplificação como, por exemplo, todos os procedimentos de importação/exportação.

Pontos chave

- A visão e a missão globais dos programas Simplex são melhorar a eficiência e a eficácia do sector público, assim como o ambiente regulatório para os cidadãos e as empresas.
- A filosofia de mudança subjacente baseia-se no princípio de que o sector público deve providenciar um melhor clima empresarial e dar liberdade à iniciativa privada, o que implica uma mudança na cultura regulatória, levando à aceitação de um nível básico de risco e a uma menor interferência regulatória na economia.

Políticas e estratégias a nível do governo central

Os programas Simplex foram criados por iniciativa do Primeiro-Ministro que, anteriormente, havia anunciado 10 iniciativas visando a melhoria do quadro regulatório e do clima empresarial e que desejava, agora, reforçar a importância da simplificação administrativa e da administração electrónica. A *Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa* (UCMA) foi encarregada de coordenar este programa com a contribuição de todos os ministérios aos quais foi pedido que apresentassem propostas de projectos de simplificação. Em Março de 2006 ([5]) foi lançado o Simplex 2006, o Simplex 2007 foi publicado em Janeiro de 2007 e o Simplex 2008 foi anunciado no início de Fevereiro de 2008 ([6]). Algumas das ideias subjacentes aos programas Simplex já estavam em preparação antes do lançamento dos programas, mas, com a sua criação e lançamento, foi conferida prioridade política a estas iniciativas, assim como um enquadramento organizativo e de governação e uma direcção comuns.

Simplificação da regulação existente

A simplificação da regulação existente — chamada, também, *simplificação correctiva* — consistiu em 333 iniciativas no programa Simplex 2006, 235 no Simplex 2007 e 189 no programa Simplex 2008. No Simplex 2006, as iniciativas foram divididas em 6 "vertentes" ([7]). Foram estes os principais instrumentos concebidos para alcançar os objectivos do programa e incluíram áreas que vão desde a elimina-

ção da regulamentação até ao fornecimento de melhor informação sobre o modo de cumprir as obrigações legais. As seis vertentes foram:

Vertente 1: eliminar certidões

Uma partilha insuficiente de informação significa que cidadãos e empresas se vêem obrigados a apresentar informações que estão já na posse das mesmas autoridades ou de autoridades diferentes. Se se agruparem departamentos e se se melhorar a comunicação interna haverá uma redução da necessidade de solicitar informação sob forma de certidões ou de outros "documentos comprovativos" (ver exemplos na Caixa 2.1).

Caixa 2.1 — Exemplos de iniciativas Simplex na vertente 1: eliminar certidões

- *Certidão Permanente online:* Sempre que uma empresa necessita de uma Certidão de Registo Comercial, tudo o que tem a fazer é apresentar o código de acesso da Certidão Permanente Online da empresa à entidade pública ou privada que a requereu. Esta entidade poderá, então, encontrar a certidão no Portal da Empresa *(www.portaldaempresa.pt)*.
- *Eliminação de certidões que provam a inexistência de dívidas:* Abolição da necessidade de os contribuintes solicitarem às autoridades da segurança social ou às autoridades fiscais declarações de que as suas contribuições/impostos estão em dia para as apresentar a outros departamentos públicos.
- *Eliminação de certas certidões a apresentar em departamentos públicos:* promover a comunicação entre departamentos para que as pessoas não precisem de fazer prova, perante um determinado departamento público, de informações que estão já disponíveis num outro departamento público.

Fonte: Estes exemplos são tirados de *Mais Portugal, Estratégia para a Administração Electrónica,* Presidência do Conselho de Ministros e Agência para a Modernização Administrativa (AMA), Lisboa (2007) e programa Simplex 2006.

Vertente 2: eliminar papel/desmaterialização

A informatização dos documentos físicos abre as portas a uma maior simplificação através de uma melhor partilha de informações e de dados e do uso de formulários inteligentes e interactivos que podem ser apresentados electronicamente; deste modo, os utentes podem acompanhar *online* os processos administrativos. Várias iniciativas importantes de administração electrónica são apresentadas na Caixa 2.2.

Caixa 2.2 — Exemplos de iniciativas Simplex na vertente 2: eliminar papel/desmaterialização

As iniciativas de administração electrónica mais importantes no Simplex 2006 e no Simplex 2007 vêm resumidas em *Mais Portugal: Estratégia para a Administração Electrónica* (Setembro de 2007). Incluem-se aqui:

- *Segurança Social Directa:* Um serviço *online* que permite às empresas consultar os seus dados, declarar as remunerações e registar ou dar baixa dos seus trabalhadores na Segurança Social. Os cidadãos podem consultar os seus dados, incluindo a sua história fiscal e a situação das suas contribuições.
- *Saúde 24:* Um serviço de atendimento central entre os utentes e o Serviço de Saúde por via telefónica, fax, Internet ou correio electrónico. O objectivo é ajudar os utentes a aceder aos serviços de saúde e evitar a "corrida" aos serviços de urgência dos hospitais.

- *Portal da Empresa:* Um serviço *online* que permite às empresas tratar praticamente de todas as formalidades legais a que são obrigadas; possibilita a criação de empresas e a obtenção de certidões de registo comercial, etc.
- *Portal do Cidadão:* O portal do cidadão destina-se a facilitar a relação entre os cidadãos e o Estado e é um canal privilegiado de acesso aos serviços fornecidos pela Administração Pública.
- *Diário da República Electrónico:* A edição em papel foi suprimida, sendo conferida à edição electrónica validade jurídica. Para além disso, foi introduzida uma política de acesso aberto e existem novos serviços agora prestados aos cidadãos e às empresas. O objectivo é fornecer um acesso melhor e mais directo à legislação e aos actos e informações da Administração Pública.
- *Programa de Compras Públicas Electrónicas:* Este programa permitiu à Administração Pública começar a utilizar a Internet para as suas aquisições, tornando assim o processo mais simples e mais transparente e poupando muito dinheiro.
- *Framework de Serviços Comuns:* A plataforma que permite a interoperabilidade dos diferentes departamentos públicos.
- *O "Cartão de Cidadão":* Este cartão é um bilhete de identidade electrónico que fornece a todos os cidadãos uma assinatura digital que pode ser usada para autenticação electrónica, quando têm de aceder aos serviços públicos electrónicos.

Fonte: *Mais Portugal, Estratégia para a Administração Electrónica,* Presidência do Conselho de Ministros e Agência para a Modernização Administrativa (AMA), Lisboa 2007.

Vertente 3: simplificação/desburocratização

A complexidade e a multiplicação dos procedimentos conduzem a um excesso de trabalho administrativo. O objectivo é reduzir obrigações que acarretam encargos desproporcionados, tanto para os cidadãos como para as empresas, e eliminar as licenças, autorizações, etc., desnecessárias (ver Caixa 2.3).

Caixa 2.3 — Exemplos de iniciativas Simplex na vertente 3: simplificação/desburocratização

- *As escrituras notariais das empresas já não são obrigatórias.* Os actos notariais relativos a actos da vida de uma empresa tornaram-se facultativos. Em particular, os actos seguintes deixaram de ser obrigatoriamente notariais: criação de uma empresa comercial, alteração dos seus estatutos, transformação do tipo de empresa ou sua extinção. Estes actos terão unicamente de ser registados no Registo Comercial.
- *Fusão e cisão das sociedades*. Já não é exigida uma escritura pública para a fusão ou a cisão de sociedades e é suficiente registar os projectos de fusão ou de cisão, assim como a real fusão ou cisão no Registo Comercial. Estes projectos, a notificação para as Assembleias Gerais e os documentos de fusão ou de cisão são, em seguida, publicados *online.*
- *Liquidação e dissolução simplificadas de sociedades.* Estas acções têm lugar no Registo, sem que as empresas precisem de recorrer aos tribunais e sem que seja obrigatória qualquer escritura pública.

Vertente 4: desregulamentação

Afirmando o princípio de que a Administração Pública confia nos cidadãos, é possível simplificar a regulamentação detalhada e eliminar controlos múltiplos. Isto implica, igualmente, o recurso a alternativas regulatórias, tal como a auto-regulamentação, a co-regulamentação, etc. (ver Caixa 2.4).

Caixa 2.4 — Exemplos de iniciativas Simplex na vertente 4: desregulamentação

- *Deixam de ser obrigatórios os livros de escrituração mercantil.* A actividade dos comerciantes é simplificada com a eliminação dos encargos burocráticos e financeiros impostos pela necessidade de ter livros de inventário, balanço, razão e copiador, actualmente exigidos na escrita comercial. Os livros de actas permanecem, mas já não é necessário legalizá-los antecipadamente junto do Registo Comercial.
- *Licenciamento municipal de obras.* Foi criado um regime simplificado que, em determinadas circunstâncias, dispensa a necessidade de licenciamento e de apreciação do projecto de arquitectura e elimina a comunicação prévia de obras a efectuar no interior dos edifícios.

Vertente 5: Facilitação do acesso aos serviços públicos

Esta área implica a melhoria da integração dos serviços, assim como a partilha de informações e de dados através de uma maior articulação das instâncias públicas envolvidas num mesmo procedimento. Implica igualmente a transformação do modo como as pessoas são atendidas no canal presencial, designadamente através da agregação de serviços em balcões únicos (ver Caixa 2.5).

Caixa 2.5 — Exemplos de iniciativas Simplex na vertente 5: facilitação do acesso aos serviços públicos

- *Lojas do Cidadão:* Em 1999, foi introduzido um novo conceito no serviço do sector público com a criação das primeiras Lojas do Cidadão, em Lisboa e no Porto. Este posto de atendimento único dá ao cidadão a possibilidade de aceder a uma vasta gama de serviços públicos num único local. Em Janeiro de 2008, havia 10 Lojas do Cidadão a funcionar nas áreas de maior densidade populacional. Uma delas é uma Loja do Cidadão de segunda geração, com balcões multisserviços, balcões integrados e postos *self-service* assistidos. Para além disso, foram criados 77 *Postos de Atendimento ao Cidadão*. Trata-se de postos de atendimento múltiplo que se encontram nas Câmaras Municipais e que funcionam como extensões das Lojas do Cidadão.
- *Centros de Formalidades das Empresas:* Os Centros de Formalidades das Empresas desempenham, em relação às empresas, as mesmas funções que as Lojas do Cidadão desempenham em relação aos cidadãos. Reúnem toda uma série de serviços de atendimento e de informação aos utentes em unidades únicas. Desde que foram lançados, em 1997, já 800 000 empresas consultaram os 11 Centros de Formalidades das Empresas.
- *"Janela Única Tecnológica Portuária":* Esta plataforma logística centraliza, numa plataforma comum, a informação, a documentação e os processos relativos aos vários agentes da cadeia logística (em particular, agentes de navegação, transitários, transportadores terrestres, operadores logísticos, empresas de gestão dos parques logísticos e as empresas estabelecidas nesses parques). Trata-se de um Balcão Único Virtual para as questões portuárias. A plataforma permite também o uso de procedimentos sem documentos em suporte papel no que toca à tomada de decisão.

Fonte: Estes exemplos são tirados de *Mais Portugal, Estratégia de Administração Electrónica,* Presidência do Conselho de Ministros e Agência para a Modernização Administrativa (AMA), Lisboa 2007. Foram fornecidas informações adicionais pelo Governo Português em 2008.

Vertente 6: harmonização e consolidação de regimes jurídicos

Esta vertente visa melhorar o acesso às leis e aos regulamentos e torná-los mais fáceis de compreender, com vista a reduzir os custos da utilização e do cumprimento da legislação. Esta área permitirá igualmente obter ganhos de eficiência dentro da própria Administração. Diz-se que o problema está relacionado com o volume, a opacidade e a ineficiência da legislação em Portugal. Esta vertente visa reduzir a quantidade de normas jurídicas, consolidando vários estatutos sobre uma mesma questão e estudando alternativas à regulamentação (ver Caixa 2.6).

Caixa 2.6 — Exemplos de iniciativas Simplex na vertente 6: harmonização e consolidação de regimes jurídicos

- *Sistema simplificado de segurança contra incêndios nos edifícios:* Todos os regulamentos existentes que têm especificamente a ver com a segurança contra incêndios em edifícios e noutras instalações foram consolidados num instrumento jurídico único.
- *Harmonização e consolidação da legislação da rádio e da televisão* respeitante à concessão de licenças e autorizações para o exercício das actividades de televisão e radiodifusão sonoro e ao registo da comunicação social.
- *Harmonização e consolidação do regime jurídico da urbanização e da edificação:* Nomeadamente harmonizando este sistema com a simplificação dos licenciamentos industrial e comercial.

No Simplex 2006, Simplex 2007 e Simplex 2008 várias iniciativas (30, 20 e 14, respectivamente) foram consideradas emblemáticas e particularmente relevantes para o impacte positivo sobre a melhoria da qualidade da relação entre, por um lado, as administrações públicas e, por outro, os cidadãos e as empresas (ver Anexo E). As medidas em destaque servem igualmente para ilustrar os contributos de cada um dos ministérios envolvidos para a simplificação.

Em relação a cada uma das iniciativas são fornecidos mais pormenores sobre aquilo que se fará e qual o impacte esperado. Nalguns casos declarar-se-á quantas empresas ou cidadãos a simplificação afectará e, por vezes, é igualmente apresentada uma estimativa da poupança em tempo ou em dinheiro. Cada medida tem um prazo de realização definido e a sua execução é controlada, a nível interno, todos os meses e publicitada de três em três meses. A partir de 2008, segundo as autoridades portuguesas, as iniciativas Simplex são também acompanhadas de uma avaliação de impacte bastante pormenorizada. No fim de cada ano será feita uma avaliação e, ao fim de um ciclo de quatro anos (ciclo governativo) ([8]), proceder-se-á a uma avaliação global.

Muitas das iniciativas em destaque recorrem à utilização das TIC, criando postos de atendimento únicos ou permitindo a apresentação electrónica de documentos (ver Anexo C). Quando comparados com os programas de simplificação noutros países da OCDE, verifica-se ser uma característica específica dos programas Simplex o facto de, deliberadamente, reunirem a simplificação administrativa e a administração electrónica num só programa integrado.

As seis vertentes descritas no Simplex 2006 (ver Caixas 2.1 a 2.6) foram utilizadas para sistematizar as iniciativas, em conformidade com o método de simplificação. A motivação subjacente foi uma intenção pedagógica de envolver as organizações e o respectivo pessoal. O Simplex 2007, por seu turno, agrega as iniciativas segundo grupos alvo, tanto de cidadãos como de empresas (149 iniciativas destinadas aos cidadãos e 86 às empresas). Esta alteração foi causada por uma mudança de perspectiva, já que foi considerado mais viável que o programa Simplex "funcionasse do interior para o exterior" em direcção aos grupos alvo, tentando comunicar as medidas destinadas a cada um deles.

No Simplex 2008 foram introduzidos "acontecimentos de vida" como principal conceito organizacional. As iniciativas individuais foram agora agrupadas em núcleos de procedimentos relacionados com um acontecimento de vida. Esta alteração foi motivada pelo facto de a Administração Portuguesa ter compreendido que o esforço de simplificação não poderia reduzir-se a uma simples soma de iniciativas isoladas — como a abolição de uma certidão num contexto estático. A simplificação deveria, sim, ser orientada por uma visão global que visasse a totalidade dos procedimentos relacionados com um determinado acontecimento de vida, como é o caso da experiência de um cidadão ou de uma empresa — por exemplo criar uma empresa ou comprar uma casa. O programa de 2008 está organizado em torno de acontecimentos de vida do cidadão e das empresas e inclui vários procedimentos diferentes.

- Núcleos de procedimentos destinados às empresas (por exemplo, tudo o que diz respeito a criar uma empresa, a gerir e a expandir uma empresa, a encerrar uma empresa e a vender mercadorias).
- Núcleos de procedimentos destinados aos cidadãos (por exemplo, os que dizem respeito ao acesso à saúde; à educação, ciência, cultura e desportos; acesso à Segurança Social; obrigações fiscais; documentos, habitação, segurança, cidadania, emigração e imigração).

Para cada um destes núcleos, o Simplex 2008 definiu áreas prioritárias de simplificação e avaliação. Será realizada uma avaliação do progresso no fim de cada ano e no fim do ciclo de quatro anos (ciclo governativo) ([9]).

Na fase inicial dos programas Simplex o objectivo era o de eliminar rapidamente alguns dos principais estrangulamentos da economia. No início não existia uma abordagem abrangente e sistemática para a definição de prioridades e para a selecção das iniciativas incluídas nos programas, que se baseasse na avaliação do seu provável impacte. Só agora o Governo está a começar a estabelecer prioridades: por exemplo, em 2008, a emissão de licenças. Com a passagem gradual para um enfoque mais intenso no utente e a utilização de acontecimentos de vida como princípio organizador, foi progressivamente melhorando a definição das prioridades. Após terem sido tratados os maiores problemas, é tempo de uma abordagem mais sistemática para continuar a dar forma ao processo.

Contudo, ao mesmo tempo, o Governo Português deseja conservar uma *dupla estratégia* nos programas Simplex ([10]). Nesta dupla estratégia, uma parte das iniciativas está aberta às sugestões de qualquer ministério, ou outra entidade pública que esteja disposta a participar no processo de transformação ou, até, às iniciativas propostas por cidadãos durante as consultas públicas. Com esta linha de acção alargada, aberta ao contributo do maior número possível de interessados públicos e privados, Portugal deseja criar e conservar a consciencialização da importância da simplificação em todo o sector público. Isto inscreve-se no espírito inicial do Simplex, que diz: "Mais vale começar, resolver problemas e aproveitar oportunidades do que gastar tempo num planeamento excessivo". A janela política de oportunidades (desafios económicos, etc.) existia e devia ser explorada.

Todavia, ao mesmo tempo, os programas Simplex estão também a conferir um enfoque cada vez maior à selecção de iniciativas que, em conjunto, resolvem os problemas mais importantes da economia e melhoram a prestação de serviços. Deste modo, uma segunda parte das iniciativas do programa é principalmente seleccionada numa abordagem de cima para baixo, com o fito de cumprir os principais objectivos estratégicos do Simplex. O recurso aos acontecimentos de vida e a redução do número de iniciativas tornaram-se também princípios organizativos importantes.

Pontos chave

- Os programas Simplex envolvem todos os ministérios e reúnem um vasto número de iniciativas de todos os agentes económicos, incluindo o sector público, mas, igualmente, cidadãos, empresas e associações, com o objectivo de melhorar as condições destes grupos-alvo.

- Houve uma melhoria gradual na definição das prioridades para a selecção das iniciativas. No Simplex 2006 não existia uma hierarquia clara dos objectivos dos programas e também não era clara a forma como a selecção das iniciativas estava ligada aos objectivos. Com a passagem para uma abordagem perspectivada no utente e recorrendo aos acontecimentos de vida como princípio organizador, a selecção das iniciativas torna-se muito mais convincente.
- Na apresentação dos programas, são destacadas várias iniciativas (30, 20 e 14, respectivamente). Estas iniciativas demonstram a gama de ferramentas em utilização e o grande leque de ministérios e de serviços que para elas contribuem.
- Na apresentação das iniciativas, cada medida tem um prazo definido de realização. A sua execução é controlada, a nível interno, todos os meses e, normalmente, publicitada de três em 3 meses, tomando em linha de conta o prazo marcado para a sua realização.
- No Simplex 2008 foi levada a cabo uma avaliação dos impactes esperados em relação a cada núcleo de procedimentos ([11]). Será feita uma avaliação no fim de cada ano e outra no fim do ciclo de quatro anos (ciclo governativo).

Melhoria da qualidade da nova regulamentação

Com o lançamento dos programas Simplex, os procedimentos que garantem a qualidade da nova regulamentação foram mais reforçados ainda com o chamado *teste Simplex.* Posteriormente, em 2006, foi introduzido um programa geral para garantir a qualidade da nova regulamentação, o *Programa Legislar Melhor.*

O Simplex 2006 introduziu o teste Simplex que é uma ferramenta para avaliar os encargos administrativos impostos pelas novas normas jurídicas. O teste Simplex que é inspirado no belga "Kafka-test" ([12]) é obrigatório em relação a todas as propostas e abrange os efeitos relativos aos cidadãos e às empresas. Consiste em quatro etapas que vêm descritas na Caixa 2.7.

Caixa 2.7 — O teste Simplex

O teste Simplex visa evitar a imposição de novos encargos administrativos quando a nova regulamentação está ainda a ser preparada. O teste consiste em quatro etapas:

Identificação dos encargos administrativos. Avaliação relativa ao surgimento, ou não, de novos encargos resultantes da regulamentação. Em caso afirmativo, procede-se a uma avaliação do tipo de encargos e das soluções alternativas.

Avaliação de custos. Os encargos são quantificados através da utilização de um método inspirado na metodologia Standard Cost Model, utilizada em muitos países da OCDE.

Avaliação das práticas de administração electrónica. Avalia-se se as novas medidas estão em conformidade com as prioridades e as boas práticas da administração digital (desmaterialização de procedimentos e formulários, partilha de informações, etc.).

Avaliação de práticas de consolidação. Promove-se a consolidação legislativa a fim de sistematizar e racionalizar os resultados do processo legislativo.

Inclui-se na nota explicativa, que acompanha todas as propostas legislativas apresentadas ao Conselho de Ministros para aprovação, um resumo dos resultados do teste — indicando o número de pessoas afectadas, o tipo de encargo e o tempo previsto a despender na sua execução. A nota explicativa contém informação complementar sobre o projecto de lei apresentado a discussão e deve justificar a necessidade de nova regulamentação, enfatizando os impactes previstos. Desde 2006, é obrigatório incluir uma descrição mais pormenorizada sobre a forma como a nova regulamentação respeita os critérios de necessidade, eficiência e simplificação. Finalmente, na nota explicativa também se inclui obrigatoriamente o impacte sobre a igualdade de género e o impacte a nível social (melhorando a acessibilidade e a participação de pessoas portadoras de deficiência).

Programa Legislar Melhor

Já que o funcionamento da sociedade portuguesa — como a de qualquer sociedade moderna — depende grandemente da legislação formal, conseguir uma melhor regulação através da melhoria da legislação existente e das práticas legislativas relativas à adopção de nova legislação pode contribuir de forma importante para o crescimento e para a prosperidade.

O Programa Legislar Melhor, aprovado pelo Conselho de Ministros e lançado pouco depois do início do primeiro programa Simplex, em Maio de 2006, é o primeiro programa integrado para uma melhor regulação em Portugal e está incluído no Plano Nacional de Reforma Português (PNR), destinado a atingir os objectivos de reforma da Estratégia de Lisboa. O programa engloba todas as etapas do processo de decisão política, desde a concepção inicial até à execução e inclui um certo número de ferramentas de garantia de qualidade, por exemplo, a consulta e a avaliação de impacte normativo.

Foi conferido ao Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR), junto da Presidência do Conselho de Ministros, a responsabilidade da execução do Programa Legislar Melhor. O Centro providencia apoio jurídico ao Conselho de Ministros e ao Primeiro-Ministro. Está em preparação um guia de orientação para a elaboração de actos normativos que se pretende que seja uma ferramenta de referência que garanta uma maior qualidade regulatória. Foram promovidos e reforçados procedimentos de consulta pública e a utilização de recursos electrónicos está em estudo, com vista a tornar a consulta mais efectiva e aberta. Para melhorar o acesso à legislação foram já consolidados vários actos legislativos, sendo actualmente a consolidação obrigatória nos actos legislativos mais importantes.

Os Secretários de Estado reúnem semanalmente para preparar as reuniões do Conselho de Ministros. O Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (SEPCM), com o seu gabinete, organiza estas reuniões e tem uma função de vigilância no que toca à preparação das leis, já que lhe compete analisar os testes Simplex e as notas explicativas apresentadas. Quando as propostas são rejeitadas, esta recusa é normalmente devida à falta de cumprimento das regras relativas à nota explicativa e ao teste Simplex. Houve propostas legislativas que foram também rejeitadas ou alteradas porque os princípios da proporcionalidade e da coerência não tinham sido tomados em consideração e tinham sido introduzidos novos encargos administrativos para cidadãos e empresas sem justificação adequada.

As notas explicativas e os resultados do teste Simplex não são objecto de publicação. Mas a experiência de outros países da OCDE mostra que disponibilizar ao público este tipo de informação pode aumentar a tomada de consciência sobre a necessidade de fornecer análises de qualidade e de ter em linha de conta os seus resultados.

Outros aspectos da qualidade da nova regulação

O Governo Português está plenamente consciente da importância da análise de riscos e está a trabalhar na criação de uma norma neste sentido. O Simplex 2006 já se debruça sobre a questão do risco na regulamentação, promovendo o princípio de que uma abordagem baseada no risco pode ajudar a reduzir

os custos administrativos nas empresas de baixo risco. Diz-se também que, se uma obrigação acarreta encargos desproporcionadamente elevados para os cidadãos e para as empresas em comparação com a protecção que fornece, essa obrigação deve ser suprimida. Se o Governo não confia na vontade e na capacidade dos seus cidadãos de compreender e cumprir as regulamentações, essa desconfiança pode levar a uma regulamentação excessiva e a controlos múltiplos que ultrapassam largamente aquilo que seria economicamente eficiente. Por exemplo, as empresas de baixo risco poderão, numa perspectiva de custo/benefício, ter menos obrigações e inspecções do que as empresas com actividades mais perigosas ou com uma história de incumprimento. Esta nova cultura de confiança será levada à prática através da eliminação de licenças e de autorizações prévias. Quanto maiores os riscos, mais reforçados deverão ser os recursos destinados às inspecções, a exigência de informação e as obrigações. Não foram ainda criados, em Portugal, procedimentos para a avaliação sistemática dos riscos da nova regulamentação.

Pontos chave

- Os procedimentos que visam garantir a qualidade da nova regulamentação foram muitíssimo reforçados a partir de 2006, através da introdução do *Programa Legislar Melhor* e do *teste Simplex* e pela atribuição ao Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (SEPCM) de uma clara função de vigilância destinada a garantir a qualidade e a impedir que as propostas legislativas contenham encargos administrativos demasiadamente pesados para os cidadãos e para as empresas.
- Dado que os resultados dos testes Simplex não são divulgados, é limitada a transparência dos resultados e das ideias do Governo relativamente à redução dos encargos administrativos.

Links para outros programas da reforma do sector público

Atingir os objectivos globais da simplificação administrativa e da administração electrónica, tal como é definido nos programas Simplex, depende da criação de ligações claras com outros programas da reforma do sector público em geral, já que as actividades de simplificação são transversais e transformativas por natureza. É, pois, importante garantir que os objectivos da simplificação não entrem em contradição com outros objectivos da reforma do sector público e que as medidas concretas que são tomadas façam com que a transformação se oriente sempre no mesmo sentido.

O Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE) foi lançado em 2005 como plano nacional de reforma para o triénio de 2005-2008, sendo parte da renovada Estratégia de Lisboa da União Europeia. Os principais objectivos estratégicos do plano visavam: 1) reforçar o equilíbrio orçamental; 2) promover o crescimento económico; 3) aumentar a competitividade; e 4) reforçar a coesão social ([13]). Várias das medidas do plano estão relacionadas com esforços de simplificação, por exemplo, reduzir a burocracia a fim de proporcionar melhores condições para a livre concorrência e um clima empresarial mais atraente. As iniciativas de reforma da Administração Pública são também um elemento chave do plano.

O PRACE, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, foi iniciado em 2005 como parte do PNACE e as suas linhas mestras de acção foram adoptadas em 2006. Os principais objectivos do PRACE eram a redução das despesas do Governo e a criação de uma administração aberta aos cidadãos, orientada para a procura e mais eficiente. O programa foi coordenado pelo Ministério das Finanças e pelo Ministério da Administração Interna.

As linhas de orientação do PRACE ([14]) centravam-se em:

- **Eficiência e eficácia das administrações públicas e da prestação de serviços,** por exemplo, mediante a sua reestruturação e racionalização, mediante a racionalização e, possivelmente, a

subcontratação externa de funções e de serviços, bem como da eliminação de estrangulamentos nas organizações através da introdução de novas estruturas organizacionais que apoiem projectos públicos transversais, e de tarefas que incluam a utilização de TIC.

- **Monitorização e avaliação,** dando um enfoque especial aos resultados, por exemplo, reforçando as funções estratégicas e o acompanhamento dos resultados e fortalecendo as funções normativa, reguladora e de controlo do Estado.
- **Partilha de serviços e recursos,** como, por exemplo, o estabelecimento de serviços partilhados a nível ministerial e interministerial e clarificando e uniformizando as funções do sector público a nível central e regional do Estado.
- **Simplificação do acesso aos serviços públicos,** através da desconcentração e da descentralização, utilizando uma abordagem de prestação de serviços multicanal e criando Balcões Únicos destinados aos cidadãos e às empresas.
- **Melhoria das capacidades e qualificações dos trabalhadores que exercem funções públicas,** assim como revisão dos contratos, das carreiras e dos salários respectivos.

O PRACE foi já concretizado e as suas medidas foram executadas: é o caso do novo modelo organizativo da administração do Estado, que entrou em vigor em 2007 e que teve como resultado uma redução de 26 % nas estruturas do governo central. Entre outras medidas, conta-se a criação, em cada ministério, de um departamento do planeamento e da avaliação, de um outro para Auditoria e, ainda, a criação do Controlador Financeiro.

As intenções políticas dos esforços de simplificação do Governo estão também estreitamente relacionadas com os programas *Plano Tecnológico* e *Ligar Portugal — Mobilizar a Sociedade de Informação e do Conhecimento* ([15]), ambos lançados em 2005. O Plano Tecnológico é parte essencial da estratégia de crescimento e contém 112 iniciativas subordinadas às áreas do conhecimento, da tecnologia e da inovação. Em *Ligar Portugal*, as medidas concretas para desenvolver a sociedade do conhecimento incluem medidas de promoção da inclusão informática, a facilitação das ligações de banda larga nas casas e nas escolas, a melhoria da disponibilidade de serviços públicos *online* e o progresso do comércio electrónico.

Os objectivos dos programas Simplex estão estreitamente ligados com os dos programas PRACE e PNACE que, desde 2004, se debruçaram sobre os problemas de há muito detectados no sector público português. Os programas Simplex assumiram maior relevância e enfoque políticos ao visarem uma alteração significativa da cultura administrativa e ao tornarem visível e concreta a melhoria da prestação dos serviços públicos, tanto aos cidadãos como às empresas.

A abordagem destes problemas continuará a ser prioritária e a fazer parte das *Grandes Opções do Plano* (GOP) para 2008, que manterão na ordem do dia do Governo os objectivos globais da simplificação administrativa e da administração electrónica.

Ponto chave

- Os programas Simplex estão estreitamente ligados a outras iniciativas importantes de reforma, tais como o *PRACE* — O Programa de Reestruturação para a Administração Central do Estado — cujo objectivo é a reforma da administração do Estado, o *Plano Tecnológico* e o *Ligar Portugal*, que têm por fim melhorar a posição de Portugal como uma economia do conhecimento e da inovação.

Políticas e estratégias a nível regional e local

Muitos dos objectivos do governo central são partilhados pelos governos das regiões autónomas e locais. Considerando que a Constituição Portuguesa reconhece que as regiões autónomas e municípios têm autonomia e independência em relação ao governo central nas respectivas áreas de responsabilidade, a partilha dos objectivos e dos meios, constantes dos programas do governo central, baseia-se em incentivos e em boas práticas e não em qualquer imposição (ver Capítulo 5, informações adicionais).

As entidades da Administração Central, como a SEMA (Secretária de Estado para a Modernização Administrativa) e a AMA (Agência para a Modernização Administrativa), desempenham um papel importante ao incentivar as regiões autónomas e os municípios a partilhar a visão da reforma do sector público através da simplificação administrativa e da administração electrónica. Deste modo, funcionam como motores importantes do progresso ao nível local. As regiões dos Açores e da Madeira são autónomas e não são obrigadas a seguir as políticas de simplificação do governo central. Estas regiões desenvolveram, no entanto, programas próprios de simplificação que se alinham pelas medidas contidas nos programas Simplex.

Um certo número de municípios — especialmente as cidades maiores — criou os seus próprios programas de simplificação. Algumas das medidas são uma adaptação dos programas Simplex. Os municípios têm também vindo a debater os critérios de monitorização e avaliação com a SEMA e a AMA.

O nível regional

Tanto os Açores como a Madeira criaram as suas próprias medidas de simplificação nos planos regionais. As áreas alvo incluem ([16]):

- Promoção e desenvolvimento dos portais dos governos regionais com uma plataforma de serviços integrada.
- Reorganização dos esquemas de *back-office* através das Lojas do Cidadão, dos Centros de Partilha de Serviços e dos Balcões Únicos.
- Eliminação da duplicação de procedimentos e tarefas.
- Qualificação dos recursos humanos, especialmente no que toca às competências em TIC.

Os Açores criaram o seu próprio programa de simplificação — "ProSiMA" — que inclui 210 iniciativas, algumas das quais foram idealizadas pela administração dos Açores, enquanto outras foram adaptadas do Simplex ([17]).

O nível local — Os municípios

Várias e diferentes actividades de simplificação desenrolam-se ao nível municipal: um exemplo é "Cidades Digitais e Regiões Digitais" financiado com apoio dos fundos estruturais da UE. Consiste em mais de 32 projectos que abrangem 96 % de Portugal, envolvendo soluções de administração electrónica destinadas aos governos locais, condições de reforço da competitividade das pequenas e médias empresas e toda uma variedade de serviços orientados para o cidadão, tais como: saúde, educação, assistência social, cultura e segurança. Estes projectos têm sido um instrumento eficaz para mobilizar os agentes locais e para melhorar as suas qualificações no que toca à gestão de programas conjuntos de desenvolvimento local e regional baseados nas TIC.

Outros exemplos incluem os municípios maiores de Lisboa e Porto, os quais têm os seus próprios programas de simplificação que visam melhorar a prestação de serviços (ver Caixa 2.8).

Caixa 2.8 — Região digital de Évora

Évora Distrito Digital é um exemplo das 32 Cidades e Regiões Digitais criadas em Portugal.

Com um investimento total de 6,1 milhões de euros entre Setembro de 2004 e Março de 2007, Évora Distrito Digital foi criado com a participação de 14 municípios e da Associação de Municípios do Distrito de Évora (AMDE).

As principais iniciativas de Évora Distrito Digital consistem em:

- Criação de sítios *web* contendo informação sobre tópicos referentes à região, ao turismo, à geografia, às empresas, à inovação e à pesquisa.
- Fornecimento de banda larga aos governos locais e criação de sítios *web* com serviços *online* para os municípios.
- Um sítio *web* de compras por via electrónica para incentivar o comércio electrónico e criação de pontos de serviço *wi-fi* em espaços públicos.
- Criação do Centro de Tecnologia Digital de Évora, que é uma infra-estrutura de centro de dados, destinada a apoiar projectos tecnológicos.

Fonte: Évora Distrito Digital, 2007.

Pontos chave

- As regiões têm os seus próprios programas de simplificação parecidos com os programas Simplex. A região dos Açores parece particularmente avançada na utilização das TIC para melhorar as funções governamentais.
- A nível local, há grandes variações em relação à reforma e ao melhoramento das prestações de serviços aos cidadãos e às empresas. Alguns municípios — especialmente os que correspondem às cidades maiores — já percorreram um caminho longo e estão a pensar de forma estratégica em como proceder à transformação, enquanto outros municípios fizeram ainda muito pouco. Isto está ligado, até certo ponto — mas não totalmente –, a problemas de capacidade de implementação (recursos e competências).
- Como os programas Simplex foram concebidos como programas de nível central, não existe qualquer relação institucional entre os programas Simplex ao nível central e os programas e esforços para simplificar e introduzir a administração electrónica aos níveis regional e local. Não existe qualquer mecanismo formal e específico de coordenação dos esforços de simplificação e de administração electrónica dos vários níveis de governo, embora uma colaboração estreita com os municípios seja uma das chaves para a execução eficaz de muitas medidas, como acontece com os procedimentos de licenciamento.
- Os Fundos de Desenvolvimento Regional da União Europeia estão a financiar várias iniciativas a nível local. Os financiamentos provenientes desta fonte exigem que os municípios se agrupem e introduzam mecanismos de monitorização e avaliação.

Notas

([1]) Mencionado no Programa do 17.º Governo Constitucional de Portugal, segundo respostas ao estudo da OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica. Pergunta 2.2.1.1.

([2]) *Ibidem.*

([3]) Simplex, Programa de Simplificação Legislativa e Administrativa, Presidência do Conselho de Ministros, Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa, 2006.

([4]) No Simplex 2006, p. 4, os objectivos mencionados destinam-se a dar resposta pronta e eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas; a aumentar a confiança dos cidadãos nos serviços e nos trabalhadores que exercem funções públicas; a possibilitar que as empresas obtenham mais rapidamente licenças e autorizações; a facilitar a racionalização e a eficiência da Administração Pública, e a favorecer a competitividade de Portugal, reduzindo os custos de contexto para o exercício das actividades económicas.

([5]) Segundo *Estratégia de Lisboa, Portugal de Novo. Report on 1st years implementation*, Outubro 2006, p. 11.

([6]) *Simplex 2006, Programa de Simplificação Legislativa e Administrativa,* Presidência do Conselho de Ministros e Unidade de Coordenação para a Modernização Administrativa, Lisboa (2006).

([7]) Questionário sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica, OCDE 2007, resposta à Pergunta 2.2.2.3, p. 89. Referido igualmente no Simplex 2006.

([8]) Ver mais sobre monitorização e avaliação no Capítulo 6.

([9]) A selecção de iniciativas e a utilização de uma abordagem de acontecimentos de vida são descritas igualmente no Capítulo 3.

([10]) *Simplex, Dupla Estratégia,* nota do Gabinete da Secretária de Estado para a Modernização Administrativa, 13 de Março de 2008.

([11]) Segundo responsáveis portugueses (ver Anexo D sobre Metodologia).

([12]) Ver *Cutting Red Tape: National Strategies for Simplification*, OCDE 2006, p. 30, descrição do Kafka Test belga.

([13]) Estratégia de Lisboa — Portugal de Novo, Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005 — 2008, Outubro de 2005.

([14]) Questionário sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, OCDE 2007, respostas à Pergunta 2.2.1.2.

([15]) *Plano Tecnológico Uma Estratégia de Crescimento com Base no Conhecimento, Tecnologia e Inovação*, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Lisboa, 2005, e *Ligar Portugal — Mobilizar a Sociedade de Informação e do Conhecimento,* Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Lisboa, 2005.

([16]) Questionário sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, OCDE 2007, respostas à Pergunta 2.2.2.3.

([17]) *Memorando do Governo Regional dos Açores* (2007).

CAPÍTULO 3 — CONTEXTO JURÍDICO E REGULATÓRIO

A gestão e a reforma da regulação é uma questão dinâmica que visa melhorar o contexto jurídico e regulatório em que as empresas funcionam e os cidadãos prosperam. Uma análise dos esforços para melhorar o quadro regulatório é algo diferente de uma análise estática da qualidade da regulação numa determinada ocasião. Esta última pode, todavia, ser útil para ilustrar a necessidade de reforma e, talvez, para indicar as áreas em que a mudança é mais iminente. Definir o quadro jurídico e regulatório adequado é importante para garantir que a simplificação administrativa e o desenvolvimento de actividades de administração electrónica podem ser levadas a cabo sem entraves desnecessários.

A experiência de países da OCDE mostra que o sucesso dos programas de administração electrónica depende não só das soluções técnicas fornecidas para o tratamento da informação como, também, da capacidade de o governo assegurar um contexto jurídico adequado às suas actividades operacionais ([1]).

Este capítulo analisa o contexto jurídico e regulatório da simplificação administrativa e da administração electrónica, incluindo as diferentes ferramentas utilizadas para melhorar o quadro regulatório, debruçando-se sobre os seguintes pontos:

- Qualidade da regulação: Utilizando indicadores, internacionalmente aceites, é possível dar uma imagem global da situação actual em Portugal, embora esteja fora do âmbito deste estudo avaliar a real qualidade da regulação em Portugal.
- Ferramentas para uma melhor regulação: É possível conseguir um quadro regulatório mais eficaz e eficiente por meio de várias abordagens e de um vasto leque de ferramentas de simplificação administrativa. Terá Portugal escolhido a forma correcta de abordar a simplificação administrativa? E como é que as ferramentas utilizadas se comparam com a caixa de ferramentas disponível e com a experiência de outros países da OCDE?
- Quadro jurídico da administração electrónica: Na maioria dos países da OCDE, os enquadramentos jurídicos e regulatórios necessitam de ajustamentos para que possam superar os entraves legais, por exemplo, no que toca a uniformização e partilha de dados, isto a fim de pôr em execução e de colher plenamente as vantagens da administração electrónica. A questão chave é saber se Portugal procedeu aos ajustamentos necessários dos quadros jurídico e regulatório para que as soluções de administração electrónica possam contribuir plenamente para alcançar os objectivos dos programas Simplex.

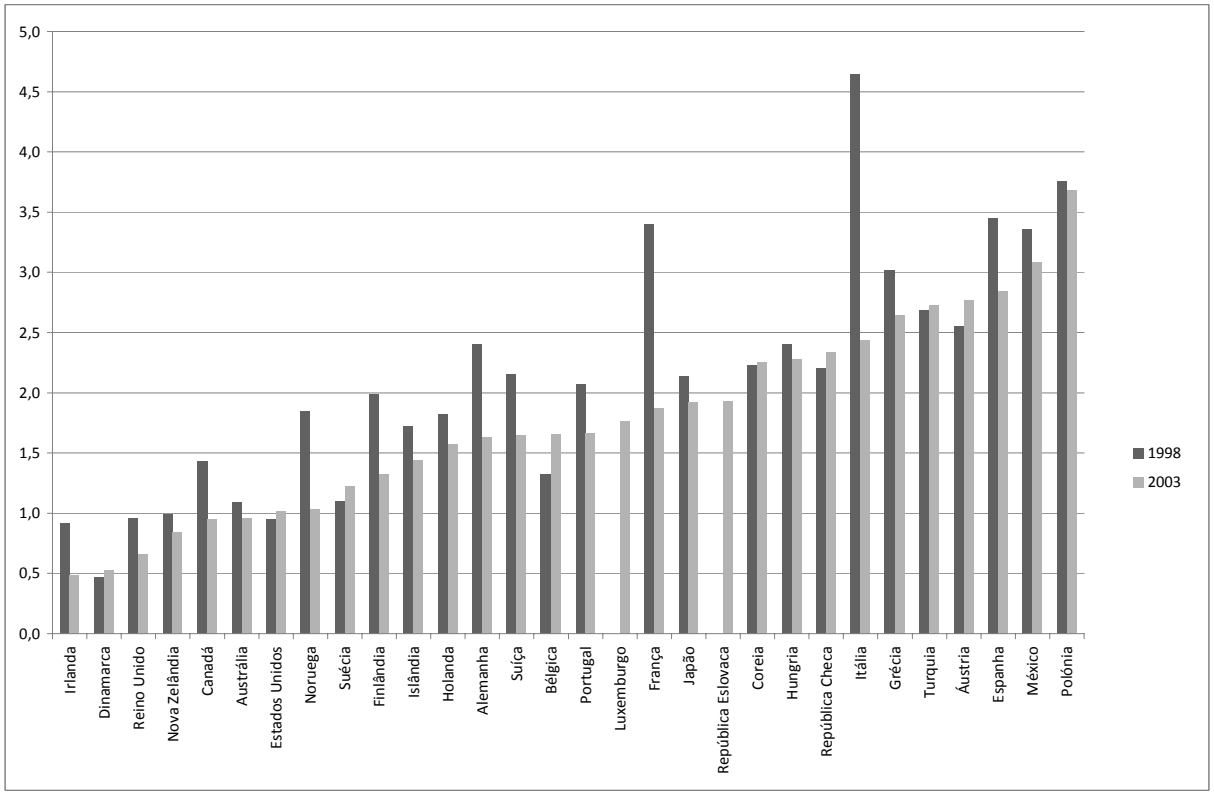
Estas três áreas constituem o contexto jurídico e regulatório da simplificação e são essenciais para o sucesso do processo de reforma iniciado pelo Governo Português em 2005.

Qualidade da regulação

Pode ser utilizada uma gama de indicadores internacionais para obter uma noção geral da forma como o quadro regulatório em Portugal foi adaptado para estimular o empreendedorismo e a iniciativa privada. Estes indicadores dão uma ideia do peso da regulação — os encargos que as empresas têm de suportar para cumprir a legislação — em Portugal, em comparação com outros países. A imagem geral dada por indicadores internacionalmente reconhecidos sobre a qualidade regulatória é que, há alguns anos, a regulação em Portugal impunha encargos relativamente elevados às empresas e que o peso da regulação era visto como um obstáculo importante ao sector privado. É sobre este pano de fundo que o Governo decidiu criar medidas para melhorar o quadro regulatório, nomeadamente através do lançamento dos Simplex.

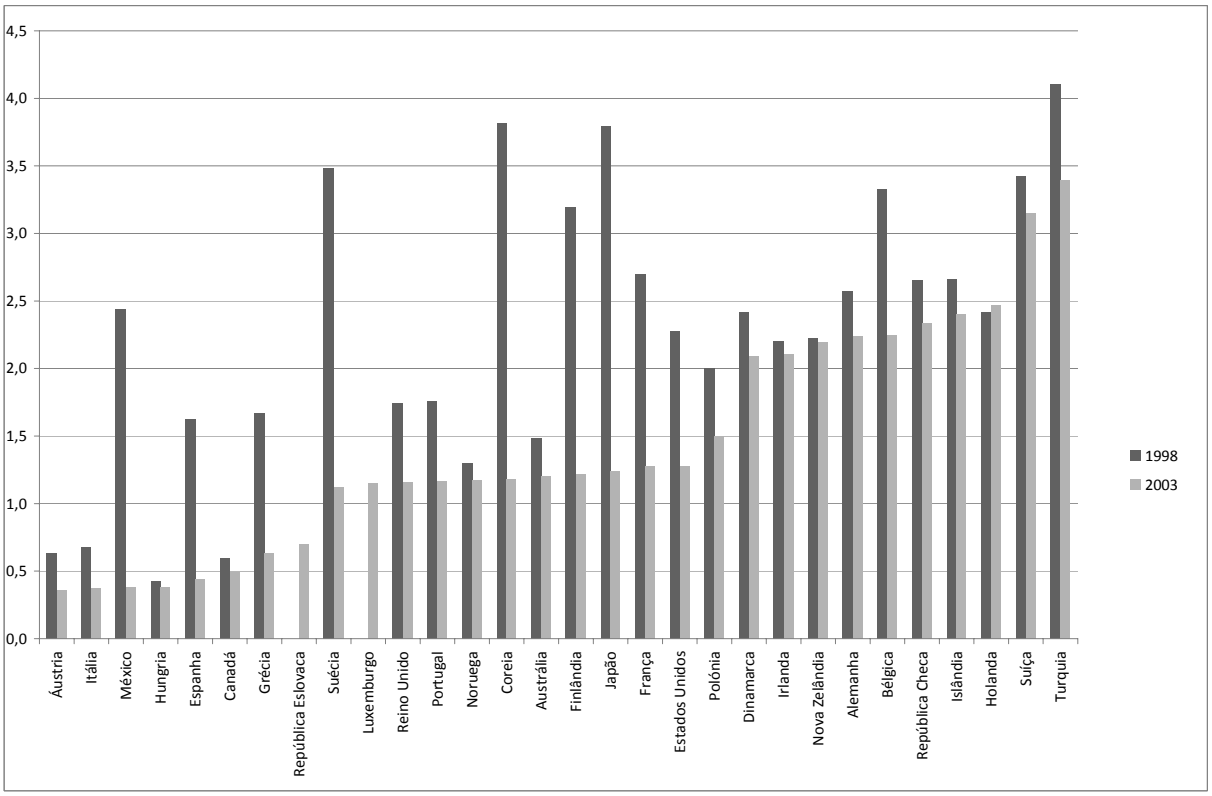
Com base no indicador da OCDE *Product Market Regulation* (PMR), os países membros podem ser divididos em três grupos: os relativamente liberais (7 dos 30 países da OCDE, em 2003), os relativamente restritivos (8 países) e um grupo intermédio, a que pertence Portugal, assim como 14 outros países. A maioria dos indicadores do sistema PMR referem-se à "regulação económica" enquanto alguns, poucos, se referem à "regulação administrativa". Trata-se de *Opacidade regulatória e administrativa* e de *Encargos administrativos das start-ups*. Segundo os mais recentes dados disponíveis (2003), Portugal situava-se nesse ano a meio de ambos os indicadores (ver Figuras 3.1 e 3.2). Os quadros reflectem igualmente as melhorias significativas conseguidas entre 1998 e 2003, nomeadamente no que toca à redução da opacidade/falta de transparência na regulação. Em 2008 está em elaboração um novo conjunto actualizado de dados.

Figura 3.1 — Indicador dos encargos sobre as "start-ups"



Fonte: Baseado em dados de *Product Market Regulation* (PMR), ver P. Conway, V. Janod e G. Nicoletti (2005) "Product Market Regulation in OECD countries, 1988 to 2003", Documento de Trabalho do Departamento de Economia da OCDE, n.º 419.

Figura 3.2 — Indicador da opacidade/falta de transparência da regulação



Fonte: Baseado em dados de *Product Market Regulation* (PMR), ver P. Conway, V. Janod e G. Nicoletti (2005) "Product Market Regulation in OECD countries, 1988 to 2003", Documento de Trabalho do Departamento de Economia da OCDE, n.º 419.

No projecto *Doing Business*, o Banco Mundial classifica 178 economias segundo a facilidade em fazer negócios. A classificação baseia-se em 10 indicadores sobre a regulação de negócios, que analisam o tempo e os custos que é preciso suportar para cumprir as exigências dos governos relacionadas com a criação da empresa, funcionamento, comercialização, encargos fiscais e encerramento. A classificação não contempla áreas como política macroeconómica, qualidade da infra-estrutura, volatilidade da moeda, percepções do investidor ou criminalidade. No último relatório disponível ([2]) Portugal classifica-se em 37.ª posição no índice global sobre a facilidade de fazer negócios, o que equivale a uma subida de 5 posições em comparação com o ano anterior. O Quadro 3.1 mostra a posição de Portugal em cada um dos 10 indicadores que compõem o índice.

Quadro 3.1 — Posição de Portugal nos indicadores "Doing Business"

Indicador	Posição de Portugal (entre 178 países)
Criação de Empresas	38
Obtenção de Licenças	112
Contratação de Trabalhadores	157
Registo de Propriedade	65
Obtenção de Crédito	68
Protecção de Investidores	33
Pagar Impostos	66
Comércio Internacional	31
Cumprimento de Contratos	49
Extinção de Empresas	20

Fonte: *Doing Business* 2008, Banco Mundial e International Finance Corporation (2007).

O número de procedimentos e a duração de todo o processo fazem parte da maioria destes indicadores. Por exemplo, no indicador Obtenção de Licenças, o número de procedimentos para construir um armazém em Portugal é de 20, comparado com uma média OCDE de 14, e a duração de tais procedimentos é de 327 dias em Portugal, comparado com a média OCDE de 153. No indicador Pagar Impostos, calculou-se que uma empresa média gasta 328 horas por ano a pagar impostos, em comparação com a média OCDE, que é de 183 horas. Tendo em conta estes aspectos, Portugal escolheu o Licenciamento como uma das prioridades dos programas Simplex.

O relatório *Doing Business* 2008 reflecte igualmente o progresso de Portugal em certas áreas: o tempo de criação de uma empresa passou de 54 dias no *Doing Business* 2006 para apenas 7 dias e o tempo que leva a registar uma propriedade baixou de 83 para 42 dias durante o mesmo período. Na classificação de 2006 do *Doing Business*, Portugal foi considerado um "top reformer" no que toca à criação de empresas. Este facto ficou a dever-se sobretudo a "Empresa na Hora" que fez Portugal subir 80 posições no indicador Criação de Empresas.

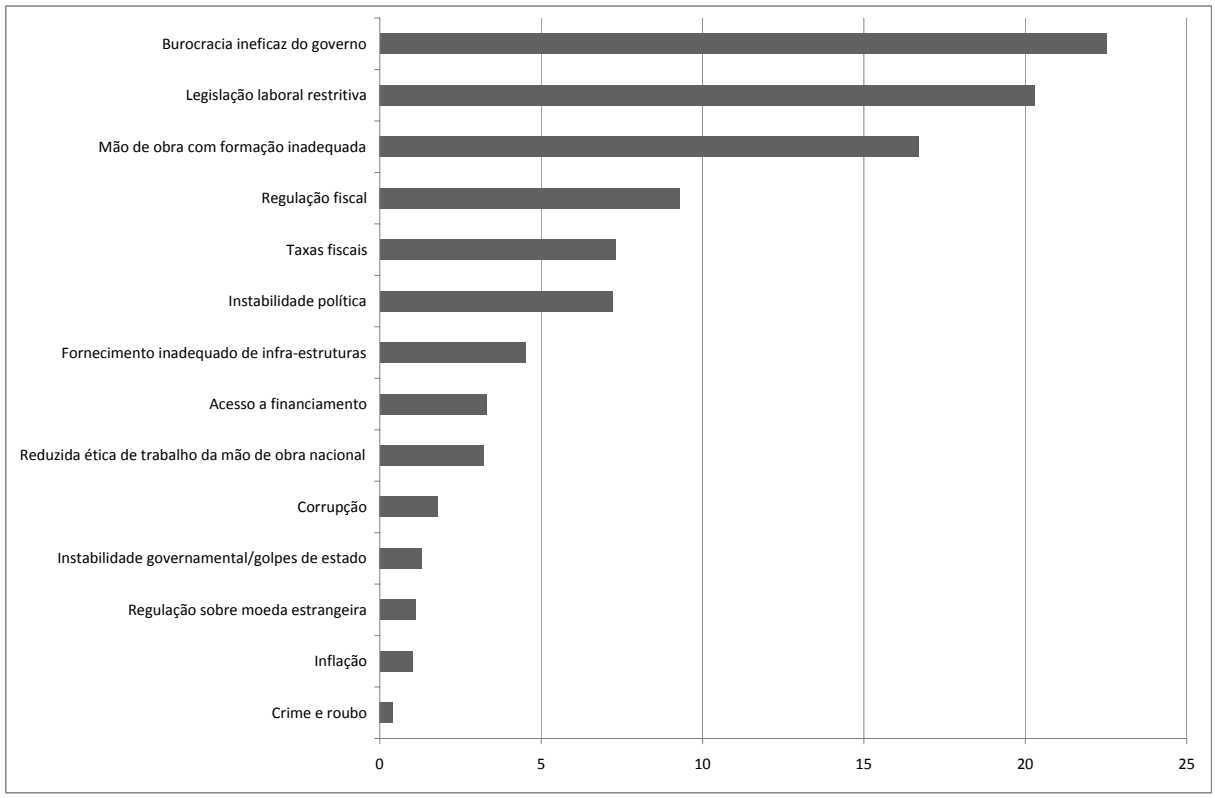
O World Economic Forum (WEF) tem publicado relatórios anuais sobre competitividade global desde 1979. Baseado no seu *Global Competitiveness Index* (Índice Global de Competitividade), o WEF analisa os factores que determinam a capacidade de competitividade e de desenvolvimento dos países em vários níveis de desenvolvimento. Dos 131 países participantes, Portugal classificou-se em 40.º lugar na edição mais recente do *Global Competitiveness Report* ([3]). Dos 30 países membros da OCDE, Portugal ocupa a 23.ª posição.

Existem vários subindicadores relevantes para a discussão sobre encargos e barreiras administrativas à melhoria da prestação de serviços no sector público. Em *Time required to start a business* (Tempo necessário para criar uma empresa), *Burden of customs procedures* (Encargos com procedimentos aduaneiros) e *Number of procedures required to start a business* (Número de procedimentos exigido para criar uma empresa), Portugal classifica-se em 8.ª, 36.ª e 37.ª posição, respectivamente, e estas áreas são sublinhadas como sendo vantagens de Portugal.

Por outro lado, de entre as áreas que suscitam preocupações mencionadas no relatório, constam *Wastefulness of government spending* (Falta de rendibilidade da despesa do governo), *Burden of government regulation* (Encargos da regulação governamental) e *Efficiency of legal framework* (Eficiência do quadro jurídico), em que Portugal se situa em 63.ª, 62.ª e 55.ª posição, respectivamente.

No seu estudo, o WEF solicitou também aos inquiridos que identificassem os factores problemáticos para a competitividade da sua economia. Pediu-se aos inquiridos que, numa lista de 14 factores, seleccionassem os 5 que consideravam mais problemáticos para a actividade empresarial nos seus países e que os classificassem de 1 (o mais problemático) a 5. "Burocracia governamental causadora de ineficiências" e "Legislação laboral restritiva" foram os dois factores apontados como mais problemáticos, em relação à actividade empresarial em Portugal (ver Figura 3.3).

Figura 3.3 — Estudo do Fórum Económico Mundial — Problemas mais importantes em Portugal



Nota. — As barras da figura mostram as respostas ponderadas segundo a sua categorização.

Fonte: Fórum Económico Mundial: Índice de Competitividade Global 2007-2008.

Os programas Simplex focam-se principalmente nos factores problemáticos identificados quando se quer fazer negócios em Portugal. Estes também são abordados nos programas de reforma do sector público, mencionados no Capítulo 2. Assim se confirma a importância dos programas Simplex e do seu objectivo de melhorar o quadro regulatório das empresas, de forma a aumentar a competitividade e a captar investimento estrangeiro.

Ferramentas para uma melhor regulação

Existe uma tendência generalizada nas reformas reglatórias para procurar identificar as consequências positivas da regulação e para deixar de lado o conceito de *desregulamentação.* A ênfase devia normalmente ser colocada na determinação da melhor intervenção regulatória. Por outras palavras, o enfoque não é ter *menos* regulação, mas ter *melhor* regulação. Neste contexto, pode definir-se melhor regulação como aquela que realmente cumpre os seus objectivos, em que os custos são compensados pelos benefícios e em que os custos são reduzidos ao mínimo possível.

A avaliação de impacte e a consulta pública são algumas das ferramentas de melhoria da qualidade da regulação. A simplificação da regulação existente é outra dessas ferramentas e, quando é levada a cabo de uma forma que procura preservar os benefícios da regulação, é designada *simplificação administrativa*. Os países da OCDE estão a voltar-se cada vez mais para os métodos de melhoria do custo-benefício da regulação. Isto pode ser feito através de vários tipos de abordagens e recorrendo a uma vasta gama de ferramentas. Esta secção analisa a forma como as áreas de simplificação são escolhidas em Portugal e noutros países da OCDE e quais os instrumentos utilizados para melhorar a regulação.

Selecção das áreas de simplificação

A selecção das áreas de simplificação pode ser feita de várias formas e depende da identificação das necessidades do utente e da prioridade conferida a essas necessidades, segundo o maior impacte que pode decorrer, eventualmente, de uma iniciativa de simplificação. Portugal tentou centrar-se em seleccionar e dar prioridade a iniciativas de simplificação em áreas onde o impacte pode ser maior, com o objectivo de criar efeitos de onda de choque na totalidade do sector público.

Os três programas Simplex levaram à apresentação de um total de 757 iniciativas individuais (333 no Simplex 2006, 235 no Simplex 2007 e 189 no Simplex 2008). Algumas são iniciativas grandes e transversais que basicamente transformam a infra-estrutura de partilha de informação. Outras iniciativas são de alcance limitado e só marginalmente alteram regras que afectam um número limitado de cidadãos ou de empresas. Em cada fase, foram seleccionadas algumas iniciativas como *iniciativas emblemáticas* que foram destacadas nas três publicações do Simplex (30, 20 e 14 respectivamente; ver Anexo F). Estas iniciativas eram também representativas das medidas mais importantes de cada ministério.

Algumas iniciativas são integradas nos programas Simplex em resultado de uma análise rigorosa daquilo que é necessário fazer para que a Sociedade da Informação portuguesa progrida e para obter uma maior eficiência e satisfação dos utentes através da administração electrónica. Outras iniciativas foram sugeridas por gabinetes ministeriais ou por serviços na sequência de um convite da unidade de coordenação (UCMA e, posteriormente, SEMA). Finalmente, os interessados externos apresentaram sugestões de simplificação com base na sua experiência sobre problemas e entraves. Estas sugestões foram examinadas pelas entidades relevantes e incluídas nos programas Simplex, sempre que tal foi viável. Calcula-se que cerca de um quarto das ideias de iniciativas incluídas nos programas Simplex tiveram origem em propostas de interessados externos.

Em geral, as iniciativas são assim geradas *de baixo para cima,* questionando os interessados sobre aquilo que gostariam de ver incluído nos programas ou perguntando aos serviços o que lhes interessaria fornecer. Para além das principais medidas estratégicas relacionadas com o desenvolvimento do *back-office* da administração electrónica, a orientação sobre o conteúdo dos programas ficou a dever muito pouco a abordagens *de cima para baixo*. No entanto, a orientação estratégica foi definida pelos objectivos estratégicos delineados para os programas Simplex (ver Capítulo 1) e foram emitidas linhas de orientação de cima para baixo, a fim de conferir prioridade às medidas de melhoramento da competitividade — foi o que aconteceu com as medidas relacionadas com as importações/exportações ou com os licenciamentos. As orientações destinadas a ajudar os serviços a organizar as suas iniciativas foram também emitidas pela SEMA.

Para além disto, o Primeiro-Ministro e outros actores chave deram um apoio político de monta, emitindo sinais claros, dirigidos a todo o sector público, indicando que a transformação do sector público por via da simplificação é uma das principais prioridades para o Governo.

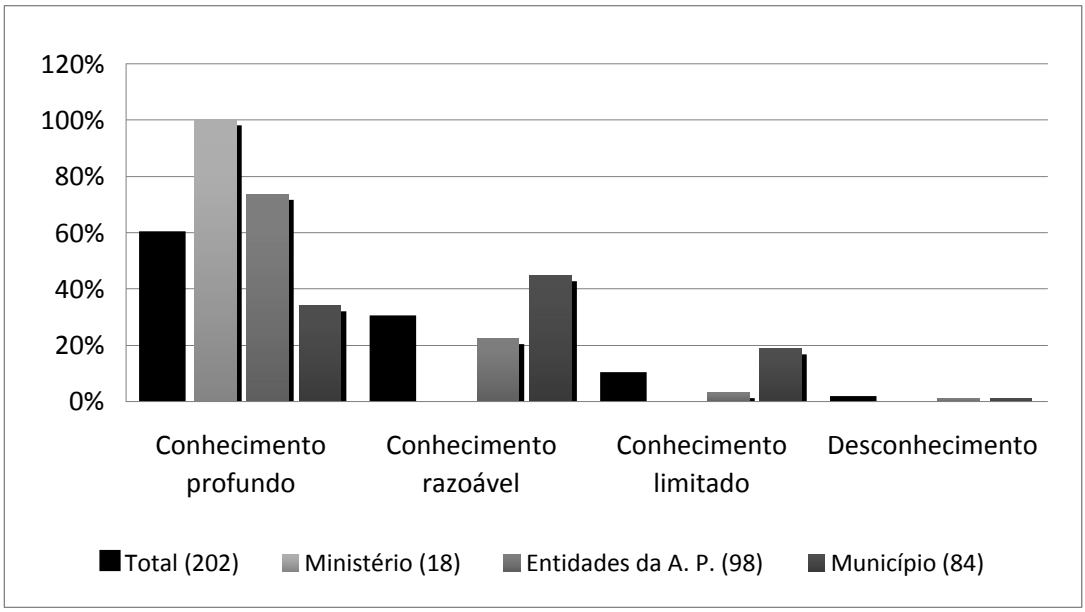
Os objectivos estratégicos dos programas Simplex são de natureza bastante lata, mas, ainda assim, constituem ferramentas eficazes para definir as prioridades de áreas reguladoras específicas ou de sectores em que deve ser levada a cabo a simplificação. Declarações do tipo "... a competitividade tem de ser melhorada …" ou "… aumentar a confiança no governo …" darão indicações aos interessados sobre aquilo com que podem contar e que podem solicitar; aos departamentos e serviços indicam a direcção a seguir; mas estas declarações só serão totalmente operacionais se forem acompanhadas por uma análise dos problemas que podem ocorrer nos domínios da competitividade e da confiança. Para resolver esta questão, o Simplex 2008 definiu áreas prioritárias, tomando em consideração acontecimentos de vida e integrados por núcleos de procedimentos. Quando estas áreas foram escolhidas, foi tomada em linha de conta a existência de iniciativas já levadas a cabo em anos anteriores, tendo também em mente a com-

plementaridade e a consolidação de áreas específicas. A título de exemplo, eis as áreas prioritárias para o núcleo de procedimentos na área empresarial:

- Procedimentos de licenciamento.
- Procedimentos de importação/exportação.
- Procedimentos de registo de firmas e de marcas.
- Procedimentos relativos a recursos humanos e a condições de trabalho.

No seio da Administração Portuguesa existe um conhecimento bastante alargado sobre os programas Simplex. Os ministérios e os serviços do governo central estão perfeitamente familiarizados com o objectivo dos programas e com as principais linhas de acção, enquanto que, a nível local, o conhecimento dos programas é, de certo modo, mais limitado (ver Figuras 3.4 e 3.5).

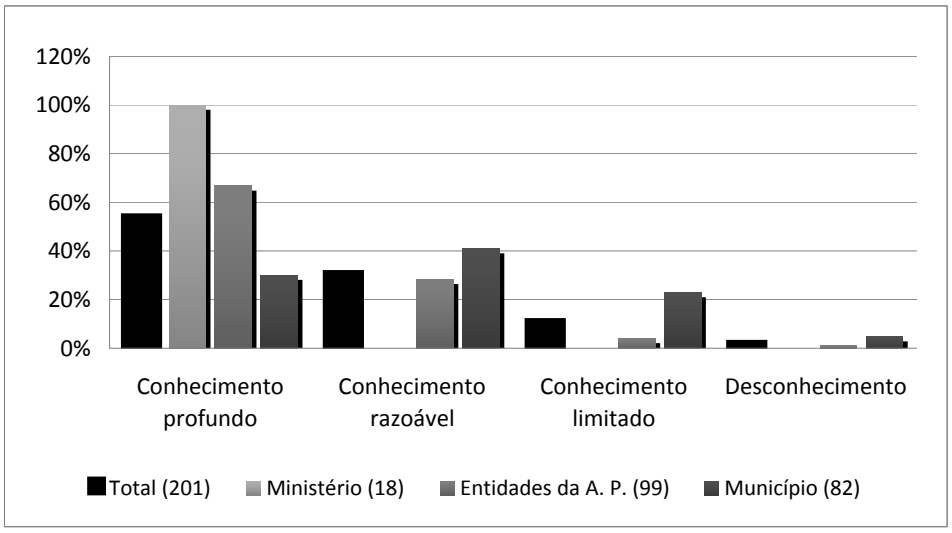
Figura 3.4 — Conhecimento dos objectivos do Simplex



Nota. — N = 202 (5 responderam "não se aplica" ou não entendem a pergunta). As regiões estão incluídas no total mas não são apresentadas como uma categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

Figura 3.5 — Conhecimento das principais linhas de acção

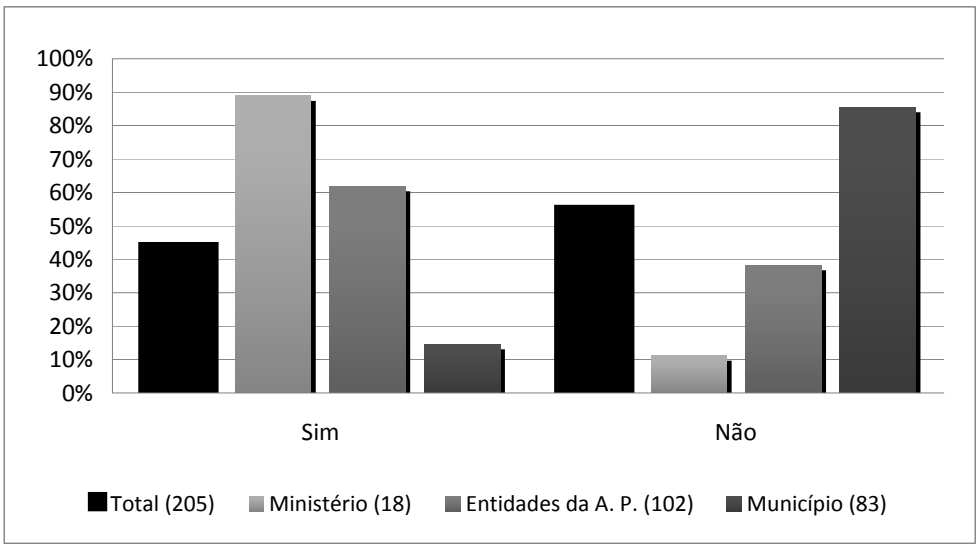


Nota. — N = 201 (6 responderam "não se aplica" ou não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total mas não são apresentadas como uma categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

Quase todos os ministérios que participaram no estudo da OCDE afirmam que apresentaram sugestões de iniciativas, que foram responsáveis por iniciativas ou que estiveram envolvidos na execução de iniciativas, no âmbito dos programas anuais. Uma percentagem menor de serviços governamentais participantes declara ter sido directamente responsável por certas iniciativas, mas a maioria está envolvida na sua execução e espera ser afectada pelas mudanças que delas resultem. A maioria dos municípios participantes espera também vir a ser afectada pelas alterações resultantes das iniciativas Simplex, mas, dado que os programas Simplex são programas do governo central, é raro que os municípios estejam implicados na sua execução e só em poucos casos declaram ter tido responsabilidades directas nas iniciativas ou ter sugerido a sua inclusão nos programas (ver Figuras 3.6 a 3.9).

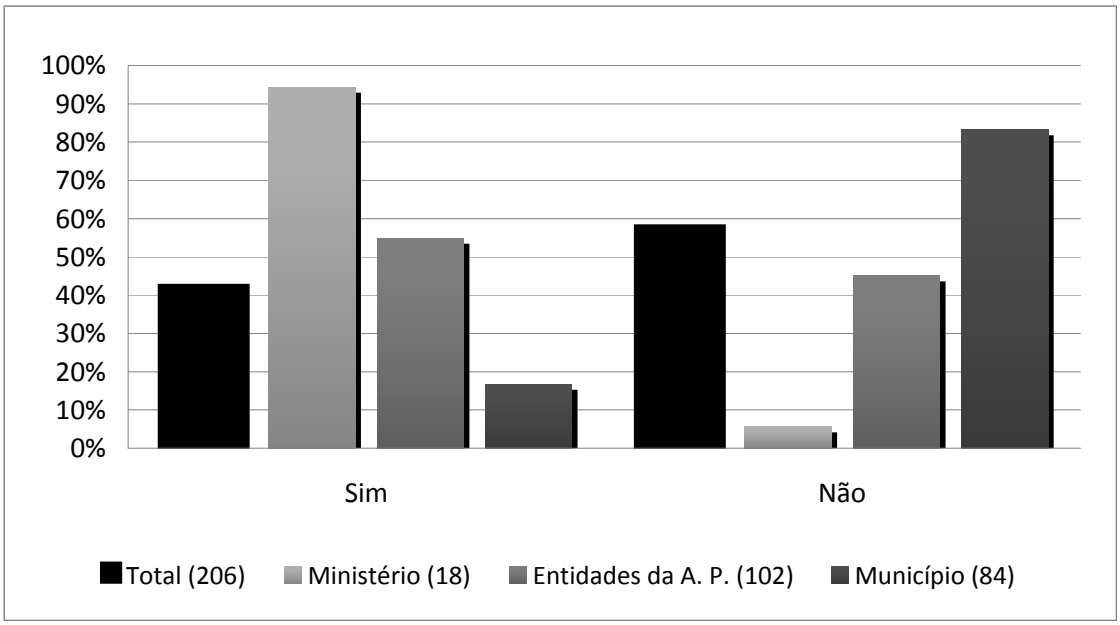
Figura 3.6 — Instituições que sugeriram iniciativas para o Simplex



Nota. — N = 205 (2 não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total mas não são apresentadas como uma categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

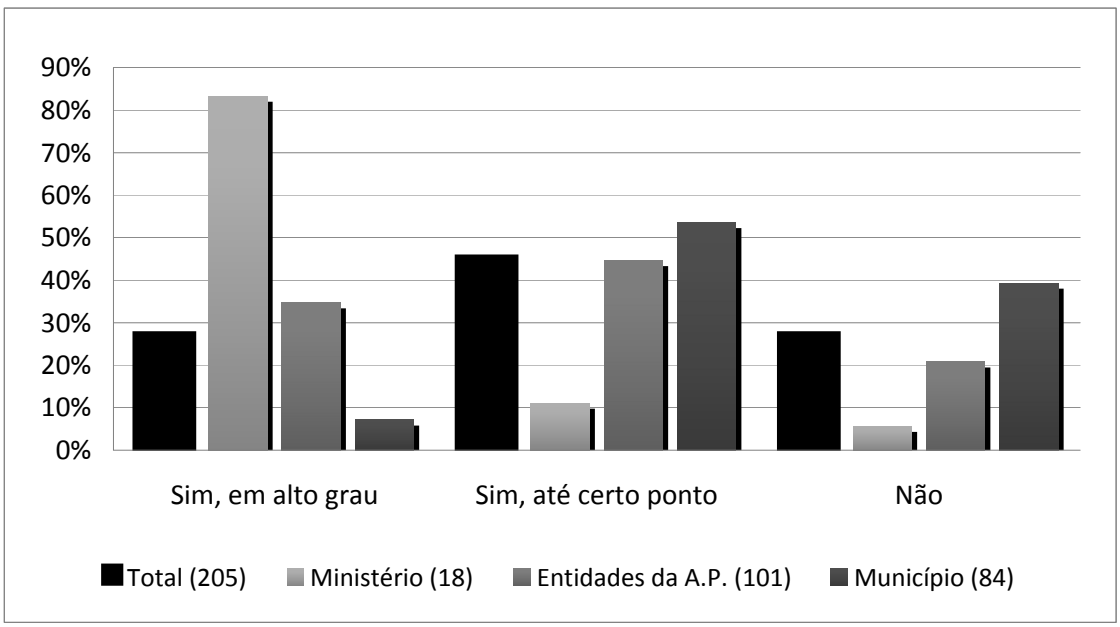
Figura 3.7 — Instituições responsáveis pelas iniciativas Simplex



Nota. — N = 206 (1 não entende a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total mas não são apresentadas como uma categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

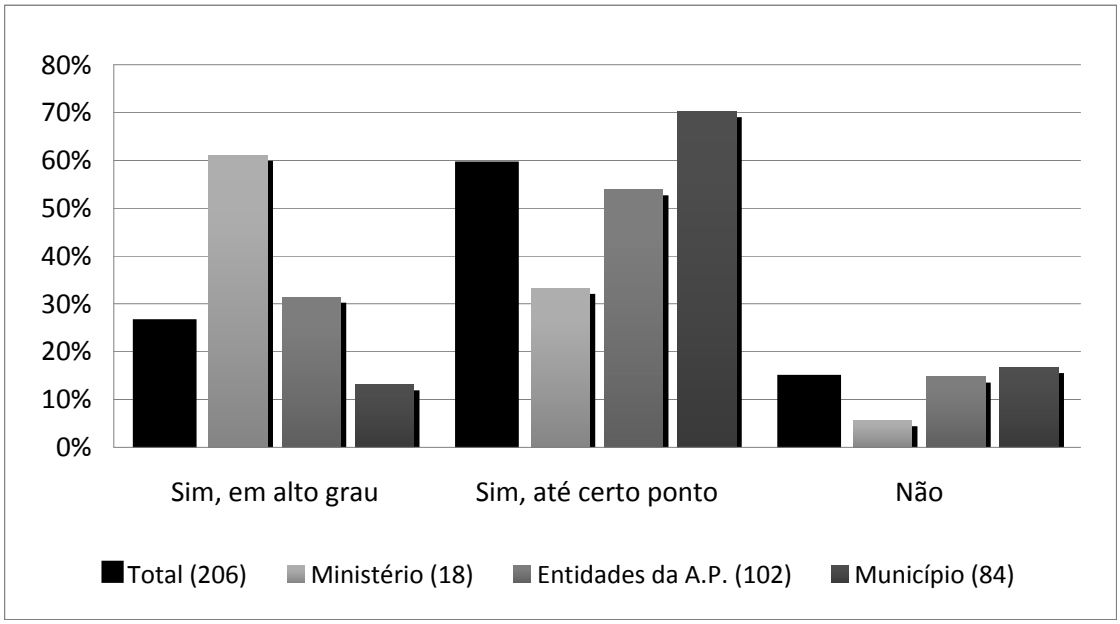
Figura 3.8 — Instituições envolvidas na execução das iniciativas Simplex



Nota. — N = 205 (2 não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total mas não são apresentadas como uma categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

Figura 3.9 — Instituições afectadas pelas iniciativas Simplex



Nota. — N = 206 (1 não entende a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total mas não são apresentadas como uma categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

A Holanda continua a estar na primeira linha no que toca à redução dos encargos administrativos, especialmente no domínio empresarial. Um estudo recente da OCDE vem confirmar esta posição e formula recomendações para o reforço do programa holandês de redução dos encargos (ver Caixa 3.1). Os outros países podem beneficiar do exemplo holandês.

Caixa 3.1 — Simplificação administrativa na Holanda

A redução dos encargos administrativos das empresas tem sido uma prioridade na Holanda há mais de uma década. Todavia, durante muitos anos os resultados foram relativamente escassos, já que as melhorias introduzidas no *corpus* regulatório tendiam a ser superadas por uma pletora de novos encargos resultantes da nova regulação. De forma a conseguir monitorizar o progresso e obter uma ferramenta que permitisse imputar a distribuição dos encargos a cada uma das leis individuais, foi criado, em 1990, um método para medir os encargos administrativos (*MISTRAL* — **M**eet**I**n**S-Tr**ument **A**dministrative **L**asten). Quando o novo governo tomou posse, em 2003, calculava-se que os encargos administrativos tinham sido reduzidos em aproximadamente 10 % na década de 1990. O governo decidiu fixar uma meta quantificada de redução dos encargos administrativos em 25% até ao fim do mandato do governo, em 2007. Atingir este objectivo foi um sucesso sem precedentes, que nenhum outro país foi ainda capaz de igualar.

Em 2007, a OCDE publicou um estudo sobre o programa da Holanda para a simplificação administrativa e detectou seis factores que explicavam o sucesso do modelo holandês:

- Forte empenho político: Foi atribuída uma posição proeminente na Plataforma do Governo à redução dos encargos administrativos e o programa recebeu o apoio visível e contínuo dos ministros e do Parlamento.

- Medição: A ferramenta de medição tornou possível identificar e focar a atenção nas normas e procedimentos administrativos que suscitavam maiores problemas; permitiu igualmente monitorizar continuadamente o progresso e acompanhar a redução dos encargos administrativos (à medida que os efeitos de novas normas eram tidos em consideração).
- Um alvo quantificado: Definir e comunicar um alvo quantificado tornou o Governo responsável, não só por se debruçar sobre o problema dos encargos administrativos, mas, também, por conseguir resultados numa escala suficiente. Os objectivos individuais de redução foram fixados para cada ministério e para cada ano.
- Uma forte unidade de coordenação no seio do governo: Foi criada uma unidade central (IPAL) no Ministério das Finanças, cujo único objectivo era coordenar o programa de redução dos encargos. Incluía-se aqui formular conselhos ao Governo sobre a forma de simplificar a regulamentação, avaliando os riscos de iniciativas individuais, ajudando a encontrar acções correctivas apropriadas e coordenando a informação colectiva que seria comunicada ao nível político duas vezes por ano.
- «Watchdog» independente: Foi criado um organismo consultivo (ACTAL), com uma representação externa e um secretariado, ao qual foi conferido o mandato de avaliar a nova regulação e aconselhar sobre o programa global de redução dos encargos. Com esta unidade independente de controlo, o governo punha-se, de forma eficaz, ao abrigo da tentação de deixar em silêncio qualquer fracasso em termos de progresso.
- Ligação ao ciclo orçamental: O progresso das iniciativas de redução dos encargos é comunicado ao Governo e ao Parlamento no âmbito do processo orçamental. Cria-se assim a possibilidade (ameaça) de ligar os sucessos de cada ministério às negociações sobre o seu orçamento anual.

Apesar de o programa holandês para a redução dos encargos administrativos ser considerado muito bom, a OCDE, ainda assim, recomendou alguns aperfeiçoamentos possíveis, entre eles:

- Manter as características principais que definem o quadro institucional, tal como são resumidas nos seis pontos acima mencionados.
- Melhorar a cooperação entre os vários níveis do Governo.
- Melhorar a coordenação entre os programas do Governo, incluindo entre os que visam a simplificação administrativa e a administração electrónica.
- Alargar o âmbito de aplicação do programa, a fim de incluir custos de cumprimento mais alargados.
- Aprofundar o programa, a fim de obter maiores reduções dos encargos administrativos — mesmo que tal implique reconsiderar o princípio da neutralidade política —, aumentar os esforços para equilibrar os custos e benefícios da regulação e ponderar a melhor maneira de tratar das questões do risco e da confiança nos regimes regulatórios.

Na sequência das eleições da Primavera de 2007, o novo Governo Holandês lançou uma nova fase do programa de redução dos encargos, que incorpora a maioria das recomendações da OCDE. Foi adoptado o objectivo de reduzir esses encargos administrativos em mais 25 % e foi instituído um sistema alargado de avaliação dos encargos.

Fonte: *Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands*, OCDE (2007), e *Action Plan — Reduction Red Tape for Business*, Holanda 2007-2011, Grupo da Reforma da Regulação, Ministério das Finanças Holandês (2007).

A OCDE procedeu a uma análise comparativa dos encargos administrativos entre vários países, utilizando o método *Standard Cost Model* (SCM) ([4]). Recorrendo, para efeitos da avaliação, à mesma metodologia e ao mesmo sector (neste caso, o sector dos transportes de carga terrestres), realizando estudos simultâneos nos países participantes, é, em princípio, possível proceder a uma análise comparativa dos resultados. Idealmente, as diferenças no nível dos encargos podem ser explicadas pelas diferenças de regulação ou pela utilização da tecnologia no sector em apreço nos diferentes países; os países com menos encargos foram examinados com maior profundidade, a fim de identificar exemplos de boas práticas que sirvam de inspiração a alterações da regulação noutros países.

O estudo mostrou que é algo problemático aplicar o método de uma forma suficientemente consistente aos vários países de modo que seja possível cumprir os requisitos necessários para comparar directamente os encargos. Em determinadas áreas, foi possível a identificação e a comparação das boas práticas. Nesses casos, foi confirmado que a reutilização de dados pelas autoridades governamentais, a integração dos regimes de licenciamento e o uso de TIC pode reduzir os níveis dos encargos administrativos.

Utilização do método Standard Cost Model em Portugal

Portugal decidiu utilizar o método *Standard Cost Model* (SCM) de 2008 em diante, a fim de incrementar os seus esforços de simplificação, assim como para responder ao Programa de Acção da UE para a Redução dos Encargos Administrativos 2008-2012. Durante o ano de 2007 realizaram-se oito projectos piloto, com o objectivo de testar a metodologia. As autoridades pretendem melhorar a metodologia normalizada SCM para que esta passe, também, no caso português, a abranger os encargos em que incorrem os cidadãos e a incluir os custos totais do cumprimento das normas, englobando no conceito de encargos os custos de oportunidade relativos a tempos de espera e demoras da Administração Pública. As medições piloto foram coordenadas pelo Gabinete da Secretária de Estado para a Modernização Administrativa junto da Presidência do Conselho de Ministros (SEMA), com o apoio operacional da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), em estreita colaboração (tanto ao nível estratégico como ao nível operacional) com uma rede nacional SCM que integra equipas dos oito ministérios envolvidos nas medições piloto.

Os resultados das medições piloto foram avaliados e concluiu-se que o SCM, mesmo na versão adaptada que foi utilizada, não se ajusta de forma eficaz às duas outras dimensões chave da simplificação — simplificação administrativa e desmaterialização/utilização das TIC. Com base nos resultados das medições piloto, a Administração Portuguesa conclui que o SCM é bastante limitado como abordagem sistemática de apoio aos esforços de simplificação e que é necessário incluir nele e ou complementá-lo com outros instrumentos metodológicos, por exemplo, mapeamento de processos, avaliação das demoras e tempos de espera, mas também ganhos de eficiência para a Administração.

Os resultados dos pilotos e o manual português para a aplicação da metodologia de Standard Cost Model estão disponíveis em www.simplex.pt. A Resolução de Conselho de Ministros que estabelece os objectivos quantificados de redução de encargos administrativos foi aprovada em 14 de Novembro de 2008.

Desde Junho de 2007, Portugal tem vindo a participar na Rede SCM, que é composta por vários países — sobretudo europeus — que recorrem a este método para medir os encargos administrativos ([5]).

Ferramentas para simplificar a regulação

As ferramentas da simplificação administrativa vão da eliminação de regras que são obsoletas ou implicam encargos desproporcionados (por outras palavras, em que os benefícios não justificam os custos) até à integração de normas jurídicas e de procedimentos administrativos, passando pela utilização das TIC para a comunicação e informação e pela partilha das campanhas de informação para explicar a melhor forma de cumprir a regulamentação. Esta gama de ferramentas é ilustrada na Caixa 3.2.

Caixa 3.2 — Ferramentas para a simplificação administrativa e para a redução dos encargos administrativos

- Simplificação das normas jurídicas:
  - Pode suprimir-se uma obrigação jurídica imposta a uma empresa eliminando um regulamento (ou parte dele).
  - Grupos de empresas podem ser isentos de determinada obrigação (por exemplo, aumentando os limiares ou aplicando avaliações de risco).
  - Pode alterar-se a frequência dos relatórios informativos e ou da inspecção.
- Simplificação dos procedimentos administrativos:
  - A partilha de informação entre autoridades (quer entre serviços quer em parcerias entre os vários níveis do Governo) pode reduzir a informação requerida às empresas.
  - A reavaliação da necessidade de informação pode levar a uma menor quantidade de informações obrigatórias.
- Utilização das TIC para um melhor cumprimento:
  - Possibilidade de apresentar relatórios electrónicos, com ou sem geração automática de informação dos próprios sistemas TIC das empresas.
  - Informação disponível pré-impressa em formulários de informação electrónicos.
  - Validação *online* da informação introduzida, funções de ajuda, etc.
  - Partilha de dados entre autoridades mediante a utilização de soluções avançadas de TIC, o que pode simplificar ou tornar mesmo obsoletas algumas obrigações de informação.
- Melhor informação e serviço:
  - Fornecer ajuda e orientação às empresas de forma mais fácil e mais rápida.
  - Melhores orientações para uma melhor execução.
  - Utilização de balcões únicos (físicos ou virtuais) de entrada única para os serviços.
- Harmonização:
  - A utilização de definições comuns em diferentes normas regulamentadoras pode simplificar a prestação de informações (os dados podem ser utilizados mais de uma vez).
  - Harmonização de dados para apresentação de informações ou para inspecções.

Fonte: *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, OCDE (2006).

Utilização de diferentes instrumentos em Portugal

Das 50 "iniciativas emblemáticas" das primeiras duas fases da iniciativa Simplex, cerca de 30 têm a ver com a utilização — ou o aumento da utilização — das TIC e podem ser descritas como iniciativas de administração electrónica. O Simplex 2008 não constituirá excepção. É frequente que estas inicia-

tivas englobem igualmente elementos de simplificação ou de harmonização regulatória. Pode apontar-se como exemplo o sistema de Aposentação Online (contido no Simplex 2007), que torna possível candidatar-se às pensões de reforma e a outras prestações sociais utilizando formulários electrónicos reunidos num único sítio *web*.

Existem numerosos exemplos da utilização das ferramentas de simplificação e harmonização. Incluem-se aqui as seguintes iniciativas:

- A iniciativa de promover a comunicação entre departamentos, a fim de desobrigar os cidadãos de fornecer a um determinado departamento informações já disponíveis num outro (Simplex 2006).
- O sistema simplificado de licenciamento municipal de obras que, em determinadas circunstâncias, dispensa a necessidade de licencimento e de apreciação dos projectos de arquitectura e elimina a comunicação prévia de obras a efectuar no interior dos edifícios.

Pontos chave

– Em geral, os gabinetes ministeriais e os serviços do governo central, assim como os governos locais, têm um bom conhecimento dos programas Simplex.

– Devido à autonomia que lhes é imposta em termos constitucionais, as regiões autónomas e os municípios não estão formalmente incluídos nos programas Simplex. Algumas iniciativas afectam as administrações locais e alguns municípios estão empenhados em levar a cabo iniciativas de simplificação próprias. As duas regiões autónomas têm os seus próprios programas de administração electrónica e de simplificação administrativa que são semelhantes aos programas Simplex do governo central.

– Ainda não existe uma avaliação sistemática da necessidade de levar a cabo um esforço de simplificação a nível local. Não existe um quadro institucional para a coordenação de iniciativas a nível central e local, tal como também não existe nenhum método, no que toca ao governo central, para que este crie incentivos que levem as administrações locais a pôr em prática iniciativas de simplificação.

– Todavia, a preparação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN — que a Comissão Europeia exige como condição para a atribuição dos fundos estruturais) desencadeou uma colaboração mais estreita entre o governo central, as regiões autónomas ([6]) e os municípios.

– Os dois programas Simplex anteriores resultaram num grande número de iniciativas que abrangeram todos os ministérios e muitos serviços, assim como um muito vasto leque de procedimentos administrativos que afectam tanto cidadãos como empresas. É evidente que foi conseguido um bom ritmo e uma boa tomada de consciência do objectivo e da importância dos programas Simplex.

– Uma grande parte das iniciativas — e, especialmente, as iniciativas de maior alcance — baseiam-se em ferramentas de administração electrónica para conseguir melhorar o quadro regulatório. Isto faz todo o sentido, na medida em que administrações electrónicas bem sucedidas permitem enormes melhoramentos com um custo relativamente baixo (investimentos seguidos por poupanças) e sem sacrificar os objectivos políticos (podem, inclusivamente, melhorar a eficácia da regulação, cf. o caso da tributação). A posição proeminente das ferramentas de administração electrónica pode ser explicada pela história dos programas Simplex que têm evoluído a partir de programas anteriores de administração electrónica.

– Por outro lado, outras ferramentas de simplificação (como o abandono da regulamentação, ver Caixa 3.2) fornecem igualmente possibilidades de melhoramento em larga escala do quadro regulatório. A utilização destas ferramentas de simplificação tem uma proporção e um âmbito de aplicação limitados, embora existam algumas excepções significativas — como é o caso da redução das licenças, da simplificação das licenças de construção concedidas pelas autoridades locais, ou dos livros de escrituração mercantil que deixam de ser obrigatórios (ver Caixa 2.4 sobre desregulamentação).

Quadro jurídico e regulatório da administração electrónica

A administração electrónica, nos países da OCDE, foi identificada como uma ferramenta poderosa no que se refere ao apoio e importância dos processos de simplificação. Por essa razão, o quadro jurídico e regulatório referente ao desenvolvimento e à aplicação da administração electrónica assume a maior importância quando se discute a forma como esta administração electrónica se pode tornar uma ferramenta ainda mais eficaz para as actividades de simplificação em Portugal.

Os países da OCDE defrontam-se com alguns problemas no que se refere à criação de um quadro jurídico e regulatório para garantir que o desenvolvimento e a aplicação da administração electrónica se realizem no sector público. É necessário abolir os entraves previstos nas leis e regulamentos existentes que exigem processos em suporte papel, tal como é necessário garantir a privacidade dos dados electrónicos (ver Caixa 3.3).

Caixa 3.3 — Obstáculos importantes nos quadros jurídicos e regulatórios nos países da OCDE

Equivalência: Para que seja possível reconhecer formalmente os processos de administração electrónica, é necessário garantir a sua posição de equivalência face aos processos em suporte papel. A transposição para o plano nacional dos Estados Membros da União Europeia da Directiva sobre assinaturas electrónicas regulou a infra-estrutura de segurança TIC, em que se apoia a utilização das assinaturas digitais. A partir de 2006, 29 dos 30 países da OCDE aprovaram legislação que reconhece as assinaturas digitais, embora só um número muito mais reduzido tenha, de facto, introduzido a sua aplicação para lá de uma fase piloto. Como complemento das assinaturas electrónicas, alguns países da OCDE, entre os quais Portugal, adoptaram mecanismos inteligentes de autenticação e de identificação electrónicas do tipo cartão.

Legislação sobre partilha de dados *versus* protecção da privacidade: Os países da OCDE estão a transformar o Governo por meio da utilização das TIC e de estruturas de governação permitidas pelas TIC (por exemplo, partilha de informação e dados, processos e portais). Os quadros regulatórios actuais, baseados no pressuposto de que os serviços trabalham de modo independente, pode inibir a colaboração e a partilha de informação e dados entre organizações. A área da privacidade aqui assume uma relevância especial. Uma questão chave é saber se os países procederam à revisão da sua legislação a fim de permitir a partilha de dados, mantendo, todavia, uma protecção adequada da privacidade.

Em Portugal, um quadro jurídico adequado à administração electrónica é um requisito para se poderem colher os potenciais benefícios daquelas vertentes dos programas Simplex que se baseiam na administração electrónica. No decurso da última década, foram tomadas várias medidas em Portugal a fim de transpor as directivas da União Europeia para a lei portuguesa, reforçando deste modo o quadro jurídico. Como parte da transposição das directivas para a legislação nacional, foram ultrapassados obstáculos importantes ao criar o quadro jurídico respeitante aos componentes chave da administração electrónica, como é o caso da assinatura electrónica e da facturação electrónica (e-facturação). Estão também em vigor as regras sobre contratos públicos electrónicos (eContratos) e sobre o comércio electrónico. Recentemente foi transposta para a lei portuguesa a directiva sobre utilização e reutilização dos dados públicos (ver Quadro 3.2).

Desde finais da década de 1990, foi solicitado a todos os serviços públicos portugueses que disponibilizassem o contacto com os cidadãos e com as empresas através de meios electrónicos. São, além disso, obrigados a ter uma morada de correio electrónico e um sítio *web* contendo informações relevantes e precisas.

O quadro jurídico sobre as assinaturas electrónicas é fundamental para o desenvolvimento da administração electrónica, já que garante a utilização segura e eficiente das comunicações electrónicas dentro do sector público e entre o sector público e os cidadãos e as empresas. Portugal adoptou legislação sobre a utilização das assinaturas digitais em 1999, legislação essa que foi revista em 2003, 2004 e 2006.

Um dos mais importantes impulsionadores da mudança na utilização das assinaturas electrónicas foi a criação do Sistema de Certificação Electrónica do Estado (SCEE), em 2006. O SCEE garante a segurança electrónica do Estado e fornece os requisitos de autenticação necessários às transacções electrónicas. Portugal tem, assim, instalada uma infra-estrutura de segurança TIC ([7]); esta funciona e é cada vez mais utilizada na medida em que fornece um ambiente de comunicações seguro para o acesso de cidadãos e empresas aos serviços de administração electrónica.

Quadro 3.2 — Principais directivas da União Europeia referentes à administração electrónica

Assunto	Directiva da EU	Transposição para a lei portuguesa
Compras públicas electrónicas . . .	Directiva UE sobre os contratos públicos que inclui artigo sobre contratos públicos electrónicos [2004/18/EC].	Código dos Contratos Públicos: Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.
Reutilização de dados públicos . . .	Directiva UE sobre a reutilização de dados públicos [2003/98/EC].	Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto.
Comércio electrónico.	Directiva UE sobre o comércio electrónico [2000/31/EC].	Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de Janeiro.
Assinaturas electrónicas	Directiva UE sobre o quadro legal comunitário para as assinaturas electrónicas [1999/93/EC].	Regime jurídico das assinaturas electrónicas: Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, modificado pelo Decreto-Lei n.º 62/2003, de 3 de Abril [1999/93/EC], Decreto-Lei n.º 165/2004, de 6 de Julho, e Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de Junho. O Sistema de Certificação Electrónica do Estado Português foi aprovado em 2006 pelo Decreto-Lei n.º 116-A/2006.
Factura electrónica (cobrança de IVA).	Directiva UE sobre condições de utilização da facturação electrónica no âmbito da cobrança do imposto sobre o valor acrescentado [2001/115/EC que altera 77/388/EC].	Decreto-Lei n.º 256/2003 (relativo a certos serviços públicos), de 21 de Outubro. Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2005, de 17 de Agosto, que determina a adopção geral da facturação electrónica no sector público.
Privacidade	UE sobre privacidade e comunicações electrónicas [2002/58/EC].	Lei n.º 41/2004, de 10 de Fevereiro.
Protecção de dados	Directiva UE sobre protecção de dados pessoais [95/46/EC].	Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro.

Fonte: Respostas ao Questionário sobre simplificação administrativa e administração electrónica, 2007. Pergunta 1.3.2.1.

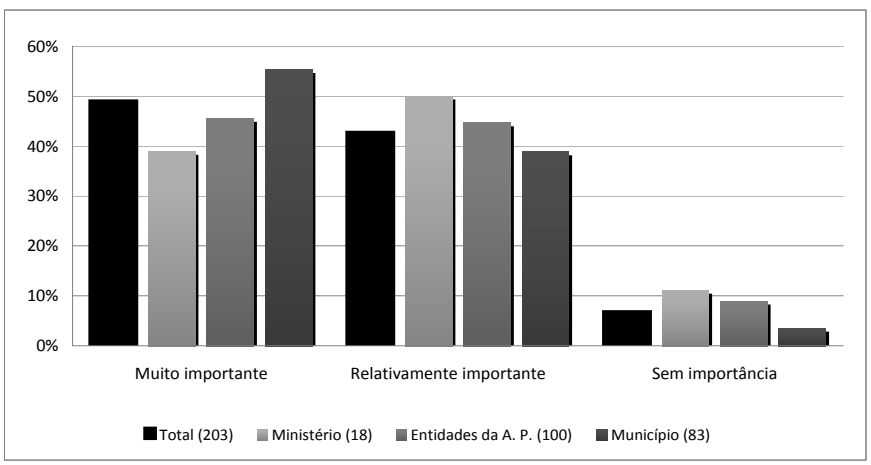
A legislação que permite a utilização da facturação electrónica foi aprovada em 2003 e está a ser aplicada gradualmente pelos serviços públicos. Em 2005, o governo que na altura tomou posse decidiu que as facturas electrónicas deveriam ser plenamente adoptadas no sector público até finais de 2006. A Agência para a Sociedade do Conhecimento (UMIC) publicou um *Guia da Factura Electrónica* em 2006 e monitoriza a utilização das facturas electrónicas.

As medidas que facilitam os contratos públicos electrónicos e o comércio electrónico foram iniciativas importantes do Programa de Reforma da Administração do Estado (PRACE) (ver Capítulo 2). As medidas sobre os contratos públicos electrónicos foram postas sucessivamente em prática no decurso dos últimos cinco anos. Em 2002, foi concebido, numa base individual, um regime para os contratos públicos com o objectivo de aumentar a transparência, de reduzir os custos e de eliminar os encargos administrativos. A regulamentação admitia pagamentos electrónicos e contribuiu para a equivalência dos processos em suporte papel e dos processos electrónicos. O Programa Nacional de Compras Electrónicas (PNCE) foi lançado em 2003 com o objectivo de modernizar os concursos públicos, introduzindo as TIC como ferramenta. Nos anos seguintes, a UMIC criou um programa nacional — que visava os concursos públicos — com uma plataforma comum de interoperabilidade e, em 2007, foi criada a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), responsável pela execução de procedimentos interministeriais referentes aos concursos públicos. Recentemente, o Decreto-Lei n.º 18/2008 transpôs as novas directivas da União Europeia sobre contratos públicos, datadas de 2004, aprovando o Código dos Contratos Públicos. A iniciativa transformou os contratos públicos portugueses em contratos públicos electrónicos. Foi criado um portal dos contratos públicos, que funciona como ponto de acesso a todas as informações sobre contratos públicos. Todos os procedimentos pré-contratuais são realizados electronicamente, incluindo a consulta de documentos. As comunicações electrónicas entre as partes tornaram-se a regra geral e vários procedimentos foram simplificados.

Todas as directivas da União Europeia sobre comércio electrónico e sobre protecção de dados e privacidade foram incorporadas na lei portuguesa. As preocupações com a privacidade e o equilíbrio entre a protecção de dados e a utilização e reutilização de informações e dados públicos demonstram que os problemas jurídicos de acesso à informação e sua partilha entre autoridades públicas em Portugal só muito recentemente foram removidos. A privacidade foi um tópico amplamente discutido em relação às iniciativas de administração electrónica, as quais, de certo modo, exigem políticas que aumentem a confiança nas autoridades públicas. As questões da privacidade em relação com o intercâmbio de dados entre autoridades públicas são (nos casos não tratados na lei) da responsabilidade da Comissão Nacional de Protecção de Dados, um organismo independente de supervisão e monitorização da área da protecção de dados pessoais ([8]). Apesar de fortes preocupações sobre a privacidade em alguns sectores da sociedade, foi possível chegar a soluções técnicas viáveis relativamente à partilha de informações e de dados, como é, por exemplo, o caso do projecto sobre o Cartão de Cidadão.

O estudo da OCDE mostra que 92 % dos inquiridos considera que a legislação é complexa e difícil de compreender e que é um problema ou um obstáculo à execução dos projectos de simplificação e de administração electrónica (ver Figura 3.10).

Figura 3.10 — Problemas da execução — Complexidade da legislação



Nota. — N = 203 (4 responderam "não sei" ou "não se aplica" ou não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total mas não são apresentadas como uma categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

O Governo Português abordou os problemas jurídicos numa base "passo a passo", através da adopção de leis e regulamentos específicos, em vez de introduzir uma lei única sobre administração electrónica. Deste modo, foram tomadas gradualmente medidas importantes para eliminar os obstáculos jurídicos à administração electrónica.

Apesar destes esforços, as entrevistas da OCDE revelaram que o ambiente jurídico e regulatório referente à administração electrónica ainda é visto como algo de complexo e de difícil compreensão. Está a desenvolver-se gradualmente uma cultura de informação e de partilha de dados com vista a permitir às autoridades cumprir as medidas Simplex; no entanto, existe ainda um longo caminho a percorrer (ver pontos chave).

Pontos chave

- O Governo Português abordou os problemas jurídicos numa base passo a passo mediante a adopção de leis específicas em vez de introduzir uma lei única sobre administração electrónica. Foram deste modo tomadas medidas importantes com vista a eliminar os obstáculos jurídicos à administração electrónica.
- O ambiente jurídico e regulatório referente à administração electrónica ainda é visto como algo de complexo e de difícil compreensão.

Notas

([1]) *The E-Government Imperative*, OCDE (2003).

([2]) *Doing Business* 2008, Banco Mundial (2007).

([3]) *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, Fórum Económico Mundial (2007).

([4]) O projecto "*The Red Tape Assessment*" (RTA) teve lugar em 2004-2006 com a participação de 11 países. Os resultados foram apresentados em *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*, OCDE (2007).

([5]) A Rede SCM é descrita no Capítulo 6.

([6]) Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (designadas CCDR). O Quadro de Referência Estratégico Nacional é descrito no Capítulo 5, capítulo sobre colaboração e coordenação.

([7]) Uma infra-estrutura de segurança TIC é uma infra-estrutura de segurança coerente e sólida de apoio à utilização de assinaturas digitais. A designação mais técnica é: Infra-Estrutura de Chave Pública (*Public Key Infrastructure* ou *PKY)*. A PKY é composta por três elementos: *a*) uma entidade terceira de confiança — a *Autoridade Certificadora* — que garante a identidade da pessoa ou entidade entre o emissor e o receptor de uma mensagem; *b*) assinaturas digitais ou *certificados;* e *c*) duas chaves, uma para assinar as mensagens, outra para encriptar as mensagens.

([8]) Ver *www.cnpd.pt*.

CAPÍTULO 4 — ADMINISTRAÇÃO ELECTRÓNICA COMO FERRAMENTA DE SIMPLIFICAÇÃO

A maioria dos países da OCDE vê a administração electrónica como uma alavanca para a mudança, uma ferramenta chave de apoio e reforço da execução de políticas noutras áreas. A administração electrónica demonstrou que tem vantagens no que respeita à simplificação da Administração Pública: permite que as administrações partilhem internamente — e de uma forma mais fácil — informações e dados, entre si e com os utentes; permite às administrações alargar os canais de prestação de serviços, de modo a incluir os serviços de administração electrónica; fornece às administrações ferramentas que garantem uma prestação de serviços fluida e integrada. A administração electrónica fornece uma série de ferramentas que permitem ao sector público reanalisar e simplificar o contexto regulatório em torno dos processos empresariais do sector público e utilizar este conjunto de ferramentas para simplificar os processos que as empresas têm de cumprir tanto dentro das organizações do sector público ou para além de fronteiras organizativas e níveis de governo.

Os requisitos prévios para um desenvolvimento e implementação eficientes e eficazes da administração electrónica são: que a administração electrónica tenha uma perspectiva abrangente, que veja o sector público como um todo e que não limite o seu âmbito de aplicação apenas a certas áreas dentro do sector público. As experiências dos países da OCDE ([1]) confirmam a importância de ver o sector público como um todo no que toca a custos e benefícios e de considerar a administração electrónica como um investimento para todo o sector público e não um custo para uma organização individual desse mesmo sector público em que os benefícios isolados podem ser limitados ou não existentes.

A administração electrónica em Portugal é vista como uma ferramenta necessária de apoio e reforço das iniciativas de simplificação — e a maioria das iniciativas dos programas Simplex depende em grande medida de *front* e *back-offices* eficientes e eficazes que permitam o desenvolvimento e o funcionamento de serviços coerentes de administração electrónica na totalidade do sector público.

Este capítulo analisa a forma como a administração electrónica apoia as iniciativas da simplificação do sector público e se existe ou não — e se é ou não utilizado — um enquadramento comum, emergente ou existente, de colaboração no que se refere à administração electrónica, nomeadamente: *i*) funcionalidades integradas de *back-office,* como a utilização de procedimentos e arquitectura processual comuns; *ii*) abordagens que garantam a interoperabilidade e a interconectividade, e *iii*) criação de um quadro de segurança TIC, que inclua uma infra-estrutura de apoio à utilização de bilhetes de identidade e de assinaturas electrónicas.

Como é que a administração electrónica apoia a simplificação?

A simplificação do sector público é um processo de transformação, através do qual os países se esforçam por alterar uma série de características do sector público a fim de cumprir determinados objectivos e vontades de desenvolvimento desse mesmo sector público. As experiências levadas a cabo por vários países da OCDE mostram que a transformação do sector público depende do recurso à administração electrónica. A partilha de recursos é um dos pressupostos pré-requisitos principais da reforma e a administração electrónica permite aos governos conseguir atingir mais facilmente os seus objectivos de simplificação ([2]).

Os programas Simplex centram-se principalmente nos procedimentos do sector público ao nível do *front-office* — com impacte directo nos utentes (cidadãos e empresas) — e no modo como as actividades de simplificação podem tornar menos pesada a interacção com os serviços públicos (ver Capítulo 2). A administração electrónica é uma ferramenta chave para o sucesso da execução dos programas Simplex, já que a simplificação dos procedimentos ao nível do *front-office* depende de um *back-office* integrado e coerente.

Tal como é mencionado no Capítulo 3, uma melhor regulação exige um certo número de ferramentas de monitorização (índices bem definidos que meçam a qualidade da regulação) e de ferramentas para a informação e para a gestão do processo (ver Caixa 3.1). Estas ferramentas integram-se directa ou indirectamente em serviços de administração electrónica coerentes, os quais, por seu turno, dependem de: um *back-office* integrado com processos comummente aceites; normas relativas ao armazenamento, gestão e intercâmbio de informações, e uma abordagem centrada no utente, no que toca à prestação de serviços em geral. É, pois, importante garantir que a concepção e a implementação da administração electrónica sejam parte integrante da concepção e da implementação dos esforços simplificadores globais da regulação, a fim de aproveitar plenamente os benefícios das sinergias entre as duas áreas.

Mais especificamente, a administração electrónica apoia e reforça a simplificação, ao eliminar:

- **A necessidade de regulamentos e de outras normas, mediante a automatização dos processos:** a automatização das cadeias processuais elimina a necessidade de processos e procedimentos intermédios. A utilização da automatização parcial ou completa dos processos reduz a necessidade de regulamentação ou suprime tarefas ou séries de tarefas que, de outro modo, teriam de ser regulamentadas.

- **Os procedimentos e os regulamentos que se tornam redundantes devido à partilha de recursos**: a partilha de recursos (partilha de informações ou de dados, de processos ou de pessoal) através de redes electrónicas reduz a necessidade de regulamentação. Existe redundância quando são criados procedimentos para regulamentar a utilização de tais recursos.

- **A regulamentação desnecessária dos processos e procedimentos semiautomáticos ou manuais, ao ligar os serviços e os dados por meio de redes electrónicas:** um número cada vez maior de países da OCDE está a proceder à ligação dos serviços ao nível do sector público, a fim de criar soluções *end-to-end,* destinadas a grupos de utentes específicos. Tome-se como exemplo o sector da segurança social em que leis e regulamentos complexos regem a utilização dos fundos de apoio social destinados aos cidadãos marginalizados.

Um *back-office* integrado para a simplificação

Os países da OCDE estão cada vez mais a desenvolver plataformas técnicas e organizacionais comuns para o sector público sobre as quais funcionarão as soluções de administração electrónica — elas são a chave para garantir a integração horizontal e vertical e uma forma de optimizar a eficiência e a eficácia da prestação de serviços de administração electrónica na totalidade do sector público.

Em Portugal, a Agência para a Sociedade do Conhecimento (UMIC) criou uma Plataforma de Interoperabilidade para o sector público que, desde Maio de 2007, tem vindo a ser gerida pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA). A plataforma define uma norma arquitectónica com regras e procedimentos que permitem a interconectividade e a interoperabilidade entre os serviços de administração electrónica. A plataforma apoia-se num *Framework* de Serviços Comuns (ver Caixa 4.1). Quando estiver em pleno funcionamento, a plataforma fornecerá ao sector público uma ferramenta de partilha, que permitirá a interconectividade entre sistemas independentes e disponibilizará serviços electrónicos multicanal ([3]).

Caixa 4.1 — A Framework de Serviços Comuns em Portugal

O Framework de Serviços Comuns inclui:

- Um sistema de autenticação que garanta segurança e compatibilidade entre vários agentes.
- Uma federação identitária que garanta que nenhum sistema ou organismo público conhece todas as identidades dos cidadãos e das empresas; quer dizer, a todos utilizadores privados e às autoridades públicas será garantida a privacidade, a confidencialidade e a segurança dos respectivos dados.
- Serviços electrónicos e gestão de fluxos de trabalho.
- Motores de transacção, mensagens e pagamento electrónico.

O sistema consiste em identidades individuais integradas baseadas em números aleatórios. A Constituição Portuguesa não permite números de identificação únicos. Mais do que partilhar informações e dados, o objectivo da plataforma é melhorar os fluxos de trabalho. Cada autoridade pública decide os critérios de acesso, por exemplo, os controlos cruzados entre as autoridades fiscais e a segurança social.

Fonte: Questionário sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal. OCDE 2007. Resposta à pergunta 3.1.6.5.

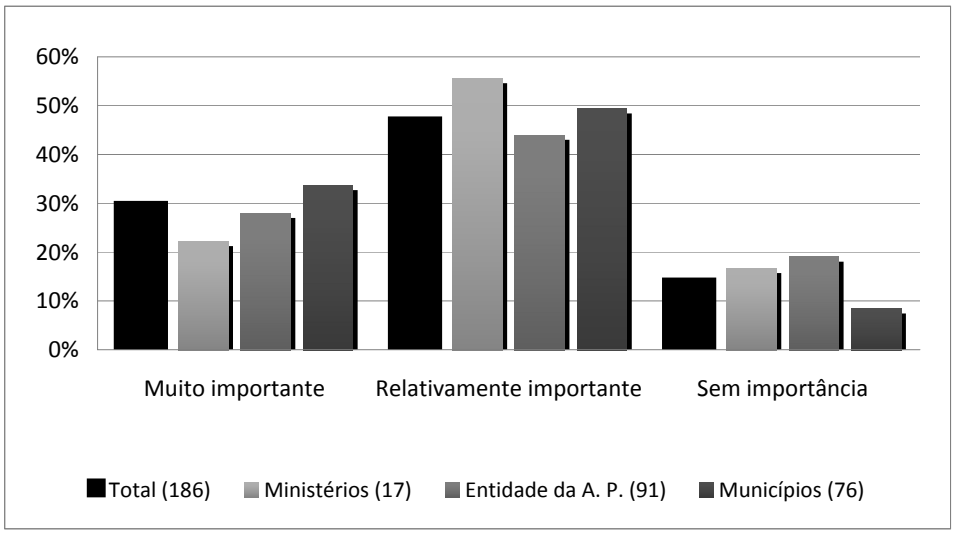
A Plataforma de Interoperabilidade baseia-se numa abordagem de integração de sistemas que utiliza padrões abertos e, por essa razão, independentes de qualquer solução tecnológica dedicada. Um princípio central desta concepção é a inscrição única, o que quer dizer que os cidadãos ou as empresas necessitam apenas de se identificar e autenticar uma vez. Para além disso, o sistema foi concebido para múltiplos canais de comunicação, tais como sítios *web,* telefones móveis, Lojas do Cidadão (ver Caixa 2.5) e postos de atendimento das organizações públicas. Até à data, a Plataforma tem sido utilizada como apoio ao projecto do Cartão do Cidadão e existem planos para a usar em apoio a vários serviços, por meio do Portal do Cidadão e do Portal da Empresa (ver Caixa 2.2).

Em conjunto, a Plataforma de Interoperabilidade e o Framework de Serviços Comuns poderiam constituir o conteúdo de uma arquitectura de sistemas. Ambos fornecem os alicerces técnicos da comunicação entre serviços governamentais e abrem também as possibilidades de uma reorganização e alteração das estruturas organizacionais e dos fluxos de trabalho.

A utilização da Plataforma de Interoperabilidade e do Framework de Serviços Comuns é obrigatória nas organizações do governo central português, mas não nas regiões autónomas e nos municípios. A Plataforma da Interoperabilidade foi criada em conformidade com a *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services* ([4]).

A ausência de uma arquitectura comum de sistemas definida para o sector público não é, na opinião das autoridades portuguesas, considerada um impedimento grave à implementação da simplificação administrativa e das iniciativas de administração electrónica; 48 % dos inquiridos no Estudo da OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal considera que tem uma importância relativa, enquanto que apenas 29 % declara ser muito importante (ver Figura 4.1).

Figura 4.1 — Problemas da execução — Arquitectura de sistemas



Nota. — N = 186 (21 responderam "não sei" ou "não se aplica" ou não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total mas não são apresentadas como categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

A construção da Plataforma de Interoperabilidade e a sua aplicação a determinados serviços transversais (por exemplo, o sistema de autenticação electrónica subjacente ao Cartão electrónico de Cidadão, a Empresa na Hora — constituição de uma empresa em menos de uma hora — a Informação Empresarial Simplificada, etc.) ([5]) foi uma primeira pedra angular importante, mas a extensão da sua utilização a todo o sector público continua a ser um problema de monta.

Portugal segue uma estratégia em duas etapas no que se refere à utilização da plataforma ou ao cumprimento das suas regras nas regiões autónomas e nos municípios: a primeira etapa é testar e consolidar ao nível central e a segunda etapa é disponibilizá-la aos níveis local e regional autónomo.

A falta de ferramentas que permitam a utilização comum da Plataforma de Interoperabilidade e do Framework de Serviços Comuns poderia constituir um problema quando se trata de colher plenamente os benefícios de um *back-office* integrado e interoperacional que sirva de apoio às actividades de simplificação em todo o sector público. Contudo, ao abrigo do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) foi criada uma base de entendimento comum e estão a surgir projectos comuns ([6]).

Pontos chave

- Portugal criou uma plataforma comum organizativa e técnica destinada à integração do *back-office,* com vista à simplificação, que garante a interconectividade e a interoperabilidade dos serviços de administração electrónica, funcionando deste modo como apoio e reforço da simplificação administrativa. Na sequência das orientações da União Europeia, foi concebida uma arquitectura de sistemas que consiste numa Plataforma de Interoperabilidade e num Framework de Serviços Comuns que, de momento e apesar de criado, não está ainda largamente aplicado no sector público.
- Portugal segue uma estratégia em duas etapas, no que toca ao uso da plataforma e ao cumprimento das suas regras nas regiões autónomas e nos municípios: a primeira etapa é testar e consolidar ao nível central e a segunda etapa é disponibilizá-la aos níveis local e regional autónomo.

Normalização de dados

A normalização de dados é importante para colher os plenos benefícios da simplificação (ver Caixa 3.2). A partilha de informações e de recursos de dados para além das fronteiras organizacionais e dos níveis de governo garantem aos cidadãos e às empresas que os processos de informação e de recolha de dados não são repetidos pelas diferentes autoridades públicas. O princípio "recolhe uma vez, utiliza muitas vezes" é uma pedra angular dos esforços de simplificação em muitos países da OCDE, entre eles Portugal.

Os principais focos são: conseguir uma reutilização máxima da informação e dos dados já recolhidos e armazenados em bases de dados públicas e criar serviços inteligentes de administração electrónica com os quais cidadãos e empresas possam contribuir para o tratamento dos seus próprios casos, recorrendo a processos simplificados.

É importante construir e manter a confiança daqueles que fornecem informação e dados. Muitos governos vêm de um tempo em que a privacidade não era uma questão relevante, porque eram relativamente poucos os casos de cisão entre os donos e os utilizadores das informações e dados pessoais. À medida que se vão desenvolvendo os serviços de administração electrónica, a confiança e a privacidade podem vir a constituir um problema em termos de adesão que tem de ser tratado de forma complementar. As preocupações com a confiança e a percepção de que o Estado está a controlar cada vez mais as vidas dos cidadãos pode contribuir para a redução da participação democrática.

Em Portugal, a Constituição Portuguesa fornece uma definição de protecção da privacidade no quadro da qual o manuseamento de dados deverá ter lugar. O sector público deve partilhar informações e dados de uma forma segura e inspiradora de confiança, protegendo as informações e dados pessoais em geral e a informação sensível em particular, tal como vem prescrito na Constituição Portuguesa, nas directivas da União Europeia e na lei portuguesa (ver Capítulo 3).

No mínimo, é fundamental um acordo — que abranja todo o sector público — sobre as definições comuns das normas sobre dados no âmbito do desenvolvimento dos serviços electrónicos, acordo esse que garanta a compatibilidade e a interoperabilidade de estruturas lógicas de dados e de soluções técnicas (como programas de *software* e plataformas de *hardware*). Portugal ainda está a dar os primeiros passos no que toca à organização de uma abordagem comum às normas sobre dados, com vista a assegurar a normalização das questões relacionadas com os dados no sector público.

- Normalização legal das definições de dados.

  A normalização legal da definição de dados garantirá uma terminologia e designações comuns em todos os regimes jurídicos que regem os registos e as bases de dados. As entrevistas da OCDE não revelam um esforço sistemático para garantir a normalização legal das definições de dados. O teste Simplex, embora não vise directamente a normalização dos dados, não deixa de proceder à avaliação de um projecto de legislação sobre "práticas de administração electrónica" e de "consolidação legislativa" ([7]). Do mesmo modo, a Comissão Nacional de Protecção dos Dados contribui para esta normalização em virtude dos seus poderes de consulta prévia, sempre que é necessário aprovar regras de protecção dos dados, assim como em virtude do seu papel de concessão de autorizações e de definição de regras de procedimentos relativos a dados.

- Normalização de estruturas de dados e *interfaces* — considerações organizacionais.

  A normalização técnica das estruturas de dados e *interfaces,* a nível das organizações, é essencial para criar um modelo correcto de intercâmbio de dados em Portugal. Um exemplo que envolve serviços fiscais, registos, o Instituto Nacional de Estatística e o Banco de Portugal foi levado a cabo pela chamada IES — Informação Empresarial Simplificada. Fornece um ponto

de acesso único onde as empresas entregam dados normalizados a ser partilhados entre as entidades envolvidas ([8]). As empresas podem entregar as contas e apresentar a contabilidade anual, assim como informações de cariz estatístico, fiscal e financeiro às autoridades públicas, utilizando um formulário único *online* disponível em *www.ies.gov.pt.* As entrevistas da OCDE não revelaram qualquer abordagem comum sistemática sobre a organização da normalização de estruturas de dados e de *interfaces.*

- Normalização de estruturas de dados e de *interfaces* — considerações técnicas.

  As considerações de ordem técnica sobre a normalização da estrutura de dados e de *interfaces* são essenciais para ligar os serviços de administração electrónica e as bases de dados. A plataforma de interoperabilidade fornece uma normalização técnica relativamente à apresentação dos serviços que utilizam dados normalizados. A primeira versão do modelo de dados padronizados é resultado do trabalho levado a cabo no âmbito do sistema do ciclo de vida do Cartão de Cidadão.

Ponto chave

- Portugal começou a trabalhar no sentido de uma abordagem sistemática e comum do sector público no que toca à normalização dos dados, a fim de levar a cabo a sua normalização do ponto de vista legal, organizacional e técnico. A primeira versão do modelo normalizado de dados resultou da implementação do ciclo de vida do Cartão de Cidadão.

Quadro de segurança das TIC

A securização dos sistemas de informação e das redes electrónicas do sector público contra ataques informáticos e físicos é fundamental para a protecção de informações e de dados e, consequentemente, também para os serviços da administração electrónica destinados a cidadãos e empresas. A segurança das TIC tornou-se cada vez mais necessária para manter a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade de informações e de dados, dos sistemas TIC e das redes de comunicação electrónica. Criar formas seguras e de confiança para que os cidadãos e as empresas acedam aos serviços de administração electrónica é da maior importância no que se refere a uma execução bem sucedida dos programas Simplex — que visam, igualmente, aumentar a confiança na prestação de serviços do sector público.

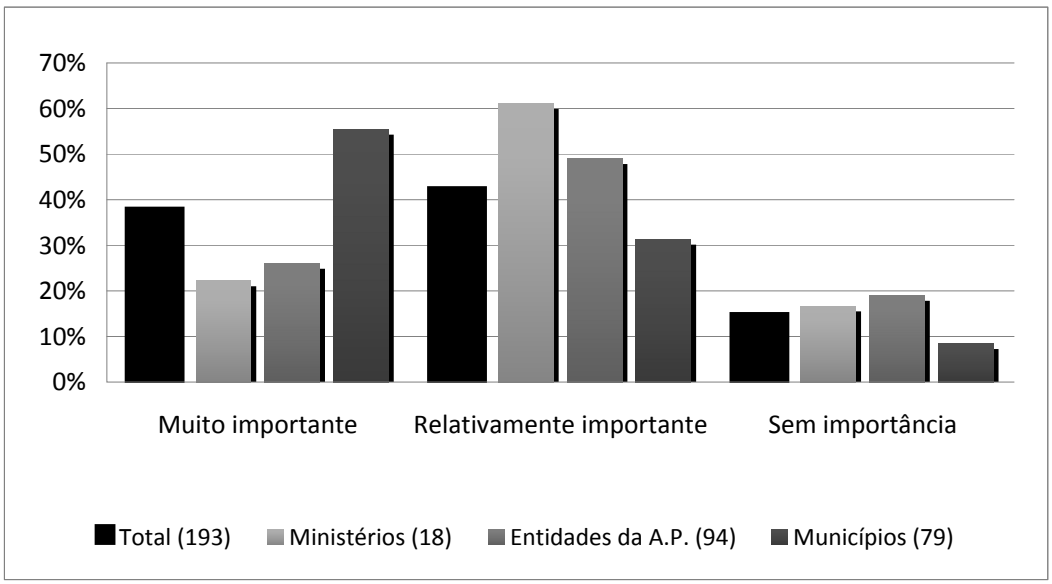
Portugal começou a constituir um quadro de segurança TIC de apoio a uma utilização crescente das TIC no sector público e na sociedade portuguesa. Este quadro de segurança consiste em:

- Uma função CERT ([9]) operada pela Fundação para a Computação Científica Nacional (CERT.PT).
- Um Cartão de Cidadão nacional (um Bilhete de Identidade electrónico) emitido para os cidadãos portugueses, a partir de Março de 2007. Este Cartão substitui quatro cartões de identificação: o bilhete de identidade, o cartão do contribuinte, o cartão de utente do Serviço Nacional de Saúde e o cartão da segurança social. O cartão de eleitor será igualmente substituído pelo Cartão de Cidadão.
- Uma infra-estrutura de segurança TIC de apoio à utilização do Bilhete de Identidade electrónico e da assinatura digital. A infra-estrutura de segurança TIC foi criada em 2006 e é operada pelo Sistema de Certificação Electrónica do Estado (SCEE).

No estudo da OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica, 38 % dos inquiridos considera que a falta de um sistema seguro de autenticação electrónica constitui um problema muito sério. 42 % identificou-o como sendo um problema com uma importância relativa no

que toca à execução de projectos de simplificação (ver Figura 4.2). As entrevistas da OCDE vieram confirmar a importância de um sistema seguro de autenticação electrónica, mas parecem indicar que a implementação e a difusão do Cartão de Cidadão, a partir de Março de 2007, e a infra-estrutura de segurança TIC que o apoia, foram um passo importante. A utilização de um sistema de autenticação electrónica parece ter ainda certas limitações, mas o facto de o sistema ter sido criado já levou a algumas melhorias.

Figura 4.2 — Problemas de execução — TIC seguras



Nota. — N = 193 (14 responderam "não sei" ou "não se aplica" ou não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total mas não são apresentadas como categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

Tal como a Plataforma de Interoperabilidade e o Framework de Serviços Comuns, a utilização do sistema de autenticação electrónica não é obrigatória em todo o sector público. No entanto, apesar de o Cartão de Cidadão estar ainda a esboçar os primeiros passos, já é uma peça fundamental para que várias autoridades públicas possam criar — e pôr em prática — serviços de administração electrónica que integram componentes de autenticação, recorrendo ao uso do Cartão, considerado como um meio seguro. As entrevistas da OCDE não revelaram como é que o uso deste componente de segurança poderia ser disseminado por diferentes organizações dentro do sector público. Mas foram divulgadas informações que dizem que muitas instituições do governo central e local, instituições privadas e universidades estão já a utilizar o Cartão como um meio de autenticação interna. O Código dos Contratos Públicos, recentemente aprovado, funcionará também como um impulsionador importante para a sua utilização como meio de identificação e de autenticação seguro, em virtude da existência de procedimentos electrónicos obrigatórios no que toca aos procedimentos pré-contratuais públicos, assim como para a assinatura de contratos. Os procedimentos de licenciamento nos sectores da indústria e do turismo, assim como os dos licenciamentos na construção urbana, estão a ser transformados em procedimentos electrónicos simplificados, que exigem autenticação e assinatura electrónica com recurso ao Cartão de Cidadão. O Cartão será também necessário para vários serviços já disponíveis — como a constituição de empresas *online,* registos *online* e outros procedimentos como os da segurança social ou das cartas de condução, já que todos eles implicarão autenticação e ou assinatura electrónica.

Pontos chave

- Portugal criou vários componentes de um quadro de segurança TIC, incluindo uma organização de função CERT, um Cartão de Cidadão electrónico e uma infra-estrutura de chaves públicas segura. Estes componentes de segurança TIC constituem um alicerce para a criação de um enquadramento de segurança TIC global e coerente no sector público, com vista ao desenvolvimento dos serviços de administração electrónica. Contudo é ainda pouco claro se os componentes individuais de segurança TIC conseguirão garantir um ambiente de confiança na administração electrónica, com vista à simplificação.
- Tal como a Plataforma de Interoperabilidade e o Framework de Serviços Comuns, a utilização do sistema de autenticação electrónico não é obrigatória em todo o sector público. Apesar disso, existe um número crescente de instituições do governo central e local, de instituições privadas e de universidades que estão já a testar o Cartão como ferramenta de autenticação interna. Parece, porém, haver falta de iniciativas concretas ou de ferramentas para que seja possível impor ou garantir a utilização de componentes de segurança TIC desenvolvidos.

Notas

([1]) *OECD e-Government Studies — Finland*, OCDE, 2004. *OECD e-Government Studies — Norway*, OCDE, 2005. *OECD e-Government Studies — Mexico*, OCDE, 2005. *OECD e-Government Studies — Denmark*, OCDE, 2006. *OECD e-Government Studies — Turkey*, OCDE, 2007. *OECD e-Government Studies — Hungary*, OCDE, 2007. *OECD e-Government Studies — The Netherlands*, OCDE, 2007.

([2]) OCDE (2007), *E-Government as a Tool for Transformation* [GOV/PGC(2007)6], 28 de Março de 2007, OCDE, Paris, França.

([3]) Presidência do Conselho de Ministros: Framework de Serviços Comuns, 2007.

([4]) *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Service, Version 1.0* (ver link: *http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=19529* — consulta 2 de Janeiro de 2008) foi adoptado e aprovado em 2004. A Comissão Europeia está a rever o Quadro e publicará a Versão 2.0 em inícios de 2008.

([5]) Respostas ao Questionário da OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, 2007. Pergunta 3.3.1.3.

([6]) Ver Capítulo 5 em relação a colaboração e coordenação.

([7]) Segundo a resposta à Pergunta 1.3.1.3 no Questionário sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, 2007.

([8]) Segundo a resposta à Pergunta 3.1.6.5 no Questionário sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, 2007.

([9]) A função CERT (Equipa de Resposta a Urgências Informáticas) — também conhecida como Serviço de Resposta a Incidentes de Segurança Informáticos (CSIRTs) — é uma organização que fornece serviços de resposta a situações de ataques (por exemplo, vírus e outros ataques ao sistema informático) e que emite alertas sobre vulnerabilidades e ameaças; também aconselha os utentes a reagir às ameaças ou ensina a melhor forma de recuperar de ataques cibernéticos. Com o tempo, os CERTs alargaram os seus serviços, passando de força reactiva a organização prestadora de serviços completos de segurança, incluindo serviços de prevenção (por exemplo, Alerta) ou serviços de gestão de segurança.

CAPÍTULO 5 — FERRAMENTAS DE EXECUÇÃO

A execução de medidas de simplificação no sector público requer uma vasta gama de ferramentas de gestão; estas ferramentas alteram as condições do quadro operacional, o que é um requisito prévio para a implementação bem sucedida das iniciativas de simplificação, capazes de causar um impacte duradouro em todo o sector público, globalmente considerado. As condições do quadro operacional abrangem toda uma série de áreas de gestão pública, entre as quais a gestão financeira, a gestão dos recursos humanos, a gestão dos processos e das organizações e, ainda, a colaboração e a cooperação, bem como a cultura administrativa.

As actividades de simplificação têm impacte sobre as organizações públicas e sobre o modo como estas interagem; analisar a utilização das diferentes ferramentas de gestão pública é importante para compreender as dinâmicas da implementação. Este capítulo analisa as ferramentas utilizadas para pôr em prática as iniciativas dos programas Simplex.

- **Instrumentos de gestão orçamental:** os instrumentos de gestão orçamental são essenciais para garantir uma correcta execução das iniciativas. As questões fundamentais são: será que estão instalados os mecanismos adequados à definição das prioridades no que toca a projectos de simplificação e de administração electrónica? Será que o financiamento é o adequado?

- **Instrumentos de gestão de recursos humanos:** os instrumentos de gestão de recursos humanos — tais como formação, desempenho individual, contratos e incentivos monetários — são elementos importantes das reformas do sector público, nos países da OCDE. Perante os problemas levantados por uma população que está a envelhecer e por uma pressão fiscal cada vez mais forte, as ferramentas de recursos humanos estão a assumir uma importância cada vez maior no que toca à melhoria da eficiência e da eficácia. A questão fundamental é: Que instrumentos de gestão de recursos humanos estão associados aos programas Simplex?

- **Reengenharia de processos:** a simplificação pode ser conseguida mediante processos que não envolvem as TIC, por exemplo, desregulamentação, limiares, harmonização, integração, alternativas regulatórias, regulação baseada no risco, anulação e recomeço, assim como informação. A questão fundamental é: Como e até que ponto é que estas ferramentas de reengenharia de processos estão a ser utilizadas nos programas Simplex?

- **Colaboração e cooperação:** Devido aos "silos do sector" a colaboração e a coordenação no que se refere aos projectos de simplificação e de administração electrónica são um problema em muitos países da OCDE. É, porém, necessário trabalhar em conjunto para poder colher plenamente os benefícios de uma prestação de serviços homogénea. A questão fundamental é: Estarão instalados os mecanismos e enquadramentos adequados de colaboração e de coordenação entre governos central e local?

- **Cultura administrativa:** uma execução bem sucedida exige uma alteração da organização e da gestão da cultura administrativa. A questão fundamental é: Quais foram as ferramentas de cultura administrativa utilizadas em relação com os programa Simplex?

- **Consulta pública:** as consultas públicas melhoram a execução, dado que apelam ao comprometimento de cidadãos e empresas. O contributo fornecido pelos interessados torna as políticas mais orientadas para o utente e o processo de tomada de decisão aumenta de qualidade. As questões fundamentais são: Quais os mecanismos de consulta pública que foram utilizados em relação aos programas Simplex? Quais foram os resultados?

Ferramentas orçamentais

Portugal sofreu problemas graves a nível orçamental em inícios do ano 2000, tendo o défice fiscal aumentado para 6% do PIB em 2005, a que se seguiu uma nítida melhoria em 2006 e 2007. O factor mais importante a contribuir para a deterioração das finanças públicas foi a tendência em alta das despesas primárias correntes verificada ao longo dos anos, o que indiciou um controlo inadequado e esforços de consolidação erráticos. Além disso, a qualidade dos serviços públicos não aumentou de acordo com os gastos, o que levou a soluções ineficazes ([1]). Em 2005, perante uma situação fiscal insustentável que estava em ruptura com o pacto de estabilidade e crescimento da UE, o governo introduziu um programa de consolidação e o défice desceu abaixo dos 3% do PIB em 2007. A reforma da Administração Pública é um pilar importante da estratégia de controlo das despesas públicas e de aumento da eficiência do Governo. A reforma da gestão dos recursos humanos, que visa reorganizar os serviços locais e regionais, é um componente importante desta abordagem. Além disso existe um trabalho permanente de melhoria da gestão orçamental e das finanças públicas.

Portugal tem os mesmos problemas de outros países da OCDE quando se trata de definir os princípios e procedimentos orçamentais respeitantes aos projectos de simplificação e de administração electrónica. O sistema orçamental português baseia-se num processo tradicional da base para o topo, em que os ministérios e os serviços do governo central apresentam as suas propostas de orçamento dentro de determinados tectos de despesas, preparados pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública ([2]), sobre os quais se pronuncia o Conselho de Ministros (ver Caixa 5.1).

Caixa 5.1 — O processo orçamental do Estado Português

O processo orçamental português inicia-se em Maio-Junho, quando o Ministro das Finanças apresenta ao Conselho de Ministros as principais orientações orçamentais para o ano seguinte. Trata-se de uma estimativa que toma em conta a evolução prevista dos principais agregados macroeconómicos, dos compromissos para com a União Europeia e das receitas previstas dos serviços fiscais. Esta estimativa é utilizada para definir os tectos das despesas correntes, assim como do financiamento anual correspondente relativo aos projectos de investimento público plurianuais e de alguns gastos específicos, tais como as transferências para o Serviço Nacional de Saúde e as pensões do pessoal que exerce funções públicas. Algumas despesas estão determinadas pela lei, como é o caso das transferências dos fundos para as administrações regionais e municipais.

Com base nestas orientações gerais, a Direcção-Geral do Orçamento do Ministério das Finanças prepara uma circular interna, que fornece orientações pormenorizadas destinadas à elaboração do orçamento e define o prazo para a apresentação do orçamento de cada serviço, que, regra geral, tem lugar em Agosto.

Após a apresentação destas propostas de orçamento, o Ministério das Finanças verifica e identifica desvios possíveis das orientações gerais determinadas pelo Conselho de Ministros. O Ministério das Finanças convoca, então, reuniões informais com cada ministério para tentar solucionar os problemas: se esta abordagem se revelar infrutífera, as adequações necessárias são definidas numa nova reunião do Conselho de Ministros.

A proposta de orçamento e o relatório sobre o orçamento são completados e apresentados ao Parlamento antes de 15 de Outubro. O Parlamento tem poder para alterar a proposta; em conformidade com a Lei Quadro do Orçamento de Estado, a proposta, ou uma versão alterada, tem de ser aprovada pelo Parlamento antes de 30 de Novembro.

Em conformidade com a Lei Quadro do Orçamento do Estado, o Orçamento do Estado é aprovado anualmente. Em relação às despesas plurianuais, os dados referentes aos anos futuros são meramente indicativos e revistos todos os anos, com a aprovação da nova lei do orçamento.

Fonte: Questionário sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica 2007 em Portugal. Respostas à Pergunta 3.3.3.1.

Em Março de 2007, o Ministro das Finanças nomeou uma comissão encarregada de preparar as condições legais e operacionais para a adopção de um orçamento por programas ([3]). Esta comissão chefiará os esforços de alteração do processo orçamental, avançando para a criação de um orçamento que também tenha em conta o desempenho, ligando de forma mais estreita as verbas afectadas às diferentes actividades. Prevê-se que o novo sistema se adapte melhor à abordagem dos projectos transversais.

Não foram criados mecanismos especiais de financiamento para os projectos de simplificação. Os investimentos nestes projectos fazem parte da previsão orçamental do *Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDAC),* que engloba tanto os investimentos nacionais como os Fundos Estruturais da União Europeia. O PIDDAC contém dois programas específicos nesta área ([4]):

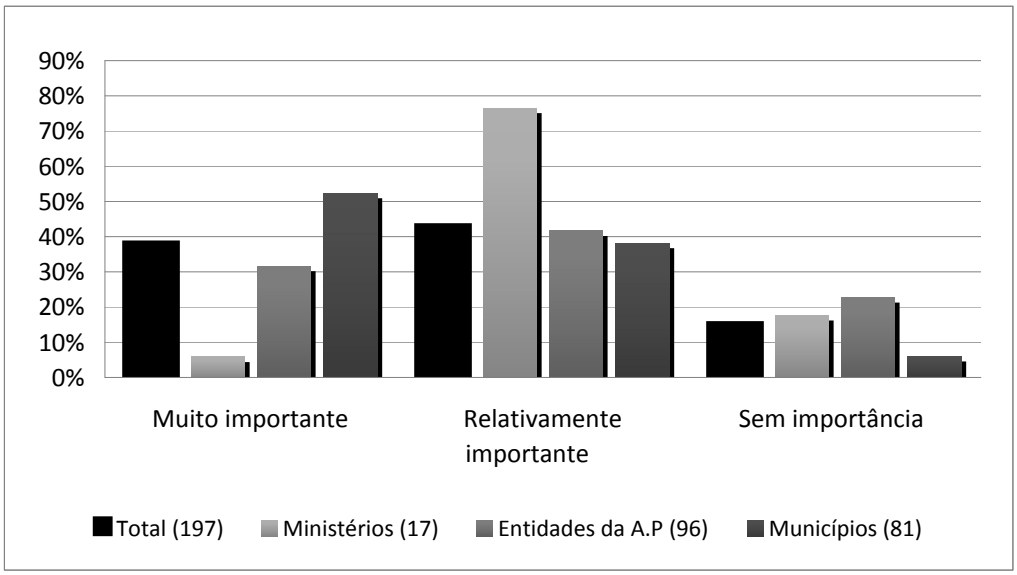
1 — "Sociedade de Informação e Administração Electrónica" (4,8 % da despesa total) atribuídos às iniciativas TIC, a fim de melhorar a qualidade dos serviços públicos; por exemplo, contribuição para a eficácia da Administração Pública, promoção da cultura e da economia digitais, promoção da utilização de banda larga em ambientes seguros e interoperabilidade de redes, aumento da democracia electrónica, criação de conteúdo.

2 — "Modernização e Qualificação da Administração Pública" (0,6 % da despesa) que visa a reforma da Administração Pública; por exemplo, modernização de sistemas e de procedimentos, melhoria dos serviços públicos e dos serviços de *front-office* e formação dos recursos humanos.

Embora muitas das medidas dos programas Simplex sejam transversais e envolvam vários ministérios e serviços, os investimentos nas iniciativas Simplex e as poupanças que deles decorrem são tratados no processo orçamental da mesma maneira que qualquer outra despesa ou investimento. Assim, as iniciativas são financiadas numa base *ad hoc* a partir das verbas normais de cada ministério. Foram feitas estimativas sobre gastos e poupanças de alguns dos projectos mais importantes (como foi o caso da Certidão Permanente Online; Diário da República Electrónico, Boletim Electrónico do Emprego, Procedimentos Online para a criação de Empresas e outras). Mas ainda não está disponível qualquer avaliação global sobre gastos e poupanças relativamente às mais de 500 iniciativas do Simplex 2006 e do Simplex 2007. Segundo as entidades portuguesas, os programas de monitorização aprofundarão estes aspectos em 2008.

Nas entrevistas realizadas pela OCDE os inquiridos não revelam a falta de financiamento como um problema de monta do governo central, embora a situação orçamental pareça ser um forte impulsionador dos projectos de simplificação que podem criar poupanças e ganhos de eficiência. Isto é confirmado pelo estudo da OCDE que mostra que a falta de financiamento — e a falta de financiamento a longo prazo para os projectos plurianuais — é vista como um problema importante no que toca à execução dos projectos de simplificação, em particular nos municípios (ver Figuras 5.1 e 5.2).

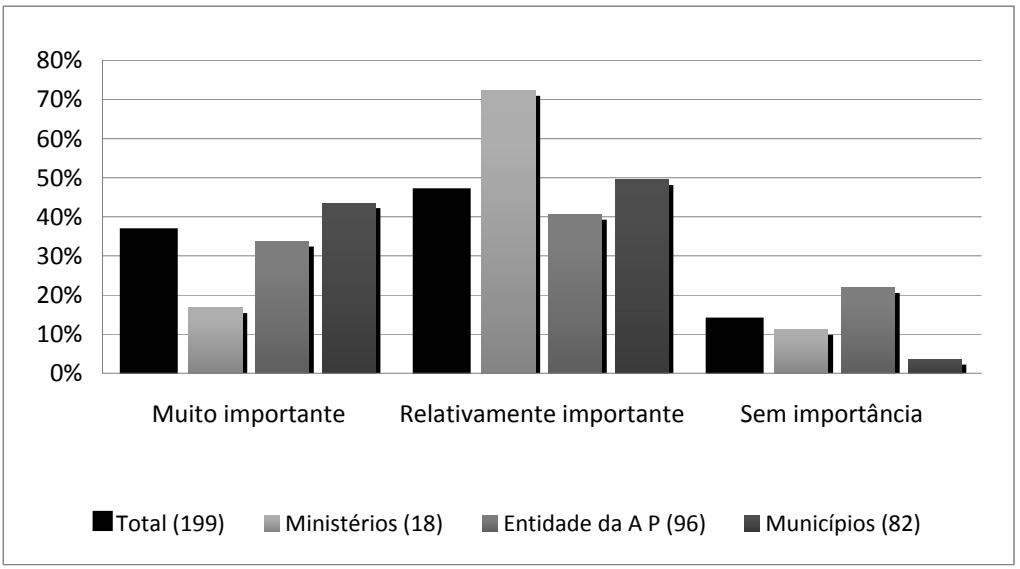
Figura 5.1 — Problemas de execução — Financiamento



Nota. — N = 197 (10 responderam "não sei" ou "não se aplica" ou não entende a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total mas não são apresentadas como categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, 2007.

Figura 5.2 — Problemas de execução — Financiamento a longo prazo



Nota. — N = 199 (8 responderam "não sei" ou "não se aplica" ou não entende a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total mas não são apresentadas como categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, 2007.

As medidas de simplificação têm um carácter eminentemente prioritário para o Governo e muitos dos entrevistados pela OCDE citaram os Fundos Estruturais da União Europeia como sendo uma importante fonte de financiamento. No período entre 2000 e 2006, Portugal teve a possibilidade de utilizar estes fundos para fins ligados à Sociedade de Informação (instalação de computadores, formação, acesso à Internet para o público em geral e para escolas, modernização da administração, etc.) ([5]). Espera-se que os mesmos parâmetros venham a ser aplicados nas próximas edições do programa, 2007-2014.

Por força das condições para a atribuição dos fundos de coesão (Fundos Estruturais), a Comissão Europeia tem de aprovar o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) do Estado membro em causa (ver Caixa 5.2). No tocante ao período de 2007 a 2013, foram criadas linhas de financiamento especiais para projectos de modernização administrativa, tanto a nível nacional como a nível regional e local. Como forma de melhorar a coordenação e a coerência dos esforços de simplificação e modernização entre os vários níveis da administração, estas linhas de financiamento têm bases comuns de âmbito nacional, bases essas que foram definidas num esforço articulado. Para o efeito foi estabelecida uma rede operacional, que inclui elementos de ambos os níveis da administração, esperando-se que venha a funcionar como plataforma de coordenação até ao fim do período do programa.

Caixa 5.2 — Quadro de Referência Estratégico Nacional de Portugal (QREN 2007-2013)

Depois de o Conselho Europeu ter decidido, na Primavera de 2005, centrar-se no relançamento da Estratégia de Lisboa, foram adoptadas, em 2006, as Orientações Comunitárias Estratégicas para a Coesão (CSG) que exigiram a definição para futuro de políticas de coesão para direccionar os recursos para três prioridades: melhorar a capacidade de atracção de certos Estados membros, regiões e cidades; incentivar a inovação, a iniciativa empresarial e o crescimento da economia do conhecimento; criar mais e melhores empregos. Em resposta, todos os Estados membros prepararam um Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), que descreve a forma como cada país propõe implementar estas prioridades no seu próprio território.

A Comissão Europeia aprovou o QREN de Portugal em 2 de Julho de 2007. Portugal receberá 21,5 mil milhões de euros do fundo de coesão da União Europeia durante o período do programa, de 2007 a 2013.

O QREN português sugere cinco prioridades estratégicas nacionais: promover as qualificações da população; promover o crescimento sustentado; garantir a coesão social; assegurar a qualificação do território e das cidades; aumentar a eficiência da governação. Serão aplicados cinco princípios estruturais de investimento: concentração; selectividade e focalização; viabilidade económica e sustentabilidade financeira; coesão e valorização territoriais; gestão e monitorização estratégica.

As cinco prioridades estratégicas nacionais serão executadas através de um conjunto de Programas Operacionais, dos quais alguns são temáticos e outros visam áreas geográficas (7 Programas Operacionais Regionais, um para cada região NUTS 2, incluindo as regiões autónomas; 2 Programas Operacionais Regionais, um para cada região autónoma; 6 Programas Operacionais de Cooperação Territorial — transfronteiriços, transnacionais, inter-regionais). Estes Programas Operacionais foram preparados em estreita colaboração entre todos os níveis governamentais.

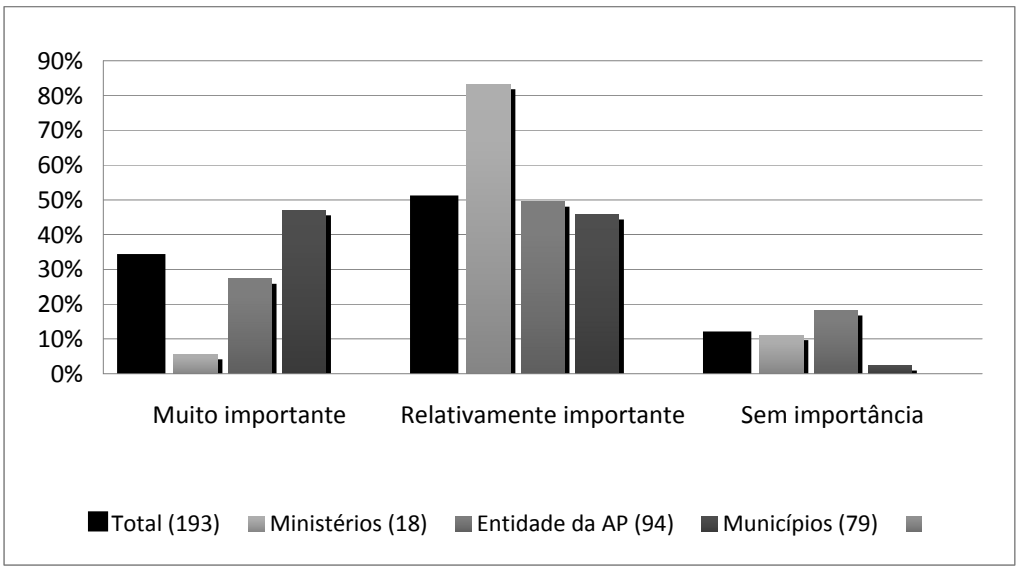
Fonte: OCDE Territorial Review of Portugal (2008, a publicar).

As entrevistas da OCDE revelaram que não foi criado nenhum mecanismo orçamental para fundos conjuntos relativos a projectos transversais envolvendo vários ministérios e serviços. Além disso, não existem procedimentos sistemáticos que permitam beneficiar das poupanças e dos ganhos de eficiência que resultam de projectos de simplificação a longo prazo; também não existe uma política regulatória que permita utilizar para outros projectos de simplificação ou para outras finalidades os fundos que não foram gastos. Segundo as entrevistas da OCDE, o caso dos impostos é especial: a melhoria na cobrança de impostos e nos controlos contribuiu para o aumento da receita orçamental, ajudando assim a reduzir o défice fiscal para menos de 3 % do PIB em 2007.

Conforme o processo da reforma vai progredindo — e forem geradas poupanças através de uma melhor eficiência, em particular em projectos conjuntos — será necessário resolver quem recolhe os lucros e benefícios repartidos por vários organismos. Em caso contrário, a ausência de orientações comuns poderia vir a enfraquecer os incentivos para empreender projectos transversais, tais como a partilha de serviços de administração electrónica.

84 % dos inquiridos no estudo da OCDE considerou a ausência de mecanismos referentes a fundos partilhados/conjuntos de várias organizações um problema importante ou relativamente importante no que toca à execução (ver Figura 5.3).

Figura 5.3 — Problemas na execução — Financiamento partilhado



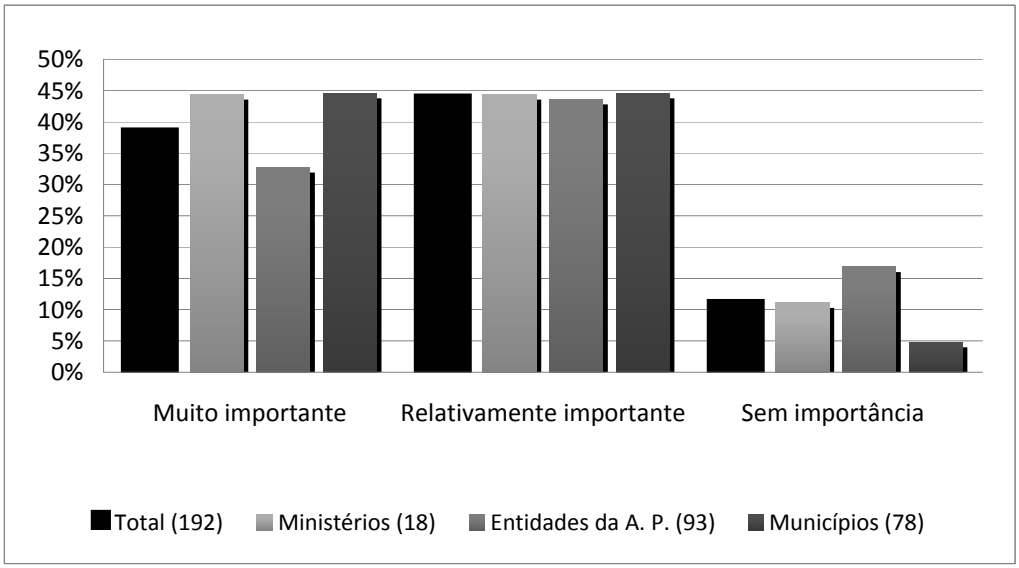
Nota. — N = 193 (14 responderam "não sei" ou "não se aplica" ou não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total, mas não são apresentadas como categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, 2007.

Uma melhor perspectiva plurianual, tanto no que toca aos gastos como às poupanças, assim como o desenvolvimento de orientações e procedimentos claros sobre o tratamento a dar aos benefícios de eficiência, reforçaria o papel das considerações orçamentais na preparação e implementação dos programas Simplex. Isto poderia ajudar a definir prioridades e a aumentar os incentivos dos ministérios e dos serviços para um maior empenhamento na simplificação. Uma previsão orçamental baseada no desempenho dará certamente uma contribuição, mas orientações claras sobre os ganhos de eficiência e uma perspectiva plurianual aumentariam o nível de responsabilidade e melhorariam o planeamento e os incentivos.

No caso de grandes projectos de simplificação, deveriam ser aplicados sistematicamente instrumentos mais eficazes de planeamento orçamental e de definição de prioridades, assim como análises de custo/benefício e planos de sustentabilidade. Somente 20 % dos inquiridos no estudo da OCDE dizem ter orientações no que toca à análise de custo/benefício e 85 % consideram que a ausência de instrumentos comuns para a análise custo/benefício representa um problema para a implementação de projectos de simplificação (ver Figuras 5.4 e 5.5).

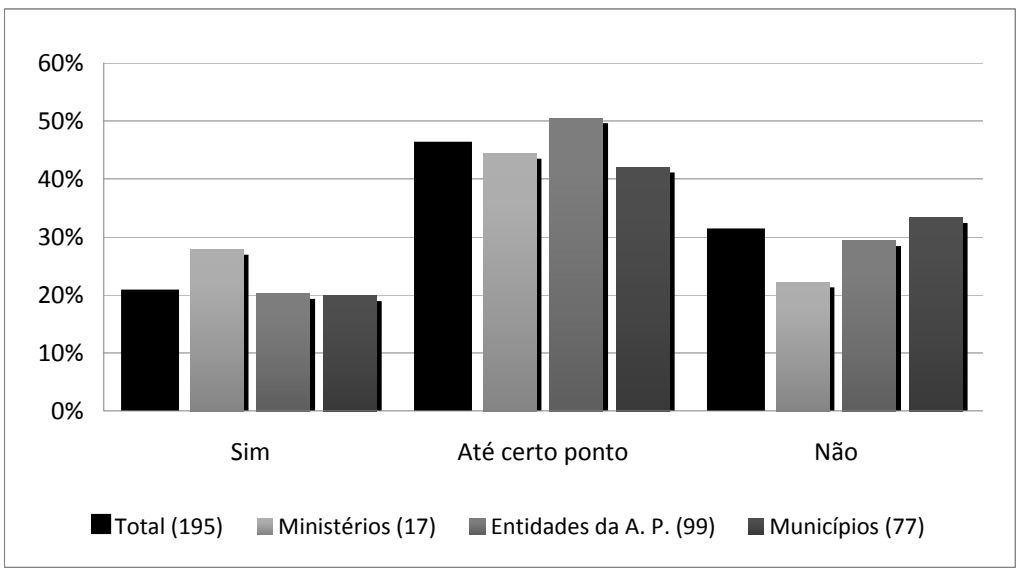
Figura 5.4 — Problemas de execução — Análise custo/benefício



Nota. — N = 192 (15 responderam "não sei" ou "não se aplica" ou não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total, mas não são apresentadas como categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, 2007.

Figura 5.5 — Orientações para a análise custo/benefício



Nota. — N = 195 (12 responderam "não sei" ou "não se aplica" ou não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total, mas não são apresentados como categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, 2007.

Daqui resulta uma falta de instrumentos para a monitorização e avaliação, um factor que debilita os fundamentos das tomadas de decisão e da definição de prioridades dos projectos. Um primeiro passo importante seria o desenvolvimento de um conjunto de ferramentas comuns e obrigatórias de avaliação a serem utilizados nos projectos mais importantes em todo o sector público.

Pontos chave

- Portugal não dispõe de um mecanismo orçamental relativo ao financiamento de projectos transversais que envolvam vários ministérios e serviços, assim como não existem procedimentos sistemáticos que permitam canalizar as poupanças e os ganhos de eficiência a longo prazo. Orientações e procedimentos claros poderiam melhorar a definição das prioridades.
- Relativamente ao período de 2007 a 2013, foram criadas, tanto a nível nacional como regional/local, linhas especiais de financiamento para projectos de modernização administrativa. Para melhorar a coordenação e a coerência entre os diferentes níveis da Administração, estas linhas de financiamento têm regras básicas comuns aplicáveis em todo o país, regras definidas por esforço conjunto da Administração Central e Local — o *Quadro de Referência Estratégico Nacional* (QREN).
- As considerações de ordem orçamental também poderiam ser mais sólidas no que se refere à preparação e à execução dos programas Simplex, por exemplo através de uma perspectiva plurianual melhorada.
- Poderiam conseguir-se melhores instrumentos para o planeamento e a definição de prioridades orçamentais, no caso de grande projectos de simplificação, recorrendo à utilização sistemática de análises profundas de custo/benefício e de planos de sustentabilidade.

Gestão de recursos humanos

Os recursos humanos são um elemento importante na reforma de qualquer sector público. Uma melhor prestação de serviços exige pessoal mais orientado para os serviços e com melhores qualificações. Face a uma população em envelhecimento e submetidos a pressões fiscais cada vez maiores, os países da OCDE, com vista a aumentar a eficácia e a eficiência no sector público, começaram a utilizar ferramentas de recursos humanos, tais como a formação, contratos individuais baseados no desempenho, incentivos monetários e descentralização de responsabilidades de gestão.

Muitas das mais de 757 iniciativas nos programas Simplex vêm alterar a forma de trabalhar dos trabalhadores do sector público. É importante que os trabalhadores se sintam à vontade com estes novos processos e, se possível, que se envolvam na redefinição dos processos de trabalho. Novos processos de trabalho podem exigir formação, novos conhecimentos e competências e, inclusivamente, podem levar à mobilidade do pessoal em algumas organizações.

Os conhecimentos e as competências TIC assumem especial importância quando se opta por soluções de administração electrónica, tanto em sistemas de *front* como de *back-office;* mas é também importante centrar os esforços numa maior orientação para os serviços e num melhor entendimento cultural sobre o que são métodos de trabalho simplificados e com maior enfoque no utente. Finalmente, no que concerne aos gestores é essencial que possuam conhecimento, competência e capacidade de gestão de projectos, por exemplo, em áreas como selecção e planeamento, análise custo/benefício, reengenharia de processos e monitorização e avaliação.

Formação para melhorar conhecimentos e competências para a simplificação

A formação dos trabalhadores do sector público é uma das mais importantes ferramentas dos recursos humanos. Um relatório da Agência para a Sociedade do Conhecimento (UMIC) ([6]) mostra que 69 % de todos os trabalhadores das instituições do governo central frequentaram cursos de formação geral em 2007, 23 % dos quais em formação TIC. O relatório também mostrou que 15 % das instituições do governo central promoveram cursos de formação à distância (aprendizagem por via electrónica). Melhorar os conhecimentos e as competências em TIC do pessoal do sector público tem sido a prioridade

em muitos países da OCDE. Por exemplo, em 2007, a Austrália concluiu a concepção de uma estratégia para melhorar e assegurar futuros conhecimentos em TIC no serviço público australiano (ver Caixa 5.3).

Caixa 5.3 — Competências em TIC na Austrália

Na **Austrália,** uma unidade especial desenvolveu uma estratégia para garantir que os serviços públicos australianos adquirissem futuramente competências em TIC. É necessário melhorar os conhecimentos em TIC na gestão de projectos, nos processos e na segurança para a implementação da estratégia governamental e para a administração electrónica. Para que as agências sejam capazes de prestar melhores serviços, os conhecimentos dos trabalhadores têm de ser melhorados.

A estratégia inclui uma série de iniciativas:

- Medidas para aumentar a mobilidade do pessoal.
- Certificação, aconselhamento e programas de aprendizagem.
- Formação e *workshops* em competências em TIC.
- Desenvolvimento de planos para a mão-de-obra.
- Partilha de conhecimentos e recursos entre agências.
- Aumento das remunerações de pessoal que adquira melhores competências em TIC.

A estratégia inclui também a formação de um grupo permanente com competências em TIC encarregado de planear o trabalho futuro no que toca às competências em TIC no serviço público australiano.

Fonte: Governo Australiano (2007), *Meeting the Demand for ICT Skills in the Australian Public Service — Today and for the Future. Report of the ICT Professional and Skills Development Taskforce.*

Em Portugal existem centros de formação especializados para o pessoal da Administração Pública, com várias categorias e tipos de formação. As universidades também têm cursos de formação para satisfazer a crescente procura de qualificações em TIC; o mais importante é o Instituto Nacional de Administração (INA), responsável pelo desenvolvimento de cursos de formação que visam a qualificação profissional inicial, de cursos de especialização e de cursos de nível superior para a Administração Pública Portuguesa, incluindo uma variedade de diplomas (alguns *online*) em áreas como Formação em Sistemas e Tecnologias de Informação e Gestão dos Sistemas de Informação ([7]).

Existem também programas de formação geral do pessoal destinados a reforçar competências e conhecimentos — alguns destinados a gestores e outro pessoal superior, com o objectivo de melhorar os conhecimentos de gestão e chefia. Além disso, as competências em TIC podem ser melhoradas através da frequência de *workshops* de formação *ad hoc,* por exemplo aqueles que são organizados pela SEMA e pela AMA, visando ferramentas e abordagens de simplificação.

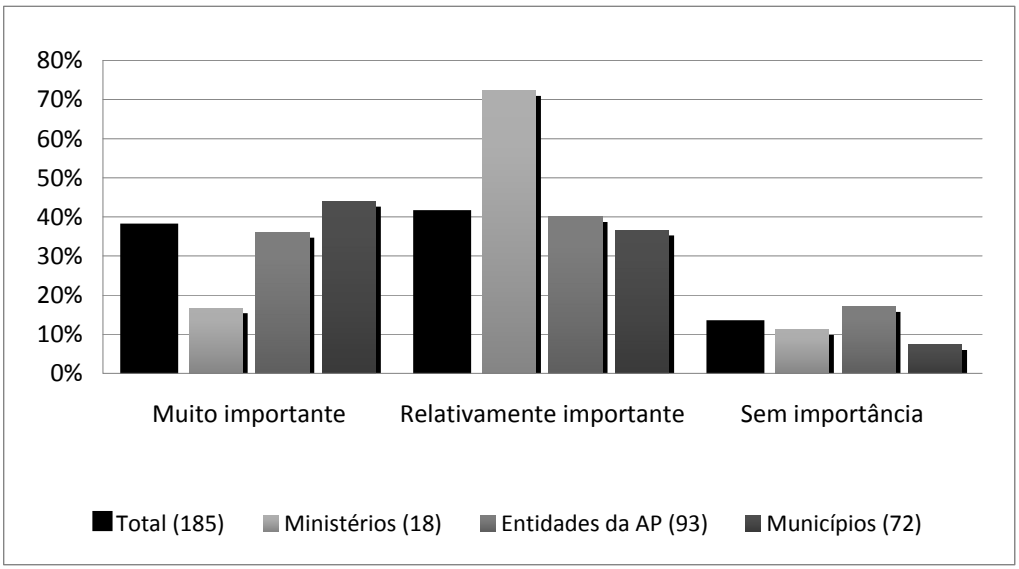
Os próprios ministérios organizam programas de formação específica. Por exemplo, o Ministério da Justiça deu formação a cerca de 10 000 funcionários no domínio de iniciativas notariais. Segundo entrevistas da OCDE, também foi realizada uma série de programas de formação — alguns cursos *online* — para a administração fiscal.

A nível municipal, a formação nas TIC é realizada em associação com projectos nas Cidades e Regiões Digitais ([8]). A título de exemplo, mencione-se o Programa Digital de Aveiro, que inclui programas de formação especial para pessoal dos municípios, assim como para professores e trabalhadores da saúde e

da segurança social, bem como para cidadãos interessados em melhorar os seus conhecimentos em TIC. As entrevistas da OCDE revelaram que o baixo nível de conhecimentos e qualificações é considerado um dos maiores problemas para uma prestação de serviços melhores e mais eficientes no sector público e para a execução eficaz dos programas Simplex.

39 % dos inquiridos no estudo da OCDE e 54 % dos que responderam nos municípios citaram a falta de conhecimentos e de competências em TIC como sendo um problema muito importante para a implementação de projectos de simplificação e administração electrónica (ver Figura 5.6).

Figura 5.6 — Problemas de execução — Conhecimentos e competências em TIC

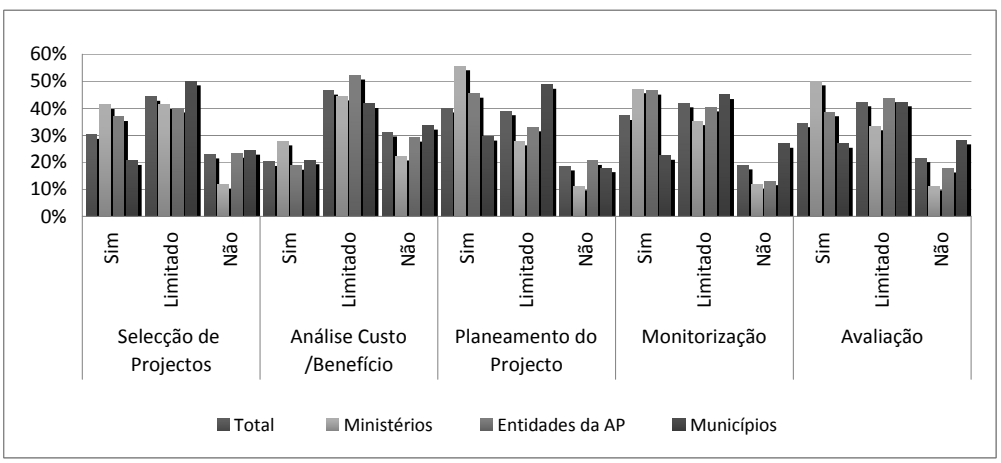


Nota. — N = 185 (22 responderam "não sei" ou "não se aplica" ou não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total, mas não são apresentadas como categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, 2007.

O estudo da OCDE também mostra que as orientações e ferramentas para a gestão de projectos (selecção de projectos, análise custo/benefício, planeamento de projectos e monitorização e avaliação) são limitadas no sector público (ver Figura 5.7).

Figura 5.7 — Existência de orientações e de ferramentas no interior da organização



Fonte: Inquérito da OCDE sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, 2007.

O desenvolvimento e a implementação de programas de simplificação poderiam ser mais profissionalizados, em particular a nível dos governos locais, onde a capacidade de fornecer soluções de simplificação é limitada e onde existe, portanto, uma necessidade especial de programas de formação de pessoal.

Programas de formação mistos entre os diferentes níveis governamentais poderiam ter a vantagem de criar conhecimentos partilhados — esta opção poderia ser explorada mais a fundo. Também poderia ser considerada a incorporação de medidas de formação de pessoal, mais explicitamente no que toca ao planeamento e à implementação de medidas Simplex, bem como programas de formação voltados para a gestão e tendo como objectivo a melhoria das competências na gestão de projectos.

Outras ferramentas de gestão de recursos humanos

Outra ferramenta de gestão de recursos humanos utilizada para conseguir resultados de simplificação é a alteração das normas jurídicas reguladoras das condições de emprego, promovendo e recompensando o desempenho e reforçando as capacidades e competências de gestão e de chefia.

Existem hoje quase 1470 carreiras profissionais diferentes, em que a promoção dos trabalhadores e em que os mecanismos de aumentos salariais são praticamente automáticos e independentes do desempenho profissional. Na sequência da aprovação pelo Parlamento de uma nova lei, em Julho de 2007, está actualmente a ser implementado um novo sistema de vínculos, de carreiras e de remunerações para o pessoal da função pública. Serão introduzidos alguns elementos que visam a remuneração do desempenho ([9]); será criado um novo sistema de avaliação das instituições públicas, dos gestores e do pessoal que exerce funções públicas. Além disso, o número de carreiras será substancialmente reduzido e a progressão na carreira deixará de ser automática. O novo sistema põe especial ênfase no desempenho, no mérito e nos princípios da gestão por objectivos.

As entrevistas da OCDE mostraram que era necessário melhorar o sistema de desempenho e incentivos, o que significa que o Governo deveria continuar em frente com a execução da actual estratégia para a gestão de recursos humanos no sector público. Já estão em funcionamento elementos de um sistema de avaliação de desempenho ([10]). A partir de 2008 será introduzida no sector público a remuneração baseada em resultados, o que deverá constituir uma motivação para avançar com mais medidas que visem o reconhecimento do bom desempenho, medidas como, por exemplo, prémios ou recompensas, mas também que atendam à competitividade e *benchmarking* (medidas, se possível, directamente ligadas à avaliação da satisfação dos serviços por parte dos utentes). Estes instrumentos poderiam ser directamente relacionados com os programas Simplex mediante a integração mais coerente de ferramentas de gestão de recursos humanos e de políticas de simplificação. Seria aqui necessária uma coordenação mais sólida e mais formalizada entre o pessoal que exerce funções públicas e as políticas de simplificação, i. e., entre o Ministério das Finanças e da Administração Pública e a SEMA e a AMA.

Pontos chave

- Em Portugal existem centros de formação especializada para o pessoal da Administração Pública e os ministérios organizam programas especiais de formação.
- O baixo nível de conhecimentos e qualificações parece ser um dos factores mais importantes que obsta à prestação mais eficiente dos serviços no sector público. O desenvolvimento e a execução de medidas de simplificação poderiam ser mais profissionalizados, em particular a nível dos municípios. Deveria ponderar-se a incorporação ou a coordenação de medidas de formação de pessoal mais directamente vocacionadas para a execução de medidas Simplex.
- Já estão em funcionamento certos elementos de um sistema de avaliação do desempenho. A partir de 2008 será introduzida, no sector público, a remuneração baseada em resultados.

- Outras medidas sobre reconhecimento do bom desempenho poderiam vir a ser motivadoras do pessoal da Administração Pública. Tais instrumentos poderiam incluir prémios ou recompensas, em simultâneo atender à competitividade e ter em conta o *benchmarking* (se possível, também ligados à avaliação da satisfação relativa a novos serviços por parte dos utentes). Estes instrumentos poderiam estar directamente relacionados com os programas Simplex, mediante a integração mais coerente de ferramentas de gestão de recursos humanos e políticas de simplificação, i. e., articulando a política e a execução.

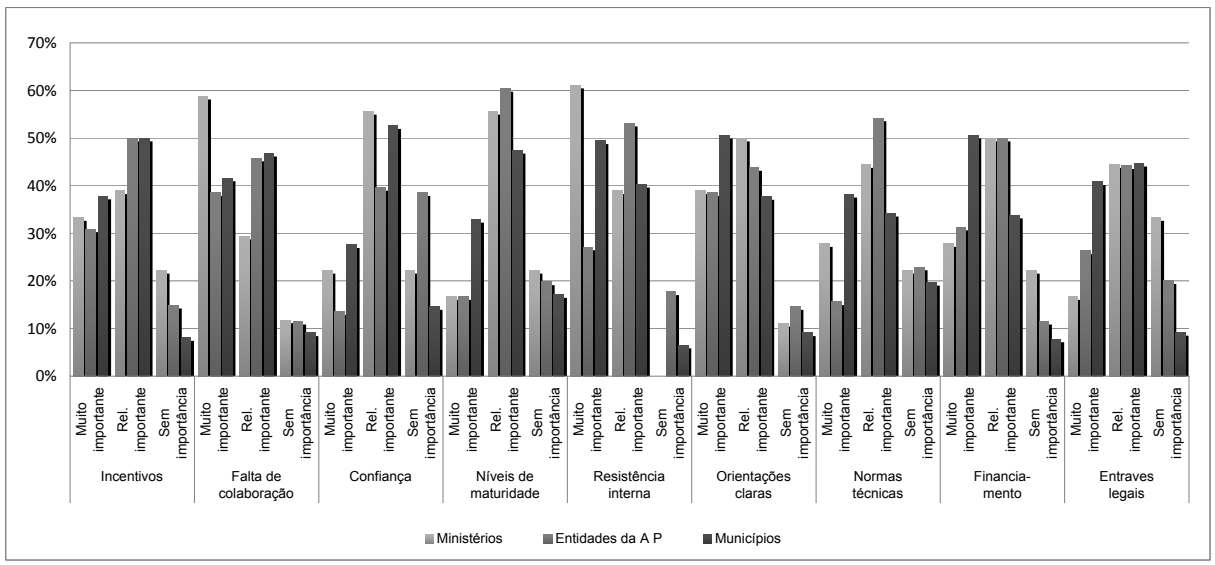
Ferramentas de colaboração e coordenação

Os governos dos países da OCDE caracterizam-se, regra geral, por estruturas onde cada unidade de organização tem a sua própria área de responsabilidade e de controlo. Isto dificulta a colaboração e a coordenação de projectos de simplificação; no entanto, a colaboração e a coordenação são necessárias para conseguir os potenciais benefícios de uma prestação homogénea de serviços em que as inconsistências e as duplicações são reduzidas em todos e em cada um dos níveis do Governo.

A colaboração e a coordenação transversais aos diferentes níveis governamentais contribui igualmente para o desenvolvimento centrado nas necessidades dos utentes. Os utentes não estão interessados em saber qual é a organização governamental e o respectivo nível que presta um determinado serviço; pretendem, isso sim, ter acesso a serviços de alta qualidade.

Em Portugal, os maiores obstáculos à colaboração e à cooperação no domínio das soluções de simplificação são: ausência de orientações claras; falta de hábitos de colaboração; falta de mecanismos de financiamento para projectos partilhados; resistência interna às mudanças (ver Figura 5.8).

Figura 5.8 — Importância dos problemas que impedem a cooperação



Nota. — N varia entre 186 e 199. As regiões autónomas estão excluídas.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, 2007.

Coordenação e colaboração no seio da administração central

A SEMA e a AMA são responsáveis pela coordenação das iniciativas Simplex no âmbito da administração central. A colaboração e a cooperação entre ministérios processa-se através das redes de simplifi-

cação (ver Capítulo 1) e das unidades de trabalho *ad hoc* interministeriais ou de grupos de trabalho. As entrevistas da OCDE revelaram que a colaboração e a cooperação a nível do governo central funciona normalmente bem, embora seja possível introduzir melhoramentos na coordenação entre o Simplex e outros programas e actividades destinados à reforma do sector público, i. e., SEMA/AMA e Ministério das Finanças.

A nível político, as medidas Simplex são acompanhadas pelo Conselho de Ministros, através de relatórios actualizados. Daí resulta um forte efeito disciplinador que evita atrasos e controla a sua evolução. Além do mais, este facto parece fomentar uma saudável concorrência entre os ministérios no que toca à execução dos programas.

Dado que as medidas do Simplex são objecto de interesse político ao mais alto nível, os ministérios sentem um forte incentivo para cumprir as iniciativas e executá-las atempadamente. Este interesse político também parece ter efeitos positivos no que se refere à colaboração e coordenação. Algumas entrevistas da OCDE mencionaram que se deveria fazer um esforço no sentido de agrupar projectos de simplificação, por exemplo, através de uma abordagem por acontecimentos de vida. Isto contribuiria eventualmente para eliminar os silos organizacionais e garantir um conjunto mais coerente e consistente de projectos mais fortemente centrados nos utentes. É exactamente neste sentido que o Simplex 2008 se tem orientado.

Coordenação e colaboração entre os vários níveis governamentais

Em Portugal, as duas regiões autónomas e os 308 municípios estão a tornar-se a principal via de acesso ao sector público por parte dos cidadãos e das empresas. A colaboração e a coordenação entre os governos central e local são necessárias, hoje em dia, numa série de iniciativas que abrangem os dois níveis de governo. Um exemplo disso são as Lojas do Cidadão, onde os serviços centrais (tais como a segurança social, serviços fiscais, serviços de saúde, serviços de registo e notariado, registo automóvel, etc.), os serviços locais (tais como licenças do comércio retalhista, do campismo, da construção, de táxis, etc.), e os serviços privados (tais como banca, serviços de electricidade, gás ou televisão por cabo) estão disponíveis num único espaço (físico). Os governos municipais dependem sobretudo do governo central para o financiamento, o apoio técnico, etc., destes projectos conjuntos.

Em Portugal, o enquadramento da colaboração e da coordenação é influenciado pela autonomia regional e municipal em várias áreas. Embora exista, em Portugal, uma longa tradição de um sector público centralizado, a descentralização está cada vez mais na ordem do dia e estão agendadas novas medidas que visam a descentralização do poder de decisão.

O Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local tem a responsabilidade global da coordenação das iniciativas do governo central em relação à administração local. No que se refere a medidas concretas do Simplex, a colaboração e a coordenação com as regiões autónomas e os municípios têm, habitualmente, sido feitas por cada ministério; contudo, a SEMA e a AMA desempenham um papel coordenador em projectos transversais e são responsáveis pelo diálogo com as regiões autónomas e municípios, em matérias de simplificação.

As relações entre os governos central e municipal relativamente a políticas e projectos de simplificação têm tido as seguintes características:

- Como os programas Simplex estão direccionados para a administração central, as regiões e os municípios não têm sido sistematicamente envolvidos na sua preparação. Alguns têm sido envolvidos numa base *ad hoc* em iniciativas individuais; por exemplo, o Cartão de Cidadão foi primeiramente implementado nos Açores como projecto piloto.
- Muitos projectos de digitalização e de simplificação estão a ser executados conjuntamente por vários municípios de molde a alcançar a "massa crítica" exigida para obter financiamentos

através dos Fundos Estruturais da União Europeia (as Regiões e as Cidades Digitais são disso os melhores exemplos).

- As regiões autónomas e os municípios têm sido envolvidos apenas até certo limite em projectos transversais, tais como a Plataforma de Interoperabilidade e o Framework de Serviços Comuns (ver Capítulo 2). Embora a utilização destas seja obrigatória para as organizações do governo central, aos municípios foi dada a possibilidade de organizar os seus próprios serviços de administração electrónica e de desenvolver os seus conhecimentos, competências e capacidades.
- A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) ([11]) foi envolvida na colaboração entre os governos central e local. A ANMP pode assinar acordos com o governo central — mas estes acordos não comprometem os municípios e não podem ser impostos. A ANMP também tem dado algum apoio em medidas do Simplex, tais como as Regiões Digitais e iniciativas dos municípios.

Em relação aos municípios, o papel da SEMA e da AMA tem sido, principalmente, a partilha de boas práticas e de soluções técnicas. Foi criada uma *"Rede Comum de Conhecimento"* a fim de colher experiências sobre iniciativas de transformação, inovação e simplificação e de permitir o seu acesso a todas as organizações públicas ([12]). Assim, os municípios estão a ser encorajados a partilhar a visão do governo central no que toca à simplificação.

As entrevistas da OCDE confirmaram que a partilha de conhecimentos e as orientações sobre a simplificação têm interesse para os municípios e beneficiariam com um maior desenvolvimento. Conferir mais poder aos governos locais, transferindo-lhes conhecimentos e soluções técnicas seria também benéfico para o governo central. As actividades de *benchmarking* e a publicação de classificações de desempenho poderiam contribuir para aumentar a competitividade e incentivar o bom desempenho dos municípios. Espera-se que todos os municípios procurem igualar os municípios mais avançados e desenvolvidos de forma a prestar o mesmo nível de serviços aos seus munícipes (podem ver-se na Caixa 5.4 alguns exemplos de colaboração e cooperação em níveis transversais de governo em países da OCDE).

Caixa 5.4 — Colaboração e coordenação entre os vários níveis de governo

A colaboração e a coordenação entre vários níveis do Governo podem ser problemáticas no que toca à simplificação administrativa e à administração electrónica. A colaboração é condição para levar a cabo serviços homogéneos e para aproveitar ao máximo todos os benefícios dos serviços da administração electrónica. Os governos locais e regionais estão cada vez mais na linha da frente na prestação de serviços aos cidadãos e espera-se deles que forneçam serviços que agradem aos utentes. A capacidade de prestar tais serviços varia consideravelmente e levanta questões de igualdade entre os cidadãos. Que poderão os governos fazer afim de aumentar as capacidades daqueles governos locais retardatários para que estes melhorem globalmente a eficácia dos serviços que prestam ao público?

A articulação entre governos centrais e locais nos países da OCDE é variável e depende do sistema do estado (federal ou unitário), de constrangimentos constitucionais, cultura e tradição. Nalguns países, a colaboração e a coordenação regem-se por contratos e acordos formalizados institucionalmente.

Na **Dinamarca,** que conta 5 regiões e 98 municípios, as políticas de administração electrónica são coordenadas por um acordo institucional formalizado entre o governo central e as associações de municípios e regiões, em especial por um conselho conjunto de gestão da administração electrónica, com a participação de um número de ministérios e de associações dos municípios e das regiões. A actividade deste conselho tem o apoio de um grupo de trabalho com sede no Ministério das Finanças e engloba pessoal da segunda linha das organizações governamentais central, regional e local. As iniciativas de administração electrónica mais importantes estão incluídas nos acordos orçamentais anuais entre os governos central e local.

Existem 12 províncias e 458 municípios na **Holanda.** As políticas de administração electrónica são coordenadas por intermédio de três grupos, com a participação do governo central, das províncias e dos municípios. Um acordo celebrado entre o governo central e as associações dos governos regional e local estabelece um quadro e delineia a divisão das responsabilidades entre os governos central e local. Abrange, ainda, tarefas como a comunicação, a monitorização e o apoio, assim como o financiamento.

Outros países baseiam a colaboração sobretudo na difusão de boas práticas e soluções técnicas.

Na **Nova Zelândia**, o Governo estabeleceu um Quadro de Interoperabilidade da Administração electrónica ('o e-GIF') para ajudar as instituições do sector público a alcançar a interoperabilidade electrónica através de políticas e normas comuns. O e-GIF é composto por um conjunto de políticas e normas uniformizadoras que: 1) ajudam as agências a colaborar mais facilmente por via electrónica; 2) fazem com que as agências reutilizem sistemas, conhecimentos e experiências, e 3) reduz o esforço necessário para tratar *online* com o Governo, encorajando abordagens lógicas. As agências estatais são instadas a utilizar o e-GIF e os governos locais são convidados a fazer o mesmo.

O Governo da **Austrália** facilita o acesso a soluções abertas já desenvolvidas em agências governamentais, uma prática conhecida como "white branding" ("marca branca"). São disponibilizados serviços genéricos (por exemplo, portais, gestão da identidade) a ser utilizados pelos governos locais que lhes imprimirão, depois, o "cunho" da sua própria identidade regional ou local. A finalidade é o aumento da interoperabilidade e a disponibilização de funcionalidades de gestão de conteúdos às entidades públicas, de uma maneira mais simples e mais barata.

Fonte: OCDE, 2007.

A colaboração e a coordenação entre governos central e local, no que toca a políticas de simplificação em Portugal, podem, de um modo geral, ser consideradas *ad hoc,* desprovidas de qualquer organização sistemática. Não existe nenhuma entidade formal para o diálogo entre as partes e a abordagem do governo central difere de caso para caso.

Além disso, o governo central usa fundamentalmente "ferramentas *soft*" — tais como diálogo *ad hoc,* difusão de boas práticas e, até certo ponto, *benchmarking.* Estes instrumentos de acção não têm natureza vinculativa para as partes envolvidas e é questionável se são, ou não, os mais eficientes em termos de liderança e de coordenação. O problema pode ser maior quando se pretende melhorar o desempenho de serviços cuja experiência em simplificação administrativa e administração electrónica é limitada.

O governo central poderia considerar estabelecer um quadro para a colaboração e a coordenação com governos locais, de forma a substituir a abordagem *stand-alone* (de isolamento) *ad hoc* existente. Uma abordagem formalizada e sistemática no diálogo com as regiões e os municípios poderia fortalecer uma perspectiva do sector público como um todo.

Pontos chave

- A colaboração a nível do governo central funciona bem, embora os projectos de simplificação pudessem ser melhor agrupados em vários ministérios. Isto contribuiria para eliminar silos organizacionais e garantir um conjunto mais coerente e consistente de projectos, cujo centro seriam os cidadãos e as empresas.
- As regiões autónomas e os municípios só limitadamente têm sido envolvidos nas medidas do Simplex e algumas regiões e municípios criaram os seus próprios programas de simplificação.

- O papel da SEMA e da AMA na relação com os governos locais tem sido principalmente a partilha das boas práticas e a divulgação de soluções técnicas junto dos municípios. A partilha de conhecimentos e de orientações no que toca à simplificação poderia ser incrementada.
- A colaboração e a coordenação entre os governos central, regional e local, relativamente à simplificação, é *ad hoc* e não está sistematicamente organizada. Não existe nenhuma entidade formal para o diálogo entre as partes e a abordagem do governo central difere de projecto para projecto.
- No entanto, é importante salientar que a interacção entre os níveis central, regional e local se tornou mais forte em consequência do Quadro de Referência Estratégico Nacional português (QREN). No processo da preparação do QREN, os objectivos foram acordados como parte de um quadro comum e foi estabelecido um regulamento comum.

Cultura administrativa

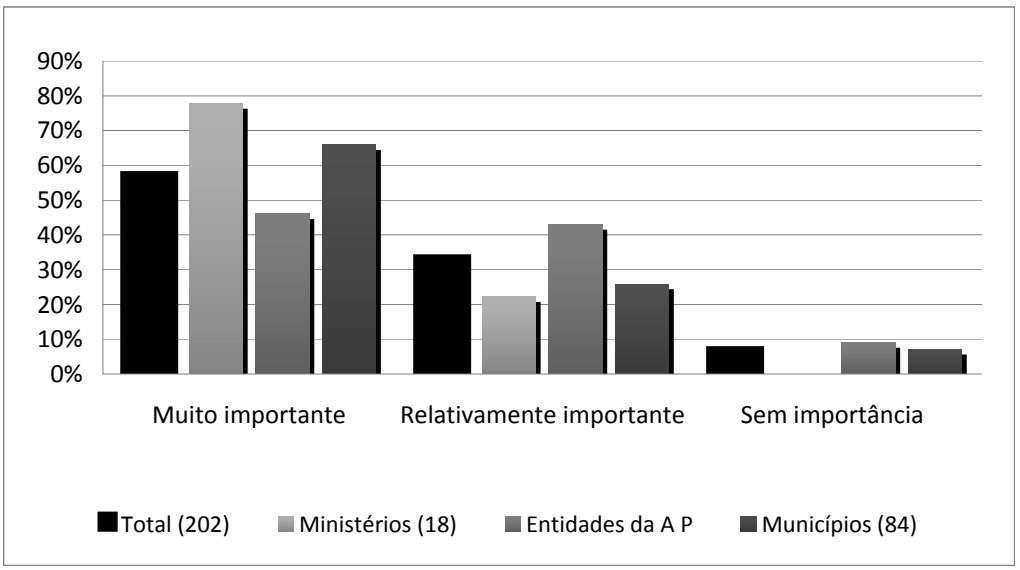
A compreensão da cultura administrativa — normas, valores, comportamento e paradigmas mentais — é a chave para atingir as metas dos programas Simplex. Por exemplo, as atitudes em relação aos cidadãos irão influenciar significativamente a percepção dos utentes no que toca à interacção e a sua satisfação com os serviços prestados pelo sector público. Além disso, a cultura administrativa tem impacte no resultado dos processos de colaboração entre diferentes autoridades no que toca às iniciativas de simplificação. Por fim, a qualidade regulatória será afectada, na medida em que as autoridades tomarão consciência de que os regulamentos de cada uma delas, individualmente considerados, contribuirão para alcançar as metas subjacentes à regulamentação em geral, mas terão também, muito provavelmente, efeitos não desejados e negativos (por exemplo, uma lei que visa a protecção do ambiente representa encargos administrativos para as empresas).

O ideal seria que os programas Simplex levassem os trabalhadores portugueses da Administração Pública a novas experiências positivas. Estes trabalhadores terão de ultrapassar os obstáculos de um pensamento compartimentado e de colaborar mais transversalmente com os ministérios, visto que surgem mais iniciativas de natureza transorganizacional e interministerial. Os exemplos destas iniciativas transorganizacionais e interministeriais são os que estão materializados em acontecimentos de vida (núcleos de procedimentos) definidos no Simplex 2008, em serviços multi-integrados dirigidos a certos acontecimentos ou processos (como o balcão "Perdi a Carteira", o balcão "Casa Pronta" — esquema rápido de compra de casa —, balcão "Empresa na Hora", balcão "Documento Único Automóvel", balcão "Sénior"; balcão "Divórcio com Partilha", balcão das "Heranças" ou balcão "Nascer Cidadão"). Esta colaboração interministerial mais intensa alterará gradualmente a cultura no sentido de uma vontade mais forte de colaborar e de cooperar para além de fronteiras organizacionais.

Da mesma forma, experiências positivas ou negativas de elaboração de novos regulamentos (cooperação positiva com interessados, reacções negativas e, até, sanções, se a nova regulamentação não tiver sido suficientemente examinada no sentido de reduzir encargos) influenciarão, com o tempo, a compreensão e a atitude em relação ao papel da regulação na sociedade. Foi o caso na Holanda, onde a ACTAL, a Comissão Consultiva sobre Encargos Administrativos ([13]) holandesa de cariz independente, criou vários projectos com o objectivo de alterar a cultura administrativa. A ACTAL também encomendou avaliações anuais sobre a cultura administrativa, que analisaram o nível de conhecimentos do programa de simplificação por parte dos funcionários públicos, a atitude destes em relação à simplificação e o seu comportamento no que toca às boas práticas regulatórias ([14]).

O inquérito da OCDE vem apoiar a percepção genérica de que a mudança organizacional é um importante desafio no que respeita à simplificação (ver Figura 5.9).

Figura 5.9 — Problemas de execução — Mudança organizacional

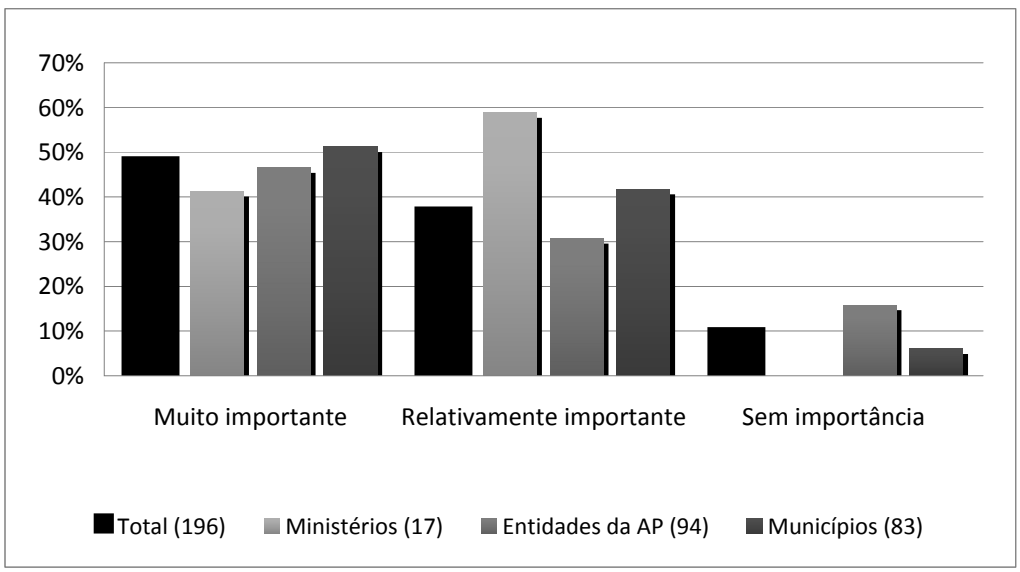


Nota. — N = 202 (5 responderam "não sei" ou "não se aplica" ou não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total, mas não são apresentadas como categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, 2007.

91 % dos inquiridos no inquérito identificaram a mudança organizacional como sendo "Muito importante" ou "Relativamente importante", enquanto que 86 % citaram a falta de uma estratégia coerente como sendo um problema de monta (ver Figura 5.10). Estas opiniões vêm confirmar as declarações dos entrevistados pela OCDE que apoiam os esforços do governo central para transformar o sector público e para melhorar a coerência na estratégia e na abordagem.

Figura 5.10 — Problemas de execução — Estratégia coerente



Nota. — N = 196 (11 responderam "não sei" ou "não se aplica" ou não entendem a pergunta). As regiões autónomas estão incluídas no total, mas não são apresentadas como categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, 2007.

Ponto chave

Portugal considera que a mudança cultural no seio da Administração Pública é a chave para o sucesso dos esforços de simplificação. A forma tradicional de pensamento compartimentado e a atitude reactiva do tipo "silo" são reconhecidas como sendo os maiores problemas.

Consulta pública — Envolvimento de interessados

As consultas públicas são um meio de melhorar a política ao envolver os cidadãos e as empresas, com vista a angariar a sua colaboração e apoio. Os governos da OCDE estão a tornar-se mais abertos e transparentes, tomando medidas conducentes a ter em conta as opiniões dos interessados, já que se aperceberam de que, ouvindo os interessados e adaptando as políticas em função dessas opiniões, a eficácia das políticas e da sua implementação pode melhorar.

Os mecanismos de consulta permitem aos governos conhecer as necessidades dos utentes e integrar esta informação nas políticas, melhorando os processos de tomada de decisões. As consultas públicas não são obrigatórias ou sistemáticas em Portugal e nenhumas consultas públicas formais foram levadas a cabo aquando da preparação do Simplex 2006. No entanto, relativamente a algumas medidas de simplificação foi necessário criar nova legislação, tendo esta, sim, sido submetida a consulta, como parte do processo legislativo. O Ministério da Justiça incluiu a participação de interessados na *Comissão de Desformalização,* que procede a consultas prévias sobre todas as iniciativas Simplex relacionadas com empresas, registos e notariado ([15]).

Aquando da preparação do Simplex 2007 foi levado a efeito um processo de consultas aberto e sistemático com vista a recolher sugestões de iniciativas oriundas de múltiplas fontes ([16]). Todas as medidas propostas podiam ser consultadas na Internet. O Quadro 5.1 mostra que foram feitas 274 sugestões por cidadãos, empresas e associações; 86 medidas passaram a fazer parte da versão final do Simplex 2007, que continha 235 iniciativas no total.

Quadro 5.1 — Resultados das consultas públicas sobre o Simplex 2007

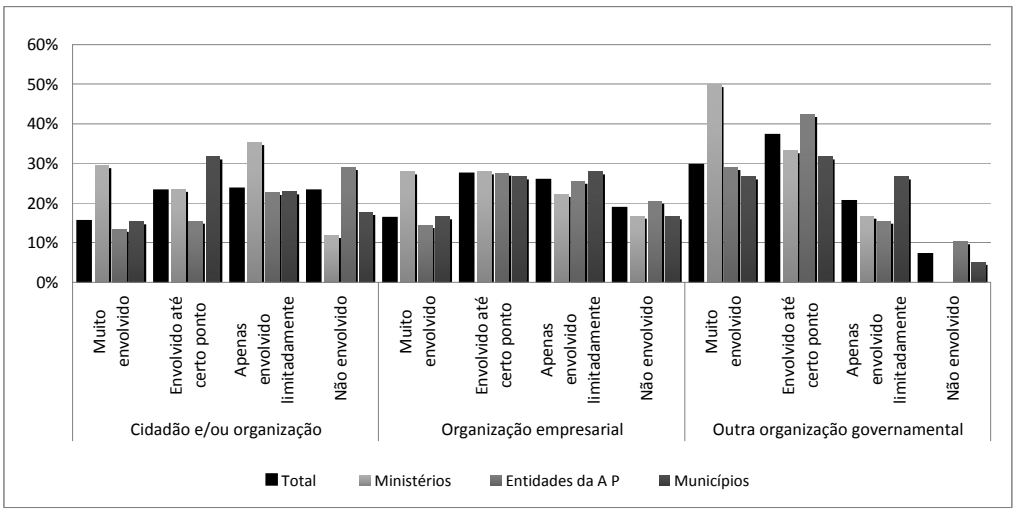
	Medidas
Medidas consideradas:	
Sugestões consideradas na versão final do Simplex 2007	86
– como novas medidas	13
– como contribuição para melhorar medidas já propostas	24
– por absorção com outras medidas do Programa	49
Medidas não consideradas:	
Sugestões não consideradas na versão final do Simplex 2007	153
– por não serem medidas de simplificação (reclamações, questões pessoais)	85
– por já estarem concretizadas no Simplex 2006	47
– por a sua execução não ser viável	21
Medidas em estudo:	
Ficaram em estudo	35
– por necessitarem de mais tempo de apreciação	5
– por necessitarem de articulação interministerial	10

Fonte: Presidência do Conselho de Ministros: Simplex 2007.

Para o Simplex 2008 foram recebidos 775 contributos. 54 % eram comentários ou sugestões feitos por cidadãos, empresas e associações sobre medidas já propostas. Depois de uma análise aturada, mais de 60 medidas foram integradas na versão final do programa Simplex, que engloba 189 iniciativas no total ([17]).

As entrevistas da OCDE revelaram que as regiões autónomas, os municípios, a sociedade civil e as organizações empresariais gostariam de ter tido uma parte mais activa nas consultas acerca dos programas Simplex. O relatório da OCDE mostra que, relativamente às consultas de ordem política, o governo central tende a envolver mais os interessados, os cidadãos e as empresas do que, propriamente, os municípios (ver Figura 5.11).

Figura 5.11 — Envolvimento de interessados externos



Nota. — N varia entre 172 e 191. As regiões autónomas estão incluídas no total, mas não são apresentadas como categoria.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a simplificação administrativa e a administração electrónica em Portugal, 2007.

A inclusão de cidadãos e de organizações empresariais nas iniciativas Simplex deveria prosseguir e ser, até, reforçada. A consulta pública fornece aos interessados uma oportunidade de influenciar as políticas — e fornece ao Governo directrizes sobre soluções eficazes, diminuindo, simultaneamente, custos que impendem sobre cidadãos e empresas relacionados com o cumprimento destas políticas. Além disso, quaisquer medidas no sentido de uma maior abertura e transparência vêm melhorar a responsabilidade e a legitimidade do Governo.

Pontos chave

- A consulta pública dá aos interessados a oportunidade de contribuir para a definição das políticas — e fornece ao Governo directrizes sobre soluções eficazes, diminuindo, simultaneamente, os custos que impendem sobre cidadãos e empresas relacionados com o cumprimento destas políticas.
- Foram realizadas consultas públicas no Simplex 2007 e no Simplex 2008, mas não na fase de preparação do Simplex 2006.

Notas

([1]) OCDE, *Economic Survey of Portugal, 2006 e seguintes.*

([2]) O Ministério das Finanças e da Administração Pública engloba quatro áreas, delegadas em quatro Secretários de Estado: Tesouro e Finanças, Assuntos Fiscais, Orçamento e Administração Pública.

([3]) O orçamento por programas ou de desempenho é uma forma de orçamentar em que as verbas atribuídas estão relacionados com resultados mensuráveis.

([4]) Respostas ao Questionário sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, Pergunta 3.3.3.1.

([5]) Ver o Programa Operacional para a "Sociedade de Informação" de Portugal, um programa integrado no 3.º Quadro Comunitário de Apoio português (ver também o link *http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=PT&gv_reg=ALL&gv_PGM=1999PT161PO004&LAN=5,* consultado em 3 de Janeiro de 2008).

([6]) UMIC, Estudo sobre a utilização das TIC na administração central pública, 2006, *www.osic.umic.pt/publicacoes/CapIII_G_Electronico_port_eng.xls* (consulta a 3 de Janeiro de 2008).

([7]) Respostas ao questionário da OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, 2007, Pergunta 3.1.2.1, e *web site* do Instituto Nacional de Administração (INA), ver o link: *www.ina.pt* (consulta 20 de Janeiro de 2008).

([8]) *Cidades e Regiões Digitais* são projectos financiados pela UMIC com o apoio dos fundos estruturais da UE e que implicam uma cooperação formalizada entre associações de municípios. Ao todo trata-se de 32 projectos que abrangem 96 % de Portugal, englobando soluções de administração electrónica para os municípios, condições para o aumento da competitividade de pequenas e médias empresas e uma variedade de serviços visando o cidadão, tais como saúde, educação, apoio social, cultura e segurança. Estes projectos foram um instrumento eficaz para a mobilização de actores locais e para melhorar as suas qualificações relativamente à gestão de projectos conjuntos de desenvolvimento regional baseados nas TIC.

([9]) Segundo as respostas ao Questionário sobre a Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, Pergunta 3.1.2.1.

([10]) Christophe Demmke (*2007 Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States, Study for German Presidency.* Instituto Europeu da Administração Pública. Ver o link: *www.dgaep.gov.pt/docs_down/actividadeinternacional/alemanha/performanceassessment.pdf* (consulta a 3 de Janeiro de 2008).

([11]) A Associação Nacional de Municípios Portugueses é uma associação cuja finalidade é prestar assistência aos municípios numa série de áreas políticas e, ocasionalmente, mas não sistematicamente, fornecer-lhes assistência técnica.

([12]) Presidência do Conselho de Ministros (2007) *Mais Portugal — Estratégia para a Administração Electrónica.*

([13]) Ver o link: *www.actal.nl* (consulta a 25 de Janeiro de 2008).

([14]) *Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands,* OCDE (2007), e *Internalisation of administrative burdens: Co-ordinating report,* IOO bv, Institute for Research on Public Expenditure, Leiden (2005).

([15]) Em 11 de Julho de 2005, o Ministério de Justiça criou a Comissão de Desformalização. Os seus membros representam os utentes de serviços de registo e notariado e foram mandatados para sugerir iniciativas de simplificação ao Ministro da Justiça. De 2005 a 2008, a Comissão tem-se reunido mensalmente, tendo tido 26 reuniões até Março de 2008, sendo vista como elemento permanente e importante de monitorização de iniciativas de simplificação administrativa.

([16]) Presidência do Conselho de Ministros: Simplex 2007.

([17]) Conforme descrito no programa Simplex 2008.

CAPÍTULO 6 — FERRAMENTAS PARA ANÁLISE DO DESEMPENHO

As iniciativas de simplificação administrativa e de administração electrónica exigem um conjunto de ferramentas para análise de desempenho que visam monitorizar os resultados da implementação, tendo em vista o seu impacte pleno. Embora um número crescente de países da OCDE esteja a desenvolver estruturas que visam o controlo do desempenho, o número de países que têm aplicado de facto estas ferramentas é ainda bastante limitado. O objectivo é possibilitar aos governos avaliar as actividades de simplificação e introduzir quaisquer adaptações correctivas necessárias a fim de atingir os seus objectivos políticos e estratégicos.

Este capítulo analisa as ferramentas utilizadas para gerir o desempenho dos programas Simplex. As questões chave são:

- **Monitorização e avaliação:** Os países da OCDE utilizam cada vez mais metodologias sistemáticas de monitorização e de avaliação para a gestão do desempenho de projectos de simplificação. Podem controlar o desempenho, avaliar se os objectivos dos programas de acção estão a ser cumpridos e, ainda, prever problemas futuros. Terão sido implementadas e estarão a ser usadas as ferramentas correctas para a monitorização e a avaliação?
- **Resultados e impacte:** Estarão os programas Simplex a ter os resultados esperados e terá o seu impacte correspondido aos objectivos da reforma? Estarão os novos serviços simplificados a corresponder às expectativas dos utentes? Qual é o impacte das reformas e existirão efeitos inesperados da implementação dos programas?
- **Comunicação:** A comunicação é uma ferramenta importante para garantir a correlação entre os objectivos dos programas Simplex e as expectativas dos interessados. Serão os resultados adequados e suficientes?

Monitorização e avaliação

A monitorização e a avaliação frequentes e precisas são essenciais para gerir o desempenho e a execução e para detectar possíveis problemas futuros em projectos e programas de administração electrónica nos países da OCDE. A monitorização e avaliação podem ser realizadas com ferramentas padrão que permitem monitorizar e avaliar as tarefas e as actividades em projectos, a gestão de risco ou a análise de impacte económico, por exemplo, análises de custo/benefício, planos de sustentabilidade, cálculos de retorno do investimento, etc.

Indicadores para a direcção estratégica e para o progresso da monitorização

Para avaliar a simplificação administrativa e o progresso da administração electrónica é necessário identificar indicadores básicos que descrevam a situação do projecto e a sua evolução em relação aos objectivos definidos. Estes indicadores podem incluir avaliações de custo/benefício, bem como avaliações qualitativas e quantitativas de progresso em relação aos objectivos dos programas de acção estabelecidos. No caso de Portugal, os indicadores não foram ainda aceites como ferramenta integrada para gerir as actividades de simplificação administrativa e administração electrónica e para controlar o seu progresso.

Indicadores da qualidade regulatória

A medição da qualidade das normas não é fácil e exige a selecção de parâmetros indicativos representativos da qualidade regulatória global. Várias instituições estão a desenvolver indicadores deste tipo, utilizando-os para a avaliação regular, apresentando os seus resultados em estudos de *benchmarking*. Nesta secção serão apresentados resumidamente três destes exercícios com indicadores: os *Indicadores de Product Market Regulation (PMR)* da OCDE, os *Indicadores "Doing Business"* do Banco Mundial e os *Indicadores da Competitividade Global* do Forum Económico Mundial (FEM).

Estas classificações mostraram ser excelentes motores de reforma. O núcleo duro do Governo Português está ciente da evolução da classificação de Portugal e está a procurar melhorá-la. Daí que a iniciativa "Empresa na Hora" tenha sido estruturada no intuito de melhorar a posição de Portugal no indicador da criação de empresas; o Simplex 2008 contém áreas de prioridade centradas em procedimentos de licenciamento; procedimentos de importação/exportação; procedimentos para o registo de marcas e empresas, bem como procedimentos sobre recursos humanos e condições de trabalho. Contudo, não existem objectivos públicos claros e quantitativos referentes à melhoria destes indicadores.

Os *Indicadores de Product Market Regulation* (PMR) são um conjunto abrangente de indicadores, internacionalmente comparáveis, que avaliam em que medida as políticas promovem ou inibem a competitividade em áreas do mercado de produtos onde a competitividade é viável. Informam sobre os ambientes regulatórios e de mercado a nível económico em países da OCDE em (ou cerca de) 1998 e 2003, permitindo comparações através do tempo e em diferentes países. Uma actualização destes dados será feita pela OCDE em 2008. A metodologia para a elaboração dos indicadores vem resumidamente explicada na Caixa 6.1.

Caixa 6.1 — Indicador da OCDE sobre *Product Market Regulation* (PMR) — Metodologia

O sistema do indicador PMR inclui 16 indicadores de nível básico e um indicador global de alto nível sobre a regulação do mercado de produtos. Cada indicador de nível básico cobre um aspecto específico da norma reguladora vigente. Aos indicadores de nível básico é atribuída uma ponderação (de acordo com a proporção da variação entre países, explicada pela componente), sendo depois agregados em indicadores de nível mais elevado. Num dos níveis mais elevados encontram-se os três indicadores seguintes:

1. Controlo do Estado.
2. Entraves à iniciativa empresarial.
3. Entraves ao negócio e ao investimento.

Entraves à iniciativa empresarial é uma agregação de (ponderação entre parêntesis):

- Opacidade/falta de transparência regulatória e administrativa (0,48)
  - Sistema de licenças e autorizações (0,55)
  - Comunicação e simplificação de regras e procedimentos (0,45)
- Encargos administrativos na criação de negócios (0,30)
  - Encargos administrativos para as sociedades (0,36)
  - Encargos administrativos para sociedades unipessoais (0,30)
  - Encargos administrativos relativos a sectores específicos (0,34)

- Entraves à concorrência (0,22)

– Entraves legais (0,30)

– Isenções *anti-trust* (0,70)

As principais fontes de informação utilizadas para a elaboração dos indicadores PMR são as respostas de governos da OCDE ao Questionário dos Indicadores sobre Regulação, bem como dados publicados pela OCDE e por outras organizações internacionais. Todos estes dados são cuidadosamente controlados por peritos da OCDE e dos governos.

Fonte: P. Conway, V. Janod e G. Nicoletti (2005), *Product Market Regulation in OECD,* Documento de Trabalho do Departamento Económico, n.º 419.

A metodologia utilizada pelo Banco Mundial no Projecto *Doing Business* vem resumidamente explicada na Caixa 6.2.

Caixa 6.2 — O Indicador *Doing Business* do Banco Mundial — Metodologia

Os indicadores sobre Doing Business baseiam-se na informação factual no que toca a leis e regulamentos em vigor. Focalizam-se a nível interno e visam principalmente as pequenas e médias empresas. A metodologia baseia-se em ampla e pormenorizada informação sobre regulamentos, colhida por parceiros locais em cada um dos 178 países incluídos neste estudo.

O índice global é calculado em função da média simples das classificações percentuais dos países em cada um dos 10 tópicos que compõem o *Doing Business* 2008:

- Criação de empresa
- Obtenção de licenças
- Contratação de trabalhadores
- Registo de propriedade
- Obtenção de crédito
- Protecção dos investidores
- Pagamento de impostos
- Comércio internacional
- Cumprimento de contratos
- Extinção de empresa

A classificação de cada tópico é a média simples da percentagem das classificações dos indicadores que o compõe. Por exemplo, a classificação "Iniciar um negócio" corresponde à média das classificações percentuais do país no que toca a procedimentos, tempo, custo e exigência mínima de capital realizado para iniciar um negócio. Na Islândia são precisos 5 procedimentos, 5 dias e custas de 3 % do rendimento anual *per capita* para iniciar um negócio. O capital mínimo exigido é de 14 % do rendimento *per capita*. Nestes 4 indicadores, a Islândia situa-se em 6.ª, 2.ª, 10.ª e 55.ª posições em termos percentuais. Portanto, em média, a classificação da Islândia é de 18.º lugar percentual — a média das 4 posições — no que toca à facilidade de iniciar um negócio. Classificações superiores significam regulamentos mais simples e uma protecção mais forte dos direitos de propriedade.

Fonte: Banco Mundial (2007), *Doing Business 2008.*

A metodologia utilizada pelo Fórum Económico Mundial para o cálculo do Índice de Competitividade Global é explicada na Caixa 6.3.

Caixa 6.3 — Índice de Competitividade Global do Fórum Económico Mundial — Metodologia

Desde 1979, o Fórum Económico Mundial tem vindo a publicar relatórios anuais sobre os factores que permitem às economias nacionais conseguir um crescimento económico sustentado. A metodologia foi-se desenvolvendo ao longo dos anos e o Índice da Competitividade Global (ICG), introduzido em 2004, abrange e classifica agora 127 países. No que toca à competitividade nacional, o índice procura tomar em consideração fundamentos micro e macroeconómicos da competitividade nacional; a competitividade é definida como *o conjunto de instituições, políticas e factores determinantes para o nível de produtividade de um país*.

O índice procura tomar em consideração as muitas componentes que determinam a competitividade. Estas componentes são avaliadas e agrupadas em "12 pilares de competitividade", que incluem instituições, infra-estrutura, estabilidade macroeconómica, educação, eficiência do mercado, eficiência do mercado de trabalho, preparação tecnológica, sofisticação dos negócios, inovação, etc.

O ICG é composto por 113 variáveis, das quais 79 provêm do *World Economic Forum's annual Executive Opinion Survey*. No estudo mais recente, responderam ao questionário 11 127 responsáveis séniores de negócios. As restantes variáveis são "*hard data*" provenientes de uma série de fontes que disponibilizam dados comparáveis dos países participantes.

A pontuação de cada um dos 12 pilares, assim como das 113 variáveis, é apresentada no relatório. É, assim, possível seleccionar variáveis em relação aos objectivos políticos. Em relação aos programas Simplex, poderia, *inter alia,* ser importante considerar a classificação de Portugal no capítulo "Desperdício na despesa pública" (número 63 em 131 países), "Encargos com os regulamentos governamentais (62), "Eficiência do quadro legal" (53), "Tempo necessário para iniciar um negócio" (8), "Encargos com os procedimentos alfandegários" (36), "Número de procedimentos necessários para iniciar um negócio" (37) e "Leis relativas a TIC" (23).

Fonte: Fórum Económico Mundial (2007), *Relatório da Competitividade Global 2007-2008.*

Indicadores de satisfação do utente

Um programa que visa a melhoria da prestação de serviços e a confiança crescente dos cidadãos poderia também guiar-se pelos indicadores de satisfação geral do utente. Portugal avalia anualmente a satisfação do utente mediante a metodologia do *Índice Europeu de Satisfação do Utente* (IESU), para garantir que os dados referentes às expectativas e hábitos estão actualizados.

Avaliar a satisfação do utente faz parte de uma visão de simplificação administrativa e de administração electrónica claramente focada no utente, o que garante à Administração Pública conhecer melhor as necessidades dos clientes ([1]).

Indicadores de encargos administrativos

Durante a última década, um número crescente de países centrou-se na redução dos encargos administrativos impostos às empresas em virtude do cumprimento da regulamentação. As tentativas de avaliação destes encargos incluíram métodos de controlo, entrevistas e elaboração de modelos. Um dos programas mais ambiciosos foi o MISTRAL ([2]), desenvolvido e implementado no início da década de 1990 nos Países Baixos. O método, que é hoje largamente conhecido sob o nome de *Standard Cost Model Method* (SCM), continua a ser utilizado e propagou-se a um grande número de países, em particular na Europa.

O método SCM é uma forma de elaborar modelos sobre os encargos administrativos totais nas empresas, no seio de um sistema económico. Os encargos administrativos são definidos como "custos para as empresas relacionados com o cumprimento das obrigações de informação que resultam da legislação e da regulamentação imposta pelo Governo. Inclui-se aqui igualmente a obrigatoriedade de fornecer informações a terceiros (por exemplo consumidores)" ([3]).

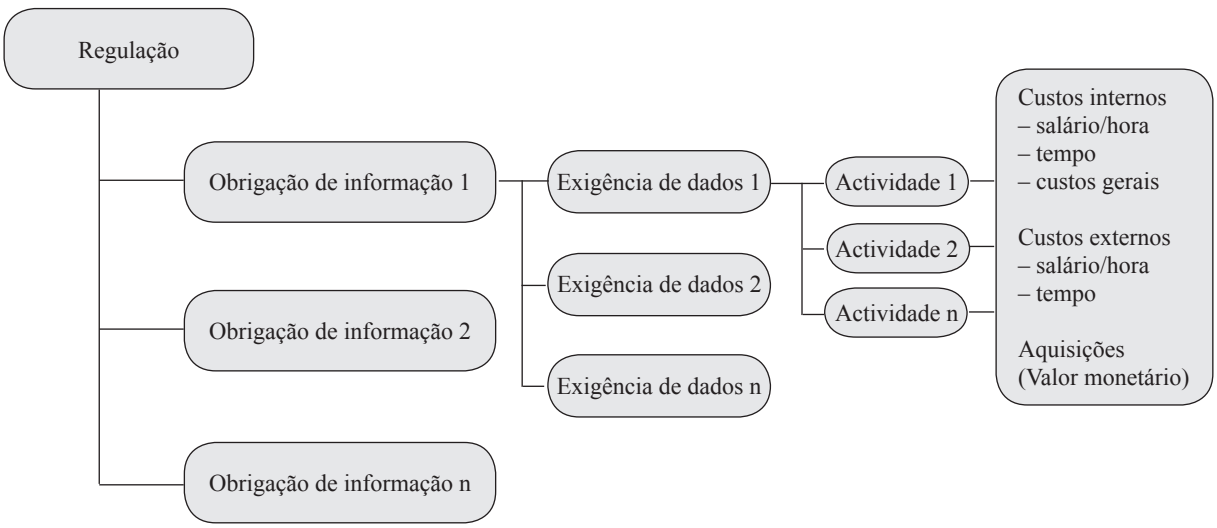
O método integra uma dimensão qualitativa e quantitativa:

1 — Como a definição começa pela obrigatoriedade de informação, o primeiro passo consiste em encontrar essas obrigações nos textos legais. Em princípio, cada lei é examinada no sentido de saber em que medida as empresas são obrigadas a fornecer informações às autoridades públicas (ou a terceiros, como, por exemplo, regras respeitantes à colocação das etiquetas de preços). As definições da obrigatoriedade (exigências de dados) são, depois, descritas com mais pormenor quando forem analisados, *inter alia,* os formulários que descrevem a informação exacta que cada empresa deve fornecer a fim de cumprir as exigências da informação. Descrevem-se em seguida as acções necessárias para o fornecimento desta informação, usando-se, para o efeito, uma tipologia de actividades (ver Figura 6.1).

2 — A dimensão quantitativa baseia-se nesta listagem qualitativa de obrigações de informação, começando por determinar o número de empresas que têm de cumprir estas obrigações, estabelecendo, em seguida, o custo normalizado para cada empresa. Isto é feito mediante a determinação do tempo de que precisa uma empresa normalmente eficiente para realizar os actos necessários ao cumprimento da tal obrigação e a sua frequência. O conceito de empresa normalmente eficiente foi introduzido numa tentativa de tornar a avaliação mais objectiva, visto existir o risco de distorção e de subjectividade em avaliações baseadas em inquéritos. O tempo normalmente gasto e os preços unitários (salários à hora, etc.) são determinados com base em entrevistas feitas a um número limitado de empresas e a consultores com conhecimentos específicos na área. Normalmente as organizações empresariais pronunciam-se através de uma espécie de aceitação dos resultados.

3 — Os encargos anuais agregados são calculados mediante a multiplicação do custo total (tempo gasto vezes salário/hora mais custos gerais) de cada empresa individualmente considerada (a soma do tempo gasto em cada um dos actos e em cada acto informativo) pelo número de empresas afectadas e frequência anual da obrigação.

Figura 6.1 — Estrutura do método Standard Cost Model (SCM)



Fonte: Manual Internacional SCM: Medir e Reduzir Encargos Administrativos nas Empresas, Rede SCM, Outubro de 2006.

A validade ou precisão do método pode ser questionada, já que a empresa normalmente eficiente não é uma unidade que resulta de dados estatísticos. É, antes, uma representação de uma empresa existente na vida real, criada a partir da análise das obrigações legais (admitindo o seu cumprimento cabal) e da elaboração de modelos do tempo normal gasto em actos administrativos, dados que são obtidos em entrevistas qualitativas com um número reduzido de empresas e de fornecedores de serviços. A vantagem principal do método é, no entanto, o facto de fornecer indicações sobre o nível total de encargos administrativos e de encargos relativos decorrentes de leis ou de regulamentos individuais, assim como da obrigatoriedade de informação individual imposta por cada uma das leis; outra vantagem reside no facto de poder ser usado como modelo do efeito das mudanças na regulamentação (tanto *ex ante* como *ex post)*.

O método é adequado para estabelecer um índice que pode ser utilizado para acompanhar o desenvolvimento dos encargos totais administrativos ao longo do tempo. Está a ser utilizado para este efeito numa série de países que fixaram objectivos quantitativos de redução dos encargos administrativos. Além da Holanda, também a Áustria, a República Checa, a Dinamarca, a Alemanha, a Itália, a Espanha, a Suécia e o Reino Unido têm objectivos similares. A Comissão Europeia definiu uma meta de redução de 25 % dos encargos administrativos e incentivou os Estados membros a adoptar objectivos similares. Outros países da OCDE, como, por exemplo, a Noruega e a Polónia, estão a utilizar o método SCM sem objectivos quantitativos e a Coreia está a pensar adoptá-lo. Países onde o método está a ser utilizado criaram a Rede SCM, onde a metodologia foi ainda mais aperfeiçoada e onde existe um intercâmbio de experiências sobre a sua utilização e sobre a aplicação subsequente dos resultados em programas de simplificação ([4]).

Portugal optou pelo uso da metodologia normalizada SCM, embora procure melhorá-la a fim de incorporar igualmente no conceito de encargos aqueles a que estão sujeitos os cidadãos e incluir todos os custos decorrentes do cumprimento, inclusivamente os custos de oportunidade relativos aos tempos de espera e de demora na Administração Pública. Tal como outros países da OCDE, Portugal adoptou o objectivo dos 25 % de redução dos encargos administrativos (a ser atingido em 2012), sugerido pela Comissão Europeia.

A monitorização existente em Portugal

Em Portugal, o início dos programas Simplex representou uma mudança no que toca à monitorização e à avaliação. Antes dos programas Simplex, existia pouca monitorização e avaliação das iniciativas que visavam a transformação do sector público (apenas em relação a iniciativas de administração electrónica). Esta situação está a alterar-se pouco a pouco, embora ainda não esteja a ser praticado em larga escala um verdadeiro sistema de monitorização e avaliação. É convicção geral que a monitorização e a avaliação dos programas Simplex têm de ser reforçadas. Como disse um dos entrevistados da OCDE: "se não se consegue avaliar o sistema, não se consegue controlá-lo". A Administração Portuguesa tem afirmado que o Simplex 2008 será um passo importante nesse sentido.

É possível apreciar a monitorização e a avaliação em relação aos programas Simplex gerais — onde o progresso pode ser medido relativamente aos objectivos gerais do programa. É igualmente possível analisá-las em relação a iniciativas isoladas — onde podem ser aplicadas normas de avaliação mais específicas. Ou, ainda, em relação aos núcleos de iniciativas, tais como os acontecimentos de vida, permitindo a avaliação de medidas integradas. Nas secções seguintes, as ferramentas de monitorização e de avaliação em vigor em Portugal serão examinadas relativamente a cada um destes níveis.

Monitorização e avaliação dos programas Simplex globais

Há razões para acreditar que os programas de transformação do sector público (incluindo a simplificação administrativa e a administração electrónica) terão um impacte e uma sustentabilidade maiores se forem guiados e monitorizados com o recurso a indicadores claros sobre aquilo que se pretende. Isto implica duas coisas:

- Os objectivos estratégicos para a transformação do sector público deveriam ser definidos e operacionalizados.
- Os indicadores para a identificação de problemas e o progresso da monitorização deveriam ser definidos.

Na ausência de objectivos claros e operacionais pode ser difícil obter e manter um enfoque claro nas linhas de acção e nas iniciativas que contribuirão para atingir os objectivos políticos. Com o passar do tempo, o enfoque poderá gradualmente resvalar para aquilo que se consegue com menos esforço e ou risco. Apontando para conceitos muito vastos, tais como *competitividade* e *confiança*, torna-se difícil distinguir as iniciativas significativas das não significativas ou, mesmo, das irrelevantes. Por outras palavras, o número de iniciativas em futuras fases do programa Simplex poderá continuar a cifrar-se em centenas, mas o impacte das que se vierem a juntar-se-lhe poderá diminuir gradualmente.

Para tentar evitar que isto aconteça, o Simplex 2008 definiu áreas prioritárias de simplificação, baseadas em acontecimentos de vida, constituídos por grupos de procedimentos. Assim será possível medir resultados não só de iniciativas individuais, mas também considerar grupos de procedimentos, por exemplo procedimentos relacionados com importação/exportação.

A SEMA (e, anteriormente, a UCMA — ver Capítulo 1) é responsável pela supervisão do progresso do programa Simplex global. Os relatórios de progresso são compilados anual e trimestralmente — no que toca à monitorização interna e externa — e mensalmente apenas no que toca à monitorização interna. Os ministérios informam a SEMA sobre o progresso e os atrasos e o relatório global de progresso é entregue ao Conselho de Ministros e é, posteriormente, publicado no sítio *web* da SEMA. O relatório da monitorização sobre o ano de 2006 mostra que 280 das 333 iniciativas tinham sido executadas de acordo com o plano e que 15 tinham sido executadas parcialmente ([5]). Uma evolução similar sobre o 1.º trimestre de 2007 mostra a situação de 27 medidas que seriam para concluir antes de 1 de Maio de 2007. Destas, 19 tinham sido inteiramente executadas, 2 parcialmente e 6 estavam atrasadas ou tinham sido adiadas para nova data. O relatório anual Simplex 2007 mostra que 183 de 235 iniciativas foram inteiramente implementadas.

Mesmo que o modo de monitorização de 2006 e 2007 tenha sido muito imperfeito, uma contagem apenas nominal das iniciativas demonstra claramente que os programas Simplex e a organização que os rodeia fez com que as iniciativas fossem executadas de acordo com o plano.

Em 2007 foi criado um Painel de Monitorização ([6]) dos programas Simplex. Foi pensado para monitorizar o progresso e adiantar sugestões, bem como para fornecer uma visão externa do programa anual. Todos os relatórios e documentação de avaliação Simplex são enviados com regularidade aos membros do Painel. A cada membro do Painel foi atribuída uma determinada área, por exemplo: empresas, consumidores, macroeconomia, etc. Ainda não existe uma evidência clara do impacte de trabalho e dos relatórios do Painel de Monitorização. O Painel reuniu-se duas vezes.

Continua a não existir uma avaliação global que permita saber até que ponto os programas Simplex atingem os seus objectivos — será feita uma apreciação global no fim do ciclo de quatro anos (ciclo

governativo). Contudo, a utilização do método *Standard Cost Model* (SCM), destinado a avaliar os encargos administrativos, está em estudo em Portugal ([7]). Uma metodologia nova de avaliação, baseada em projectos piloto postos em prática na última parte de 2007, será utilizada a partir de 2008. Será uma metodologia quantitativa com algumas variantes em relação à metodologia SCM normalizada, complementada por outros instrumentos metodológicos, tendo em vista medir os fundos públicos, o volume e a evolução dos encargos administrativos. A medição será coordenada pela SEMA e pela AMA e acompanhada de objectivos de redução quantitativa. Convém salientar que Portugal não só tem em vista medir e reduzir os encargos administrativos resultantes da regulação impostos às empresas, como também os encargos a que são sujeitos os cidadãos e, ainda, os encargos consequentes de actos administrativos, incluindo custos mais alargados, nomeadamente tempos de espera e demoras na Administração Pública ([8]).

Um impulso importante para começar a medir os encargos administrativos através do método SCM ([9]) foi dado pela decisão do Conselho Europeu, em Março de 2007, de fixar o objectivo numa redução de 25 % dos encargos administrativos na União Europeia, recomendando aos Estados membros objectivos similares ([10]).

Portugal visa aperfeiçoar a metodologia SCM normalizada, a fim de incluir igualmente os encargos em que os cidadãos incorrem, assim como os custos totais resultantes do cumprimento; no conceito de encargos figuram os custos de oportunidade causados pelos tempos de espera e pelas demoras na Administração Pública. Os resultados das avaliações piloto demonstraram que o SCM testado na sua versão adaptada continua a não abordar eficazmente as outras duas dimensões chave da simplificação — simplificação administrativa e desmaterialização/utilização das TIC. Os resultados mostraram que o SCM como meio de abordagem sistemática de apoio aos esforços de simplificação é bastante limitado e que é necessário incluir nele e ou complementá-lo com outros instrumentos metodológicos, por exemplo, o planeamento de processos e a medição de demoras e tempos de espera.

Da monitorização e avaliação de linhas individuais de acção para a monitorização e avaliação de acontecimentos de vida

O Simplex 2006 trabalhou com seis vertentes (áreas chave), mas estas já não são utilizadas para estruturar ou supervisionar os programas. No Simplex 2007 e, particularmente, no Simplex 2008, o enfoque principal passou para a organização — comunicação — e monitorização de acontecimentos de vida/núcleos de procedimentos. Espera-se que estes núcleos intensifiquem a consolidação e a avaliação das medidas integradas, estando prevista uma avaliação global no fim do ciclo governativo (quatro anos). Os seis principais instrumentos para atingir os objectivos (vertentes) dos programas definidos em 2006 continuam a ser utilizados como ferramentas de simplificação dentro de cada acontecimento de vida/núcleo de procedimentos, apesar de terem sido abandonados como método de sistematização das iniciativas Simplex. Por exemplo, quando forem fixados novos procedimentos para licenciamentos, todas estas ferramentas serão tomadas em conta. Os seis instrumentos mais importantes são:

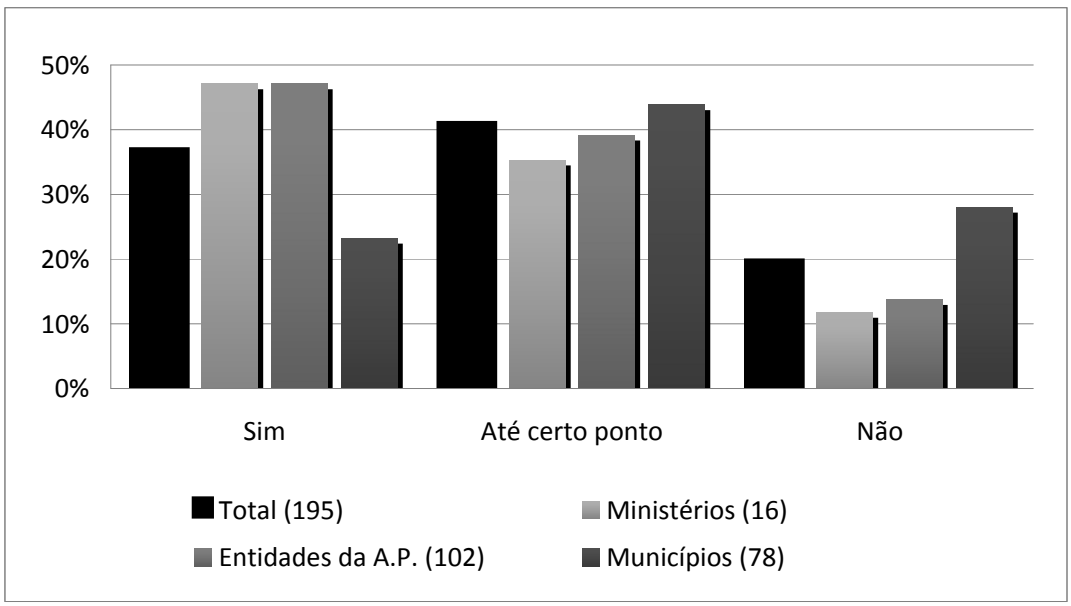
- Eliminação de certidões.
- Simplificação/desburocratização.
- Eliminação de papel/desmaterialização.
- Desregulamentação.
- Facilitação do acesso aos serviços públicos.
- Harmonização e consolidação de regimes jurídicos.

A monitorização e avaliação dos acontecimentos de vida/núcleo neutralizarão o risco de desvio de objectivos, que pode levar ao "esquecimento" de medidas mais difíceis ou controversas e a conferir a outras uma maior importância. Isto ajudará a eliminar o risco de um menor grau de sucesso, dado que cada uma destas medidas contribuirá para a concretização dos objectivos globais dos programas, num contexto de acontecimentos de vida. Por este método, não será prestada menor atenção às tentativas de desregulamentação — onde serão abolidos regulamentos obsoletos ou supérfluos —, mesmo quando houver um grande enfoque na utilização das TIC para melhorar a comunicação no seio da Administração e entre a Administração e os interessados externos (empresas e cidadãos). Por outro lado, com este método, cada medida contribuirá — no âmbito do seu contexto de acontecimento de vida — para os objectivos globais de melhorar a eficácia, reduzir a pressão dos regulamentos e aumentar a satisfação do utente. Espera-se que este sistema de monitorização por acontecimentos de vida pressione suficientemente as organizações participantes para garantir que se procurem todos os meios para melhorar o quadro regulamentar.

Monitorização e avaliação de iniciativas individuais

As reacções ao estudo da OCDE demonstram que as orientações sobre monitorização e avaliação existem até certo ponto a nível institucional. Quase 80 % dos inquiridos afirma possuir algumas destas orientações. As orientações parecem estar mais desenvolvidas em ministérios e serviços governamentais e menos a nível local (ver Figuras 6.2 e 6.3). A avaliação é feita com mais frequência nos ministérios e, em segundo lugar, nos serviços governamentais. Metade dos municípios que participaram no estudo dizem fazer avaliações pelo menos anualmente (ver Figura 6.4).

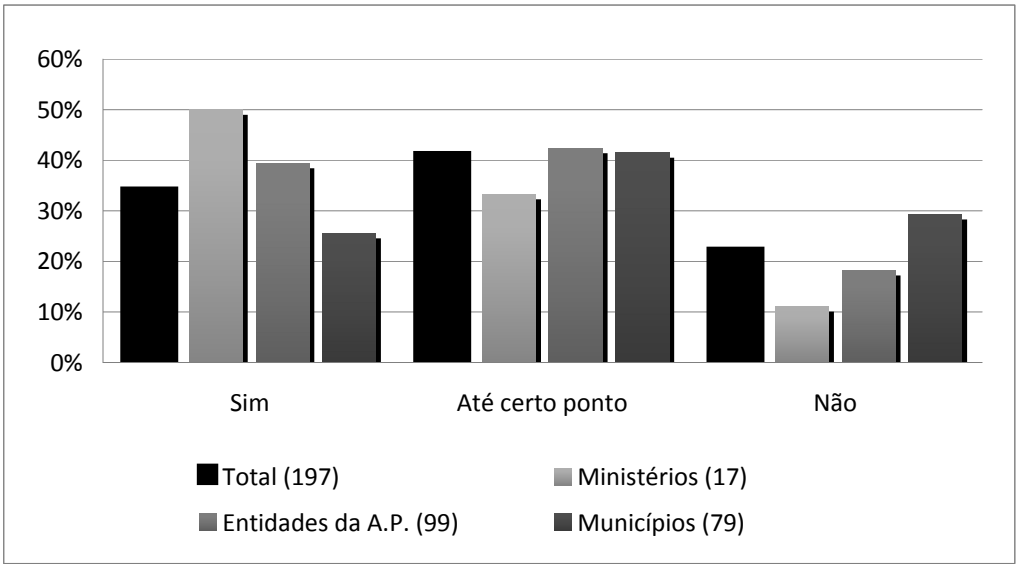
Figura 6.2 — Existência de orientações para a monitorização



Nota. — N = 198 (9 responderam "não sei" ou não entendem a pergunta). Regiões autónomas incluídas no total, mas não aparecem como categoria.

Fonte: Inquérito OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

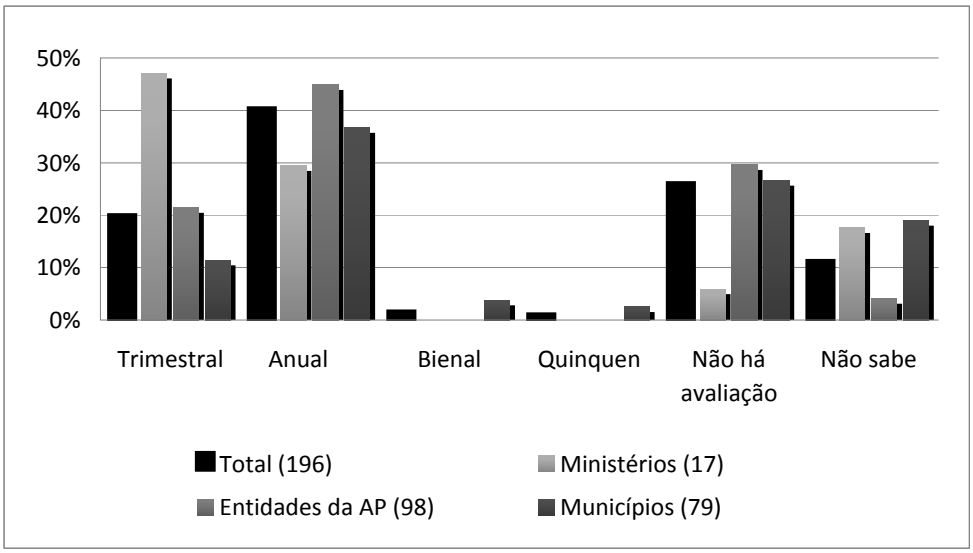
Figura 6.3 — Existência de orientações para a avaliação



Nota. — N = 197 (10 responderam "não sei" ou não entendem a pergunta). Regiões autónomas incluídas no total, mas não aparecem como categoria.

Fonte: Inquérito OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

Figura 6.4 — Frequência de avaliação



Nota. — N = 196 (11 não entendem a pergunta). Regiões autónomas incluídas no total, mas não aparecem como categoria.

Fonte: Inquérito OCDE sobre simplificação administrativa e administração electrónica em Portugal, 2007.

Muitas iniciativas dos programas Simplex têm sistemas de monitorização e avaliação integrados. Muito frequentemente, estes sistemas medem os custos e a satisfação dos utentes antes e depois da implementação de novas soluções. Habitualmente incluem objectivos qualitativos de *melhoria* — mas não indicam exactamente o quantitativo de melhoria esperado ou conseguido.

Os estudos sobre a satisfação dos utentes são essenciais para responder às exigências dos utentes e para aprender a melhorar os serviços, de molde a adaptá-los melhor às preferências dos utentes.

Os programas Simplex poderiam ter incluído, sistematicamente, indicadores para medir a satisfação dos utentes; uma maior satisfação dos utentes deveria ser um objectivo importante em qualquer reforma do sector público. Factores como o estabelecimento de indicadores — que incluam parâmetros métricos — sobre satisfação dos utentes poderiam ser melhor explorados como instrumento adicional de melhoria dos instrumentos de avaliação e monitorização.

Até 2007, o Governo Português não fez quaisquer estudos globais sobre a satisfação dos utentes que abrangessem todo o sector público. Um primeiro estudo global sobre a satisfação dos utentes em relação aos serviços públicos a utilizar a metodologia ECSI *(European Costumer Satisfaction Index)* foi feito em 2007. Prevê-se que estes estudos sejam realizados anualmente a fim de garantir a actualização dos dados respeitantes às expectativas e à satisfação. Espera-se que estes resultados venham melhorar a prestação dos serviços públicos visto fornecerem mais informações que permitem estudar a forma de satisfazer as necessidades dos utentes e a identificar as melhorias ([11]).

Foram feitas outras avaliações sobre a satisfação dos utentes, por exemplo pela Deloitte, para a Direcção-Geral dos Impostos que faz parte do Ministério das Finanças. Utilizando um estudo de empresas, os serviços fiscais foram avaliados em 2006. 86 % das empresas consideraram que o serviço fiscal *online* tinha melhorado em relação ao ano anterior.

A satisfação dos utentes em relação às Lojas do Cidadão é regularmente avaliada. A AMA tem dados anuais acerca do atendimento, das reclamações e da satisfação em todas as Lojas do Cidadão desde 2002. Segundo entrevistas feitas, perspectiva-se a instalação de Lojas do Cidadão em todos os municípios até 2013 (existem hoje apenas 10 Lojas do Cidadão nas cidades mais importantes, sendo uma delas de segunda geração).

Os Serviços da Segurança Social também avaliam a satisfação dos utentes; em 2006, 98,2 % das pessoas inquiridas responderam estar satisfeitas ou muito satisfeitas com os serviços.

No período de 2007-2013, as medidas Simplex serão avaliadas por meio de indicadores estabelecidos por cada ministério responsável, para além dos seguintes indicadores partilhados com o sistema de monitorização nacional referentes aos Fundos Estruturais da UE ([12]):

- Número de balcões únicos criados (incluindo a percentagem de postos multicanal).
- Redução percentual dos tempos médios de espera (antes e depois da implementação da iniciativa).
- Redução percentual da média das interacções entre o cidadão/empresa e o sector público (antes e depois da implementação da iniciativa).
- Aumento percentual da utilização dos serviços públicos (por cidadãos e empresas) através de canais não-pessoais (telefone, Internet).
- Serviços públicos disponíveis *online.*
- Aumento percentual da utilização de facturas electrónicas no interior do sector público.
- Redução conseguida dos custos de comunicação.
- Número de sistemas interoperacionais no interior do sector público.
- Percentagem de trabalhadores formados em áreas importantes para a modernização da administração (*front-office,* TIC, gestão de conhecimentos, etc.).

O desempenho da monitorização nos indicadores acima mencionados, relativos a 2007, parece ser um passo na direcção certa, mas os esforços no sentido de criar indicadores de controlo claros e ambiciosos poderiam ser melhorados. Para atingir este objectivo, está em estudo em Portugal a utilização de um

método de avaliação dos encargos administrativos. Trata-se de uma metodologia quantitativa, com algumas variantes em relação à metodologia normalizada SCM, complementada com outros instrumentos metodológicos cujo objectivo é avaliar a existência e o desenvolvimento dos encargos administrativos das empresas, mas também os encargos suportados pelos cidadãos e ainda os encargos dos actos administrativos, incluindo os custos mais importantes resultantes do cumprimento, nomeadamente tempos de espera e demoras na Administração Pública.

Caixa 6.4 — Avaliação e monitorização em países da OCDE

Pressionados a apresentar os projectos atempadamente e sem exceder os orçamentos, os países da OCDE estão a utilizar cada vez mais análises de custo/benefício, bem como outros métodos para avaliar e monitorizar a administração electrónica e os projectos de simplificação.

Na **Alemanha**, a administração federal tem vindo a utilizar a metodologia Avaliação de Eficiência Económica *WiBe* para avaliar projectos TIC desde 1998. A última versão da metodologia (WiBe 4.0) inclui quatro elementos:

– Custos e benefícios em termos monetários

– Urgência da medida

– Importância qualitativa e estratégica do projecto

– Efeitos externos

O WiBe utiliza um método relativo ao valor actual líquido para avaliar o ponto 1), que representa a eficiência económica num sentido monetário, enquanto os pontos 2)-4) são avaliados segundo uma análise de benefício que fornece parâmetros de eficiência económica alargada. Os projectos de administração electrónica deveriam sempre incluir uma avaliação dos efeitos externos.

Em **França**, a Agência para o Desenvolvimento da Administração Electrónica (ADAE) criou, em 2005, uma metodologia para avaliar o valor dos projectos de transformação do sector público. O método MAREVA (méthode d'analyse et de remontée de la valeur) está a ser utilizado para seleccionar, monitorizar e avaliar projectos. Foi elaborado em paralelo com a introdução da orçamentação baseada em resultados.

O método MAREVA consiste em:

– Cálculos normalizados de retorno do investimento

– Avaliação do valor

– O formato de apresentação utilizado para retratar os valores é um diagrama radar.

O método considera os benefícios externos do projecto de que os utentes podem auferir, bem como os benefícios internos para os trabalhadores e para a Administração. Além disso, avalia os riscos e as necessidades. A vantagem do método MAREVA, em comparação com outras ferramentas de avaliação e de monitorização, é a de fornecer um método normalizado e consistente para a selecção e avaliação dos projectos.

Fontes: (a) Koordinierungs- und Bertaungsstelle der Bundesregierung fuer Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern (2004); WiBe 4.0. Recommendations on Economic Efficiency Assessments in the German Federal Administration, in Particular with Regard to the Use of Information Technology. OCDE (2007: Benefits realization management. (b) OCDE (2006), Benefits Realisation Management, [GOV/PGE/EGOV(2006)11/REV1], 29 de Março de 2007, Paris, França.

Pontos chave

- Os programas Simplex conduziram a um maior enfoque na monitorização e avaliação de iniciativas de modernização do sector público.
- Deveriam ser criadas ferramentas comuns para a avaliação e monitorização no sector público — quer a nível central, quer a nível local. Portugal utilizará o método SCM para medir os encargos administrativos. Será utilizada uma nova metodologia complementada com outros instrumentos metodológicos.
- Tornar as informações de monitorização e avaliação mais acessíveis ao público em geral aumentará a pressão sobre o desempenho, permitindo aos interessados externos responsabilizar o Governo e a Administração pelos objectivos de modernização do sector público.

Resultados e impactes

Como as primeiras iniciativas nos programas Simplex foram lançadas em 2006 e a sua execução ainda mal terminou, é demasiado cedo para avaliar os resultados e impactes gerais destes actos de simplificação em Portugal. Contudo, existem áreas e sectores específicos que conseguiram progressos significativos no que se refere ao fornecimento de serviços de administração electrónica, um pré-requisito para muitas iniciativas de simplificação nos programas Simplex.

Uma dificuldade adicional da análise dos resultados e impactes é o uso limitado de indicadores de controlo, bem como de ferramentas de monitorização e avaliação que poderiam fornecer aos responsáveis políticos informações sobre o modo como as iniciativas de simplificação atingiram efectivamente os objectivos delineados. Espera-se que o Simplex 2008 venha a ter um impacte significativo na monitorização e avaliação, visto que estabelece uma nova abordagem no que toca a estas matérias. Tendo isto em mente, nesta secção serão descritos e analisados os seguintes aspectos dos resultados e impactes:

- Quais são os serviços de administração electrónica disponíveis para cidadãos e empresas?
- Em que medida estão a ser utilizados?
- Como se explicam os problemas da adopção por parte dos utentes?

Serviços de administração electrónica para cidadãos e empresas

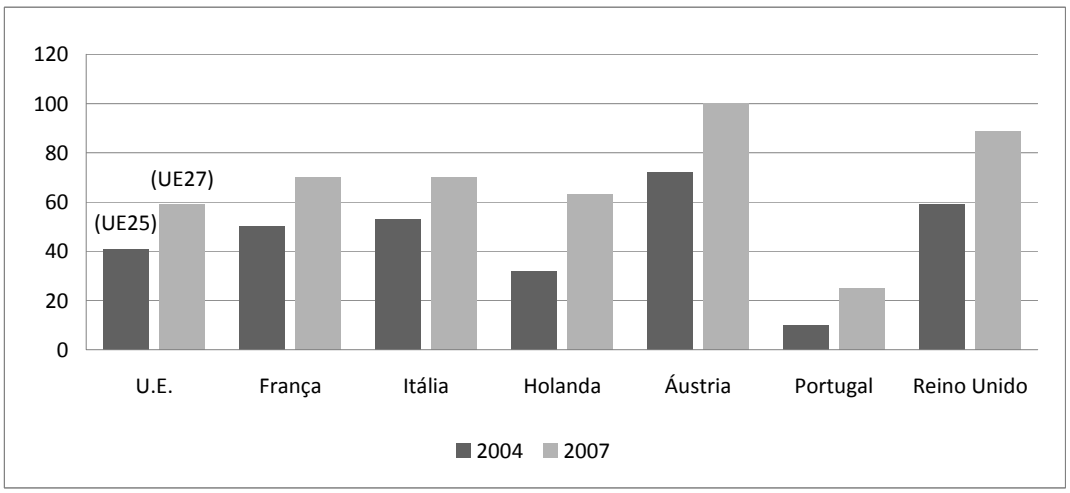
Nos últimos anos, os serviços governamentais portugueses colocaram cada vez mais serviços *online*. É possível aceder aos serviços de administração electrónica do governo central através de dois portais principais: o Portal do Cidadão e o Portal da Empresa.

O Portal do Cidadão é o principal ponto de contacto electrónico entre o Governo e os cidadãos. Dispõe de 820 serviços de 130 entidades, com meio milhão de visitantes regulares. Os serviços mais utilizados são os serviços de informação, os serviços de pedidos de licenças, os serviços de declarações de impostos e os serviços de mudança de endereço. A partir de 2005 foram também disponibilizados os serviços de mensagens SMS e os serviços de portal móvel. O Portal da Empresa está organizado segundo o conceito de "Ciclo de Vida Empresarial", com áreas para a criação, gestão, expansão e extinção das empresas. Engloba 480 serviços destinados às empresas e inclui uma "Área Reservada" onde podem efectuar-se diferentes tipos de certificação, registo e declaração. Para os

serviços que exigem a autenticação absoluta da identidade, tais como a criação totalmente *online* de uma empresa, estão a ser utilizados certificados avançados de assinatura digital para autenticação digital: o Cartão de Cidadão ou os certificados alternativos de assinatura digital, reconhecidos pelo Estado, são iguais aos que os advogados utilizam. Embora a criação do Cartão de Cidadão se tenha verificado em Fevereiro de 2007, os advogados podem agir em representação de pessoas que queiram criar uma sociedade, ou em nome de empresas, em operações que exijam a autenticação avançada da identidade, visto que possuem certificados de assinatura digital avançados, reconhecidos pelo Estado há já vários anos. É possível aceder-se a uma série de serviços electrónicos através de *web sites* de serviços isoladamente considerados, como, por exemplo, segurança social, serviço de aposentação dos trabalhadores que exercem funções públicas, saúde e impostos *online*.

No que toca à disponibilidade plena de serviços básicos electrónicos, Portugal coloca-se na 3.ª posição a nível europeu, a seguir à Áustria e a Malta (ver Figura 6.5 referente à disponibilidade de serviços *online* em países seleccionados) ([13]). Segundo esta classificação, Portugal tem 90 % dos seus serviços inteiramente *online* e deve atingir o seu objectivo de 100 % em 2010. Esta posição representa um salto importante em relação a 2004, ano em que Portugal estava em 11.º lugar na Europa dos 15 e tinha 40 % dos seus serviços inteiramente disponíveis *online*. Portugal está portanto bastante acima da média da UE.

Figura 6.5 — Percentagem de serviços electrónicos inteiramente disponíveis *online*



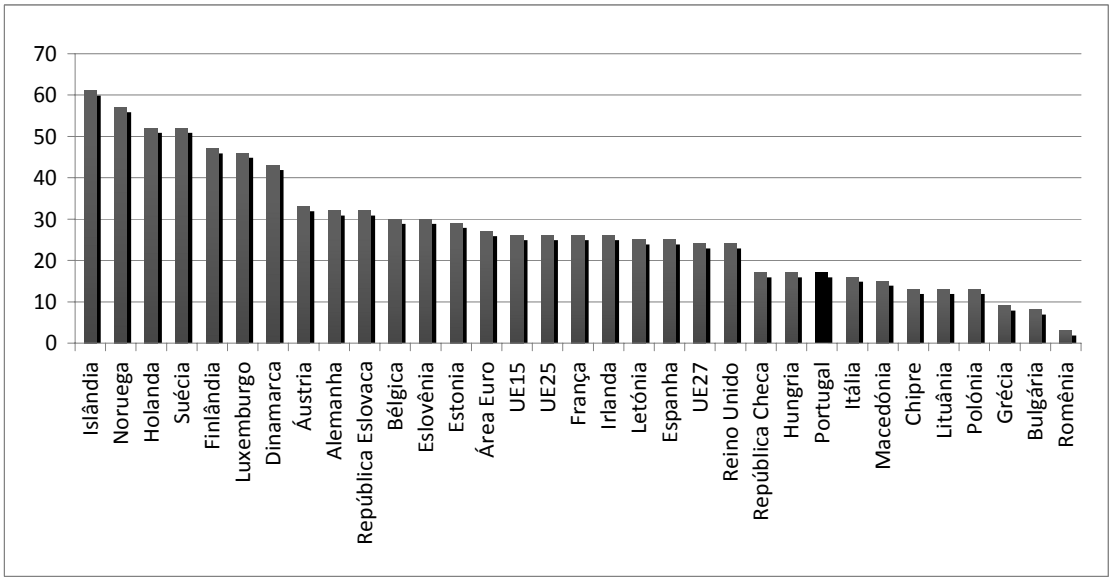
Fonte: Eurostat.

Fonte: Compilação OCDE de dados EUROSTAT: 2004, 2006, 2007 em países seleccionados.

Utilização de serviços electrónicos

A forte aposta do Governo Português no desenvolvimento da administração electrónica levou a uma melhoria significativa na quantidade de serviços disponíveis *online*. Mas Portugal enfrenta problemas idênticos aos de outros países da OCDE: a adopção lenta destes serviços pelos utentes. A Figura 6.6 mostra a proporção da população que utiliza a Internet para interagir com as autoridades públicas (para obter informações, descarga de formulários oficiais ou envio de formulários preenchidos). Mostra que a utilização dos serviços de administração electrónica é bastante baixa em Portugal e fica também abaixo da média. As declarações de impostos electrónicas são a excepção notória, de grande sucesso, tal como noutros países da OCDE (ver Caixa 6.5). Vários serviços de administração electrónica têm uma utilização elevada em Portugal ([14]).

Figura 6.6 — Utilização da administração electrónica por particulares



Fonte: Eurostat (*) dados de 2005.

Fonte: Compilação de dados Eurostat pela OCDE, 2006, todos os países disponíveis.

Caixa 6.5 — Declarações de impostos electrónicas em Portugal

Em 1997 foi criada, em Portugal, uma primeira versão de um sistema de declarações de impostos *online*. Desde então foi adicionada uma série de serviços ao sistema — hoje é um serviço transaccional completo, incluindo registos, pedidos de informação e pagamentos baseados na operacionalidade *online* e na comunicação multicanal. O sistema inclui declarações pré-preenchidas de imposto sobre os rendimentos e um serviço de reclamações fiscais.

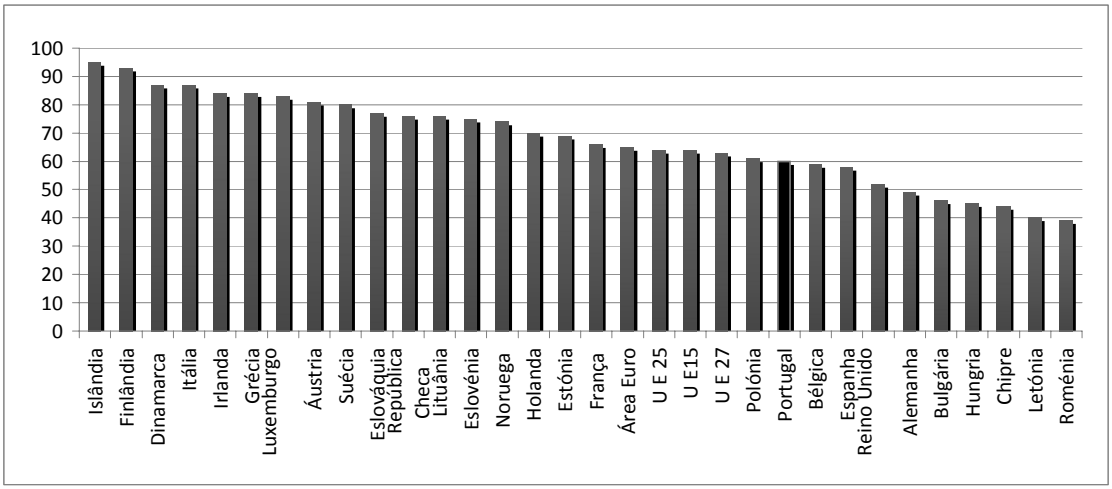
Em 2007, cerca de 60 % dos contribuintes fizeram as suas declarações de impostos pela Internet. Isto é um número significativo, tendo em conta que, em Portugal, apenas 40 % das famílias tem acesso à Internet no domicílio. Além disso, a seguir à introdução do sistema fiscal *online,* melhorou a cobrança de receitas fiscais para o Estado; espera-se que tenham diminuído as fraudes fiscais e foram conseguidas poupanças consideráveis na administração fiscal.

O sistema Fiscal Electrónico foi avaliado, em 2006, pela Deloitte. 86 % das empresas analisadas disseram que os serviços de impostos *online* tinham melhorado em 2006 e 65 % consideravam que a declaração de impostos electrónica pré-preenchida era uma boa medida de simplificação.

Fonte: Respostas ao Questionário OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, 2007. Pergunta 3.3.1.2.

O gráfico é igual no que toca às empresas (ver Figura 6.7), onde Portugal se situa ligeiramente abaixo da média.

Figura 6.7 — Utilização da administração electrónica pelas empresas



Fonte: Eurostat.

Fonte: Compilação OCDE de dados Eurostat, 2006, todos os países disponíveis.

Embora Portugal tenha um bom desempenho na disponibilização de serviços públicos *online,* bem como na sua utilização pelas empresas, existe um fosso considerável no que toca ao uso efectivo de serviços *online* por parte de pessoas singulares. Isto poderia significar que os cidadãos e as empresas não utilizam regularmente a Internet ([15]).

Contudo, a iniciativa "Empresa na Hora" tornou possível constituir uma sociedade em menos de uma hora e utilizando um único posto de atendimento. Entre Julho de 2005 e Dezembro de 2007, mais de 45 500 sociedades foram constituídas através deste serviço, com uma média individual de 51 minutos ([16]) (e em Janeiro de 2008 esta média desceu para 45 minutos).

As entidades administrativas públicas disponibilizam também aos utentes, em sectores específicos, serviços integrados e homogéneos. Por exemplo, o portal da administração electrónica, tanto para cidadãos como para empresas, *Segurança Social Directa* atingiu grande interoperabilidade com diferentes entidades da Administração Pública Portuguesa, incluindo o Instituto do Emprego e da Formação Profissional e foi consultado *online* mais de 2 milhões de vezes entre Janeiro a Setembro de 2007 ([17]). A partilha de dados faz com que seja possível acabar com benefícios indevidos de desemprego. A poupança que daí resulta é estimada em 20 milhões de euros em 2006 e 12 milhões de euros em 2007.

O empenho no desenvolvimento dos serviços da administração electrónica fizeram com que Portugal desse, em anos recentes, um salto mais importante no sentido do desenvolvimento do que muitos outros países — embora a utilização destes serviços por parte dos utentes continue baixa. Poderia fazer-se algum esforço no sentido de aumentar essa utilização.

Reduzir a infoexclusão

Para tirar proveito dos benefícios da administração electrónica, cidadãos e empresas precisam de utilizar os canais digitais. Mas persistem dúvidas no que toca à infoexclusão em Portugal e quais são as políticas e estratégias postas em prática para a combater. Embora Portugal tenha um elevado nível de serviços governamentais disponíveis *online* e a utilização destes serviços por parte de empresas e particulares com uma escolaridade mínima de nível secundário seja elevada, no caso de particulares com um nível de escolaridade inferior, a utilização parece bastante diminuta.

Comparado com outros países, a proporção de utilizadores da Internet em Portugal é baixa. Embora a proporção de utilizadores regulares da Internet tenha crescido em anos recentes (35% em 2007), continua significativamente abaixo da média de 51% verificada na UE-27 (ver Quadro 6.1). O uso da Internet, globalmente baixo, deve-se à elevada proporção da população sem instrução a nível de ensino secundário: os portugueses com instrução a nível de ensino secundário e superior encontram-se no topo dos utilizadores da Internet na UE (81% das pessoas com instrução secundária e 90% das pessoas com formação superior).

Apenas 6% da população portuguesa comprou artigos ou serviços através da Internet (mediante formulários disponibilizados em *browsers* habituais), comparado com os 20% da média da UE-27 ([18]). A percentagem de empresas a receber encomendas *online* é de cerca de metade da média da UE que é de 15%.

Quadro 6.1 — Utilização e acesso à Internet em Portugal e na UE-27

	2004	2005	2006	2007	EU-27 (2006)	EU-27 (2007)
Percentagem de indivíduos que usam regularmente a Internet	25	28	31	35	45	51
Percentagem de indivíduos que encomendou/adquiriu bens ou serviços para utilização privada através da Internet nos últimos três meses	3	4	5	6	20	23
Percentagem de empresas que recebeu encomendas *online* (10 trabalhadores ou mais)	6	9	7	9	14	15
Percentagem de agregados familiares com acesso à Internet no domicílio	26	31	35	40	49	54
Percentagem de empresas com acesso à Internet	77	81	83	90	92	93
Percentagem de agregados familiares com ligação de banda larga	12	20	24	30	30	42

Fonte: EUROSTAT, *Information Society Indicators* (dados de 24 de Outubro de 2007).

A percentagem das famílias com acesso à Internet subiu de 26% em 2004 para 40% em 2007. Isto significa um progresso significativo, mas continua consideravelmente abaixo da média de 54% da UE-27.

83% das empresas têm acesso à Internet, mais próximo da média de 92% da UE-27, enquanto que a percentagem de famílias com uma ligação banda larga em 2007 era de 30%, comparada com os 42% da média verificada na UE-27.

Portugal adoptou uma série de políticas a fim de tentar combater a infoexclusão. O Governo lançou, em 2005, o *Plano Tecnológico* e *Ligar Portugal — Mobilizar a Sociedade de Informação e Conhecimentos*. O Plano Tecnológico é uma estratégia de crescimento com iniciativas relacionadas com o conhecimento, a tecnologia e a inovação. Ligar Portugal é uma das componentes estratégicas do Plano Tecnológico. Ligar Portugal inclui um número de metas a serem atingidas até 2010 para reforçar a sociedade do conhecimento ([19]). Estas metas são:

1 — Duplicar os utilizadores regulares da Internet.

2 — Triplicar o número de agregados familiares com acesso à Internet em banda larga.

3 — Multiplicar o número de computadores nas escolas, de forma a atingir a proporção média de um computador por cada 5 estudantes.

4 — Assegurar que o preço do serviço de acesso permanente à Internet em banda larga utilizado pela maioria da população portuguesa deverá situar-se entre os 3 mais baixos da UE.

5 — Aumentar o número de empregos do sector das TIC para 3 % do total de emprego, representando 44 000 novos empregos.

6 — Aumentar a percentagem de trabalhadores que utilizam computadores ligados à Internet no emprego para 40 %.

7 — Aumentar a utilização do comércio electrónico de forma regular para pelo menos 25 % da população.

8 — Assegurar a disponibilidade *online* de todos os serviços públicos básicos.

Ligar Portugal foca-se numa mobilização mais vasta da Sociedade de Informação e no aumento do uso das TIC na sociedade em geral. As políticas previstas para atingir este objectivo incluem uma dedução nos impostos referente ao custo de computadores para famílias com estudantes, disponibilizando computadores para estudantes com baixos recursos económicos através de um sistema nacional de ajuda económica, aumentando o número de locais públicos com acesso gratuito à banda larga e um leque de iniciativas para promover as TIC nos sectores da educação, da investigação e do desenvolvimento.

Caixa 6.6 — Estratégias para a infoinclusão em países seleccionados da OCDE

A infoexclusão tornou-se um factor de preocupação em muitos países da OCDE. Usa-se o termo "infoexclusão" para caracterizar um fenómeno de polarização da sociedade — um fosso entre quem tem acesso às TIC e as usa e os outros. Uma série de países desenvolveu estratégias para promover a inclusão digital que se caracteriza por iniciativas destinadas a: 1) aumentar o acesso, por exemplo, através de preços reduzidos, 2) aumentar as capacidades ou conhecimentos, ou 3) aumentar a motivação.

Na **Bélgica** a estratégia inclui os três elementos. Os governos federal e regional lançaram uma estratégia para reduzir a infoexclusão em um terço até 2010, utilizando diferentes iniciativas para aumentar a tomada de consciência, aumentar a formação e melhorar o acesso:

- Através de vários projectos de acções e campanhas, o governo regional da Flandres estabeleceu um projecto global, *eFl@anders,* a fim de estimular o uso e a aceitação das TIC por parte dos particulares e das empresas.
- O governo regional da Valónia lançou programas de formação para aumentar a difusão das TIC junto da população de 50 anos e mais. Também introduziu o programa "Espaços Digitais Públicos" que intensifica os esforços dos municípios na disponibilização do acesso gratuito em lugares públicos, tais como as câmaras municipais.
- O governo da Região de Bruxelas-Capital centrou-se no fornecimento de computadores e de ligações Internet nas escolas e estudou a possibilidade de implementar uma rede sem fios gratuita em toda a região.
- A nível federal existe um leque mais vasto de acções, com o objectivo de aumentar a consciência e de promover o acesso às TIC e o seu uso. Estas acções incluem a iniciativa "Internet para Todos", que oferece incentivos económicos para a compra de computadores, facilita o acesso a computadores e à Internet em locais públicos e promove a reutilização de computadores excedentes da Administração Pública.

Em países como o **México** e a **Hungria,** onde a infoexclusão é o reflexo de um fosso regional em que as áreas rurais têm menor acesso à Internet e a utilizam menos do que as áreas urbanas, as estratégias para reduzir a infoexclusão centraram-se na disponibilização de locais públicos com Internet. O México tem prosseguido uma estratégia de criação de Centros Digitais Comunitários em todo o país, tendo como alvo as pessoas que não têm acesso às TIC. Os centros disponibilizam acesso assistido à Internet e informações sobre saúde, economia, educação e serviços governamentais a todos os níveis, dando às populações a possibilidade de usar a Internet, independentemente do seu nível educacional e da linguagem local.

A estratégia da Hungria para diminuir a infoexclusão tem-se também baseado em larga escala na criação de locais públicos de Internet. Os "tele-cottages" oferecem acesso às TIC e a uma gama de serviços que incluem assistência ao uso das TIC. Inicialmente foram pensadas para funcionar como um tipo de centros comunitários para as populações rurais e desempenham ainda um papel importante na promoção da vida local e dos valores da comunidade.

A **Coreia,** que tem, a nível mundial, uma das mais elevadas taxas de penetração de serviços em banda larga e de proporção de utilizadores da Internet, seguiu um caminho diferente. Os governos da Coreia têm prosseguido uma estratégia deliberada de construção de uma infra-estrutura de banda larga através de investimentos privados, bem como de elevados investimentos governamentais. Os governos da Coreia utilizaram sucessivamente as infra-estruturas TIC como plataforma para criar crescimento e inovação ao mesmo tempo que visam eliminar a infoexclusão.

No **Reino Unido,** a estratégia do governo é tornar o Reino Unido o primeiro país a abolir a infoexclusão (Gabinete Governamental: Ligar o Reino Unido: a Estratégia Digital, 2005). Além de iniciativas para aumentar o acesso e os conhecimentos, abrange também uma série de medidas para aumentar a motivação, i. e., para aumentar o interesse em usar a Internet. Estas medidas incluem iniciativas para melhorar a segurança e para ajudar a fomentar o ambiente adequado à criação de conteúdos, o que é considerado o principal motor para incrementar o uso efectivo das TIC.

Fonte: OCDE.

Em 1999 abriu a primeira Loja do Cidadão em Portugal, sendo seu objectivo o fornecimento de uma série de serviços públicos e privados (sectores do serviço público, assuntos bancários e de comunicação) num mesmo edifício ([20]). A ideia era criar um posto único de atendimento para os cidadãos e para as empresas, embora organizado em departamentos diferenciados. Em 2007 existem já 10 Lojas do Cidadão em áreas de grande densidade populacional (sendo uma destas lojas a primeira de muitas Lojas do Cidadão de segunda geração), 77 Postos de Atendimento ao Cidadão caracteristicamente a funcionar em câmaras municipais e 11 Centros de Formalidades de Empresas (lojas para empresas). Todas estas iniciativas seguem o conceito de "balcão único" para os utentes. Nas Lojas do Cidadão, os serviços mais requisitados são os dos impostos, da segurança social e dos documentos pessoais de identificação.

Está previsto alargar a rede e, de 2007 em diante, começar a criar Lojas do Cidadão com as seguintes características:

- *Um modelo novo de serviço para o cliente:* os cidadãos podem obter respostas de todos os serviços.
- *Integração canalizada:* pessoalmente, por telefone ou Internet, mediante "inscrição única".
- *Processos de avaliação qualitativa:* estrutura para avaliação dos indicadores de satisfação dos clientes.

É objectivo do Governo criar Lojas do Cidadão em todos os distritos antes de 2013. A nova geração de Lojas do Cidadão está pensada para ser o balcão único *por excelência* entre pessoas, empresas e Administração Pública.

O acesso à Internet continua a ser um importante problema no que toca à utilização, por parte dos utentes, dos serviços da administração electrónica em Portugal. Reduzir a infoexclusão não é apenas necessário de um ponto de vista da perspectiva da Sociedade de Informação, mas também afecta a definição de prioridades de estratégias de disponibilização de serviços. Até agora, o Governo centrou-se fortemente na disponibilização de serviços *online* e na melhoria do acesso. Existe, simultaneamente, uma estratégia para alargar e melhorar a rede existente de Lojas do Cidadão.

Pontos chave

- Os resultados e o impacte da simplificação em Portugal são difíceis de avaliar neste momento, já que muitas iniciativas não tiveram ainda tempo suficiente para se tornarem conhecidas ou para poderem ser avaliadas. Contudo, já há vários anos que Portugal definiu como prioridade o desenvolvimento da Sociedade de Informação e se dedicou a informatizar os serviços do sector público. O resultado foi uma melhoria significativa nos *benchmarks* das administrações electrónicas da União Europeia no que toca à acessibilidade dos serviços da administração electrónica.
- Balcões únicos presenciais — as chamadas Lojas do Cidadão — foram progressivamente instalados em todo o país, sendo a meta uma cobertura total a nível nacional em 2013. O próximo passo é a digitalização dos serviços prestados pelas Lojas do Cidadão.
- Portugal tem pela frente um desafio importante que consiste em reduzir a infoexclusão e, como acontece aliás na maior parte dos países da OCDE, tem o problema de que os utentes recorrem pouco aos serviços *online.*

Comunicação e diálogo

As ferramentas importantes para a mudança cultural são a comunicação básica e o diálogo com os interessados afectados pelas actividades de simplificação. Segundo entrevistas da OCDE, o maior problema para a prática das iniciativas de simplificação é mudar atitudes e percepções sobre como deveria funcionar o sector público e quais são os seus objectivos. A comunicação e o diálogo no interior do sector público e com os cidadãos e as empresas são importantes; experiências levadas a cabo na Holanda mostram a importância de se dar a conhecer o processo e os resultados e envolver os interessados internos e externos ([21]).

A cultura administrativa no sector público português assentou, durante décadas, numa percepção tradicional de uma autoridade pública que age de pleno direito e ao seu próprio ritmo, baseada em fundamentos jurídicos e regulatórios. Este tipo de percepção tradicional do papel de uma autoridade pública e de como esta deveria trabalhar e interagir é, hoje em dia, mais difícil de aceitar — o sector público faz parte integrante dos objectivos da política nacional e do desenvolvimento social de um país. Portugal encontra-se no meio deste processo de transformação e empenhou-se politicamente em levá-lo por diante: Portugal vê o sector público como um motor necessário de transformação da sociedade portuguesa e como um componente chave de uma maior competitividade. É imperativo para o sucesso da reforma do sector público, em curso desde 2005 (com o lançamento dos programas Simplex em 2006), que a mudança da cultura administrativa corra em paralelo com a simplificação administrativa e um maior desenvolvimento da administração electrónica.

As ferramentas para as mudanças nas culturas administrativas (tal como é descrito no Capítulo 5) incluem novas estruturas organizacionais e incentivos individuais e colectivos corporizados em novas políticas sobre os recursos humanos, incentivos orçamentais e atenção e prioridade conferidas às questões da gestão e da política. A comunicação e o diálogo são ferramentas adicionais, mas importantes, que muitas vezes têm sido tratadas com menor prioridade e cujos impactes são frequentemente subestimados.

Portugal pôs em prática uma vasta selecção de ferramentas de comunicação e diálogo que incluem as tradicionais conferências e seminários, reuniões *ad hoc* informais, motivação e acompanhamento sistemático ao mais alto nível político e criação da consciência pública mediante um trabalho tradicional de relações públicas (por exemplo, conferências de imprensa, comunicações à imprensa, etc.) ([22]). As entrevistas realizadas pela OCDE revelaram um conhecimento generalizado dos programas Simplex e os ministros parecem estar particularmente empenhados, tanto do ponto de vista político como do da gestão de topo, no processo de simplificação e na importância de contribuírem para as iniciativas Simplex e de as levar à prática. Ressalta destas entrevistas da OCDE que também os governos regionais e locais estão atentos às prioridades políticas do governo central e estão, aparentemente, a lançar iniciativas semelhantes. As actividades de simplificação despertam a atenção dos meios de comunicação, do Parlamento e dos grupos de interessados. A consciência dos programas Simplex é elevada.

As entrevistas da OCDE indicam que seria possível melhorar a comunicação em termos de gestão das expectativas. Tal é necessário a fim de resolver qualquer discrepância entre os objectivos que o Governo definiu para o programa e os resultados e impactes esperados, em termos, por um lado, das melhorias imediatas e, por outro, das expectativas dos cidadãos e das empresas.

Notas

([1]) Respostas ao Questionário da OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, Pergunta 3.3.1.1.

([2]) *MeetSTRument Administratieve Lastendruk,* Measurement Instrument for Administrative Burdens.

([3]) Do comunicado do Gabinete holandês *More leeway for businesses thanks to fewer burdens — From producing burdens to reducing burdens,* 8 de Abril de 2004.

([4]) A rede foi estabelecida, em 2003, por um número de países europeus empenhados na utilização do método SCM para avaliar os encargos administrativos. Desde então, a rede expandiu-se e contava 22 países em Janeiro de 2008. A *homepage* da rede contém documentos de fundo e actualizações de desenvolvimentos em países participantes, ver *www.administrative--burdens.com.*

([5]) *Relatório Simplex.*

([6]) Respostas ao Questionário da OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, Pergunta 3.2.1.1.

([7]) Respostas ao Questionário da OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, p.157.

([8]) A maioria dos países que utiliza o método Standard Cost Model (SCM) apenas avalia os encargos administrativos das empresas. Alguns países, incluindo a Holanda, também incluem os encargos dos cidadãos e a Holanda está presentemente a procurar expandir o alcance da metodologia a fim de englobar também custos mais alargados relativos ao cumprimento da regulamentação.

([9]) Segundo respostas ao Questionário da OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, Pergunta 3.2.1.1.

([10]) Decisão da UE, de Março de 2007.

([11]) Respostas ao Questionário da OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, Pergunta 3.3.1.1.

([12]) Respostas ao Questionário da OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, Pergunta 3.2.2.1.

([13]) Comissão Europeia (2007), *The User Challenge, Benchmarking the Supply of Online Public services. 7th Measurement.* Preparado por Capgemini.

([14]) 65 % das declarações do imposto sobre o rendimento individual foram feitas *online,* em 2007. Todo o IVA é tratado pela Internet, desde 2005. Em média, 5,7 sociedades foram diariamente e inteiramente criadas *online* em Dezembro de 2007 e 90 % das empresas utilizaram o Sistema de Informação Empresarial Simplificada (IES) para prestação de informação sobre as suas contas através da Internet, em 2007, o primeiro ano em que funcionou (de Setembro de 2006 a Setembro de 2007). 368 500 passaportes electrónicos foram emitidos a particulares. 22 % de particulares utilizam a extraordinariamente extensa rede integrada ATM para efectuar pagamentos electrónicos ao Governo.

([15]) A infoexclusão é, provavelmente, parte da explicação deste problema. De facto, cidadãos portugueses com escolaridade secundária ou superior estão entre os maiores utilizadores da Internet na UE (81 % com escolaridade secundária, a 5.ª mais elevada na UE-27, e 90 % dos cidadãos com formação superior, a 7.ª mais elevada da UE-27) e o número comparativamente baixo de utilizadores totais da Internet é o resultado de uma elevada percentagem da população sem escolaridade secundária.

([16]) Presidência do Conselho de Ministros (2007), *Mais Portugal, Estratégia de Administração Electrónica ,* p. 17.

([17]) Respostas ao Questionário da OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, Pergunta 3.2.1.1.

([18]) No entanto, 33 % da população portuguesa procura informações sobre bens e serviços na Internet e uma percentagem muito elevada utiliza a extensa rede unificada ATM (que é também operacional através da Internet), nomeadamente 51 % para carregamento dos telemóveis, 38 % para pagamento de serviços, 9 % para pagamentos de compras por catálogo, 7 % para pagamentos de compras encomendadas através da Internet, 7 % para comprar bilhetes para espectáculos, 6 % para comprar senhas de transporte.

([19]) Ver Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: *Ligar Portugal*, 2007.

([20]) Ver Presidência do Conselho de Ministros (2007), *Mais Portugal,* Novo Modelo de Distribuição do Serviço Público, e Presidência do Conselho de Ministros (2007), *Mais Portugal, Estratégia de Administração Electrónica.*

([21]) OCDE (2007) *Administration Simplification: Review of The Netherlands,* GOV/PGC/REG(2007)1], 17 de Abril de 2007, Paris.

([22]) Respostas ao Questionário da OCDE sobre Simplificação Administrativa e Administração Electrónica em Portugal, Pergunta 2.2.2.1 (sobre políticas e estratégias de administração electrónica) e Pergunta 3.3.3.1 (sobre o modo como os objectivos e os resultados estão a ser comunicados).

ANEXO A — CONTEXTO ECONÓMICO E SOCIAL

Caixa A.1 — Portugal

Nome oficial: República Portuguesa

Fundação do Estado Português: 1143

Implantação da República: 1910

Sistema político: Democracia; passagem de um regime autoritário para uma democracia parlamentar após a revolução de 1974.

Forma de Governo: Mista Parlamentar Presidencial

Constituição: Aprovada a 2 de Abril de 1976, entrada em vigor em 25 de Abril de 1976

Partidos políticos com representação no Parlamento (Câmara única): Partido Socialista, Partido Social Democrata, Partido Comunista Português, Partido Popular, Bloco de Esquerda e Partido Ecologista *Os Verdes*.

Organização Territorial: Duas Regiões Autónomas (Açores e Madeira), e 18 distritos no continente (estritamente do ponto de vista geográfico), 308 municípios, 4260 freguesias.

Capital: Lisboa

Superfície: 92 090 km^2

Símbolos Nacionais: Bandeira Nacional e Hino Nacional

Língua: Português; Mirandês (de uso meramente local)

Moeda: Euro (dividido em 100 cêntimos)

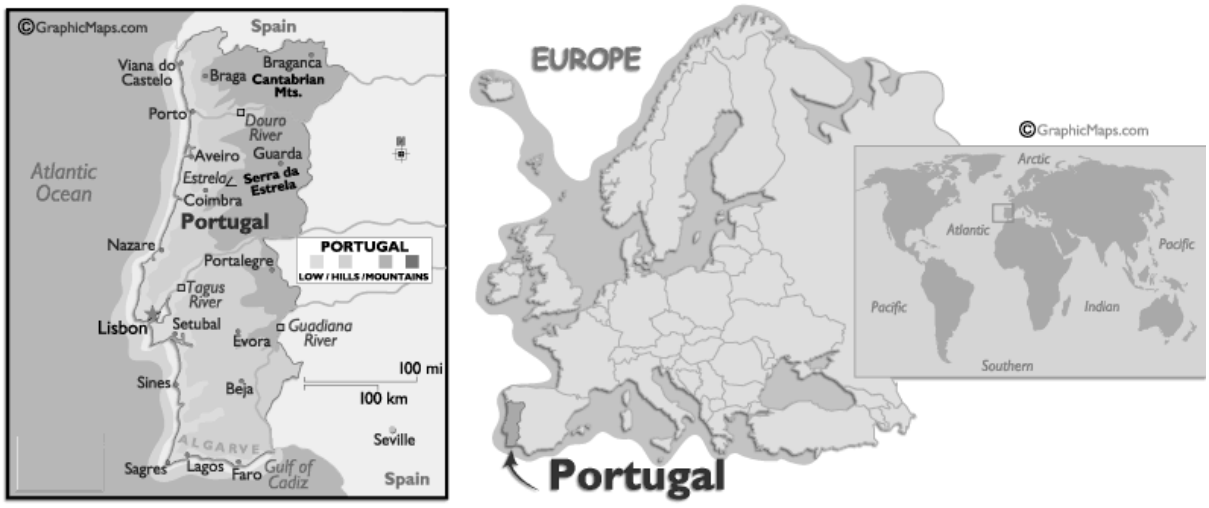
Filiação: Membro fundador da OCDE

Adesão à Comunidade Europeia (CE, agora União Europeia, EU) em 1986

Geografia

Portugal é um país europeu, situado, do ponto de vista geográfico, no sudoeste da Europa, na parte mais ocidental da península Ibérica, a ocidente da Espanha e frente ao oceano Atlântico (ver Figura A.1). Os arquipélagos dos Açores e da Madeira, ambos no oceano Atlântico, são parte integrante do território português.

Figura A.1 — Mapa de Portugal



Fonte : GraphicMaps.com

Contexto social

A República Portuguesa tem 10 599 095 habitantes (2006, INE) com uma densidade populacional de 115,1 habitantes por km^2 (últimos dados disponíveis: 2006, INE). Existem 332 137 habitantes residentes estrangeiros legais (estrangeiros com autorização de residência) (INE e SEF, 2006), sendo a sua origem principal: 129 806 de África (121 423 dos quais provenientes dos países de língua portuguesa — PALOP), 124 901 da Europa e 48 586 da América Latina.

Portugal é um país muito homogéneo do ponto de vista cultural, religioso e étnico. Apesar disso, as minorias existentes dispõem de protecção constitucional e jurídica. O português é a língua oficial que é falada em todo o país.

A taxa de analfabetismo era de 9,03 % em 2001 (considerando as pessoas com mais de 10 anos de idade que não sabiam ler nem escrever, INE, 2001), sendo a maioria constituída por pessoas idosas.

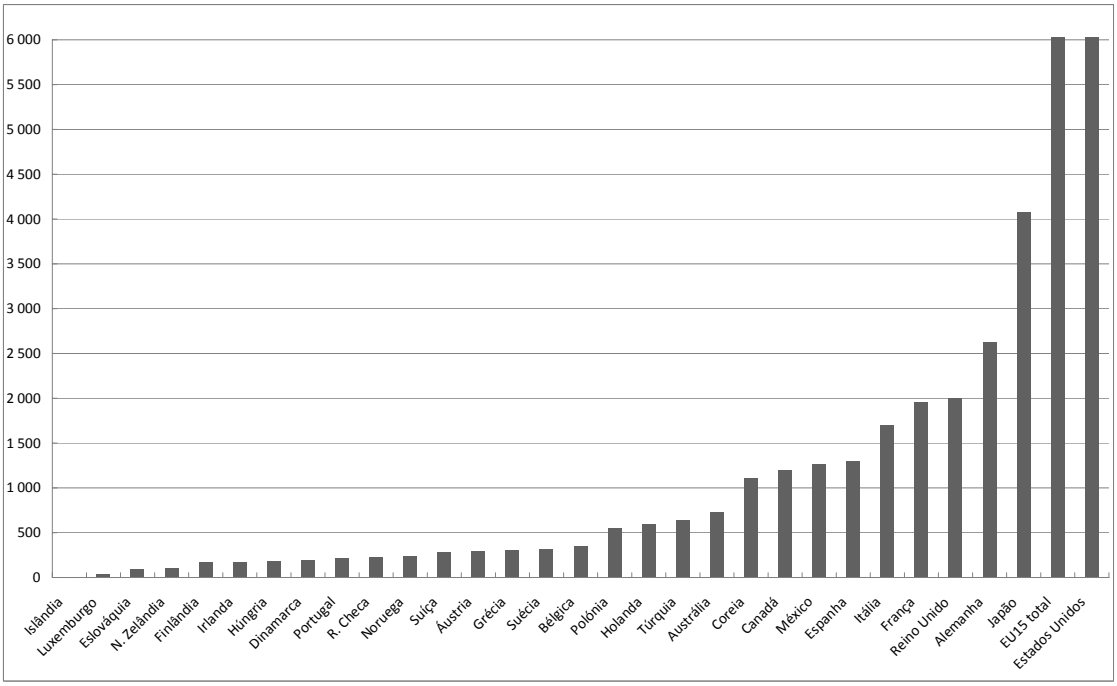
Em 2006, a percentagem da população acima dos 65 anos, tendo em conta a população total, era de 17,3 % (2006, INE).

Contexto económico

1 — Panorama geral

Os mais recentes indicadores económicos da OCDE mostram que Portugal é um país que se situa abaixo da média dos países europeus e da OCDE no que toca ao PIB (ver Figura A.2 e Quadro A.1).

Figura A.2 — Produto Interno Bruto



Nota. — US$, preços actuais e PPCs, 2005 ou últimos dados disponíveis.

Fonte: OECD Factbook 2007.

Quadro A.1 — Procura, produção e preços

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Preços correntes € milhar de milhões	Volume das alterações percentuais (preços 2000)				
Consumo privado	92,3	2,2	1,1	1,3	1,4	1,8
Consumo público	29,7	2,2	– 0,5	– 0,5	– 0,9	– 1,2
Formação do capital fixo bruto	32,6	– 3,3	– 1,6	2,5	3,8	4,3
Procura interna final	154,7	1,0	0,2	1,2	1,5	1,8
Variação de existências	0,7	– 0,2	0,0	– 0,2	– 0,1	0,0
Procura interna total	155,4	0,8	0,2	1,0	1,4	1,8
Exportação de bens e serviços	41,0	1,2	8,9	6,2	5,6	6,1
Importação de bens e serviços	52,2	1,9	4,3	3,3	3,5	4,6
Exportações liq.	11,3	– 0,4	1,0	0,7	0,5	0,2
PIB a preços de mercado	144,1	0,5	1,3	1,8	2,0	2,2
Deflator PIB	–	2,8	2,9	2,8	2,4	2,1

Fonte: OECD Economic Outlook no. 82 database.

Portugal é uma economia baseada em serviços, actividade esta que constitui a maior fatia do crescimento do PIB. A balança comercial dos serviços tem sido favorável a Portugal (dados OCDE 2001-2005, extraídos dos perfis estatísticos dos países 2007), enquanto que a balança comercial dos bens é, tradicionalmente, negativa (2001-2005, idem). As últimas Contas Gerais do Estado apontam para um balanço global de -3,9 % do PIB (ver Quadro A.2), e estão, actualmente, a ser postas em prática reformas económicas que visam resolver este problema.

Quadro A.2 — Contas Gerais do Estado

Items	Unidade	2003	2004	2005	2006
Receita corrente	em % do PIB	42,2	42,7	43,1	42,9
Contribuições fiscais e da segurança social	em % do PIB	35,7	34,9	36,1	36,8
Despesas correntes	em % do PIB	44,7	46	47,7	46,7
Despesas primárias	em % do PIB	41,8	43,2	44,9	43,9
Balanço global	em % do PIB	– 2,9	– 3,4	– 6,1	– 3,9
Dívida bruta	em % do PIB	56,9	58,3	63,7	64,8

Fonte: Banco de Portugal, INE, Ministério das Finanças e da Administração Pública e Ministério do Trabalho e da Segurança Social — Setembro de 2007.

2 — Produto Interno Bruto (PIB) e outros indicadores económicos

Segundo dados da OCDE, o PIB de Portugal em 2005 era de 209,8 (milhares de milhão USD, preços correntes e PPCs), classificando-se em 22.ª posição entre os 30 países da OCDE. A Figura A.2 mostra o PIB de Portugal comparado com o de outros países.

Outros indicadores recentes fornecidos pela base de dados OECD Economic Outlook no. 82 estão representados nos Quadros A.1 e A.3, adiante.

Quadro A.3 — PIB real, alteração percentual em relação ao ano anterior

	Média 1983-93	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Portugal	3,2	1,0	4,3	3,6	4,2	4,8	3,9	3,9	2,0	0,8	– 0,7	1,5	0,5	1,3	1,8	2,0	2,2
Total OCDE	3,1	3,3	2,6	3,0	3,6	2,6	3,3	4,0	1,1	1,6	1,9	3,1	2,6	3,1	2,7	2,3	2,4

Fonte: OECD Economic Outlook no. 82 database.

Outros indicadores fornecidos pelas autoridades portuguesas (ver Quadros A.2 e A.4).

Quadro A.4 — Mercado do trabalho

Items	Unidade	2003	2004	2005	2006	2007
Mão-de-obra	Milhares	5 460,3	5 487,8	5 544,8	5 587,3	5 618,3
Emprego total	Milhares	5 118,0	5 122,8	5 122,6	5 159,5	5 169,7
Taxa de emprego (15-64 anos)	em %	68,0	67,8	67,5	67,9	67,8
Taxa de desemprego	em %	6,3	6,7	7,6	7,7	8

Fonte: Banco de Portugal, INE, Ministério das Finanças e da Administração Pública e Ministério do Trabalho e da Segurança Social — Setembro de 2007.

3 — Contas Gerais do Estado

A evolução do indicador nacional referente ao PIB (tal como acima descrito, ver Quadro A.4) demonstra que o esforço de consolidação levado a cabo desde 2002 até 2004 não conseguiu reduzir de forma permanente o défice orçamental e, com um défice de 6,1 % do PIB em 2005, Portugal viu-se novamente sujeito ao procedimento de défice excessivo no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento da UE.

Em 2005, e sobre um pano de fundo de uma situação económica ainda mais degradada, as autoridades lançaram um novo programa de correcção, com o compromisso de manter o défice orçamental abaixo dos 6 % em 2005, de gradualmente o ir reduzindo para abaixo de 3 % em 2008 e de alcançar um equilíbrio estrutural de, pelo menos, –0,5 % do PIB em 2010. Segundo informações fornecidas pelo INE (26 de Março de 2008), o défice foi de 2,6 % do PIB em 2007. Em 2008, o Governo espera reduzir o défice para 2,2 % do PIB.

Subjacente ao programa de consolidação fiscal existia uma vasta gama de reformas estruturais corporizadas no Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE). Estas reformas visavam resolver as debilidades estruturais da economia portuguesa de forma a restaurar a competitividade e a revitalizar o crescimento.

4 — OECD Economic Outlook

Os resultados das reformas começam a ser visíveis em Portugal: o mais recente *OECD Economic Outlook* disponível (n.º 82) demonstra que a expansão assentou em bases mais sólidas em 2007. A expansão actual teve início em 2005 e acentuou-se em 2007, com um crescimento anual de cerca de 1,8 %. Prevê-se um maior crescimento do PIB, que deverá atingir 2,2 % em 2009.

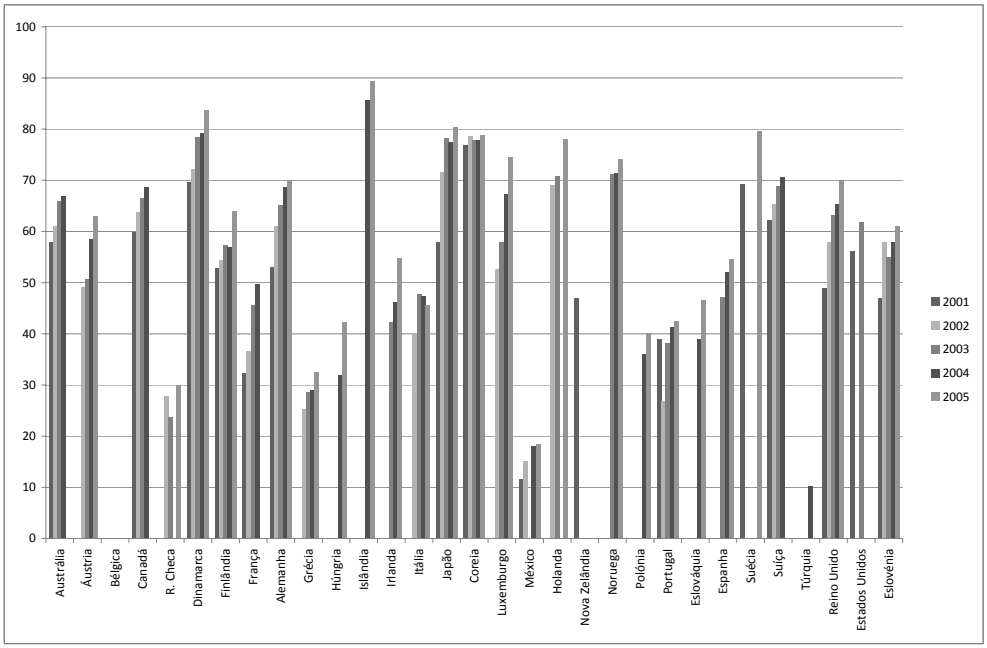
Na sequência de um período de crescimento das exportações em alta, o investimento está agora a seguir a mesma tendência. Prevê-se que o crescimento se reforce, mais ainda, em 2008 e 2009, impulsionado em larga medida pela procura interna. Os dados ainda negativos do rendimento deveriam fazer com que baixasse a inflação em 2009. Todavia, e embora em redução gradual, o desemprego mantém-se em níveis elevados e, consequentemente, os aumentos de salários permanecem moderados.

Indicadores de acesso à ciência e tecnologia

1 — Agregados familiares com acesso a computadores e à Internet no domicílio

Segundo dados da OCDE, a percentagem de agregados familiares portugueses com acesso a computadores no domicílio era de 42,5 % em 2005. Em relação a este indicador, Portugal classificava-se em 18.ª posição entre os países da OCDE (ver Figura A.3).

Figura A.3 — Agregados familiares com acesso a computadores no domicílio

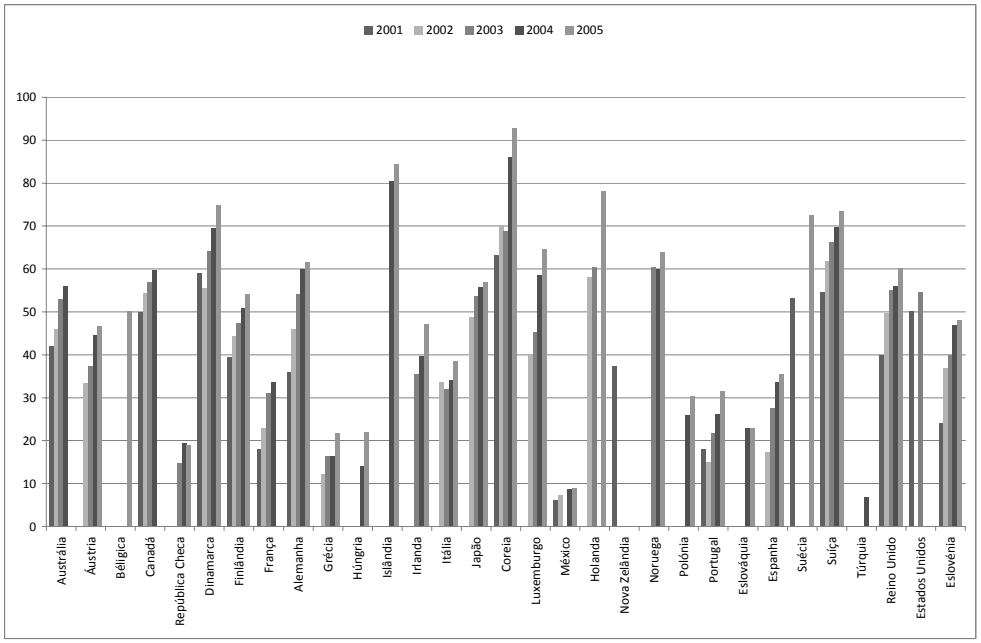


Fonte: OECD Factbook 2007.

Segundo as informações mais recentes do Eurostat relativamente aos agregados familiares com acesso a um computador (2006, consulta de Março de 2008), Portugal, com 46 %, ainda se situa abaixo da média da UE-27, que é de 61 %.

Considerando que, em 2005, 31,5 % dos agregados familiares tinham acesso à Internet, Portugal situava-se em 19.º lugar entre os países da OCDE (ver Figura A.4).

Figura A.4 — Agregados familiares com acesso à Internet



Agregados familiares com acesso à Internet 2000-2005, percentagem de todos os agregados, através de qualquer aparelho (computador de secretária, computador portátil, TV, telemóvel etc.).

Fonte: OECD Factbook 2007.

A informação mais recente do Eurostat sobre agregados familiares com acesso à Internet (2007, consulta de Março de 2008) mostra que Portugal, com 40 %, se situa abaixo da média da UE-27, que é de 54 %.

2 — Indivíduos que utilizam a Internet para interagir com as autoridades públicas

Segundo o Eurostat, a percentagem de particulares a utilizar a Internet para interagir com as autoridades públicas está a crescer em Portugal. A percentagem de indivíduos entre os 16 e os 74 anos que utilizam a Internet para interagir com as autoridades públicas durante os últimos 3 meses ([1]) foi de 17 % em 2006, aumentando para 19 % em 2007. No entanto, estas percentagens continuam abaixo da média da UE-27 (24 % em 2006 e 30 % em 2007).

Analisando mais de perto as diferentes formas de interacção com as autoridades públicas, vemos que o desempenho comparativo de Portugal melhora com a sofisticação da interacção, ultrapassando, até, a média UE-27 no que toca ao envio através da Internet de formulários preenchidos:

- Percentagem de indivíduos que utilizam a Internet para obter informações nos sítios *web* das autoridades públicas: 14 % dos indivíduos em 2006, aumentando para 16,8 % em 2007. Nesse mesmo ano, a média da UE-27 situava-se nos 26,9 %.
- Percentagem de indivíduos que utilizam a Internet para descarregar formulários oficiais: 10,7 % dos indivíduos em 2006 e 12,5 % em 2007. Em 2007, a média da UE-27 situava-se nos 17,8 %.
- Percentagem de indivíduos que utilizam a Internet para o envio de formulários preenchidos: 11,5 % dos indivíduos em 2006 e 13,1 % em 2007. A média da UE-27 era apenas de 12,6 % em 2007.

Estes dados agregados — que mostram que Portugal se situa, em geral, abaixo da média da UE-27 no que toca à utilização individual da Internet para interagir com as autoridades públicas — têm de ser entendidos analisando os dados desagregados, já que Portugal se situa no pelotão da frente da UE-27 no que toca à utilização da Internet pelas pessoas com instrução de nível secundário (5.º na UE-27) ou superior (7.º na UE-27). Na realidade, a infoexclusão em Portugal está maioritariamente ligada ao facto de se ter concluído ou não o ensino secundário e, em segundo lugar, à faixa etária em que cada nível de escolaridade foi atingido (ver Quadro A.5).

A utilização da Internet é também muito elevada entre os estudantes, indicando claramente o impacte positivo das medidas de política de redução da info-exclusão, levadas a cabo mediante acções junto das escolas.

Esta situação é bem documentada por uma análise dos dados Eurostat desagregados por níveis de escolaridade:

Quadro A. 5 — Utilização da Internet por particulares (por nível de escolaridade completo)

	EU 27	Portugal
Total de indivíduos	57	40
Até ao 3.º ciclo — educação básica	36	24
Ensino secundário	63	81
Ensino superior	86	90

Fonte: Eurostat 8 Fev. 2008, *Percentage of individuals who used the Internet in the last 3 months by level of education* (consulta de 26 de Fevereiro 2008).

Esta diferença nos níveis de escolaridade acentua-se quando se toma em linha de conta a utilização da Internet por pessoas mais idosas, algo que está bem documentado nos dados desagregados do Eurostat (ver Quadro A.6).

Quadro A.6 — Utilização da Internet por particulares (por nível de escolaridade completo e idade)

	EU 27	Portugal
Indivíduos entre 16-24 anos até ao 3.º ciclo	81	78
Indivíduos entre 16-24 (ensino secundário)	87	95
Indivíduos entre 16-24 anos (ensino superior)	96	100
Indivíduos entre 25-54 anos até ao 3.º ciclo	38	24
Indivíduos entre 25-54 (ensino secundário)	66	77
Indivíduos entre 25-54 anos (ensino superior)	91	95
Indivíduos entre 55-74 anos até ao 3.º ciclo	13	5
Indivíduos entre 55-74 (ensino secundário)	35	53
Indivíduos entre 55-74 anos ensino superior	66	63

Fonte: Eurostat 8 Fev. 2008, *Percentage of individuals who used the Internet in the last 3 months by age and level of education* (consulta de 26 de Fevereiro de 2008).

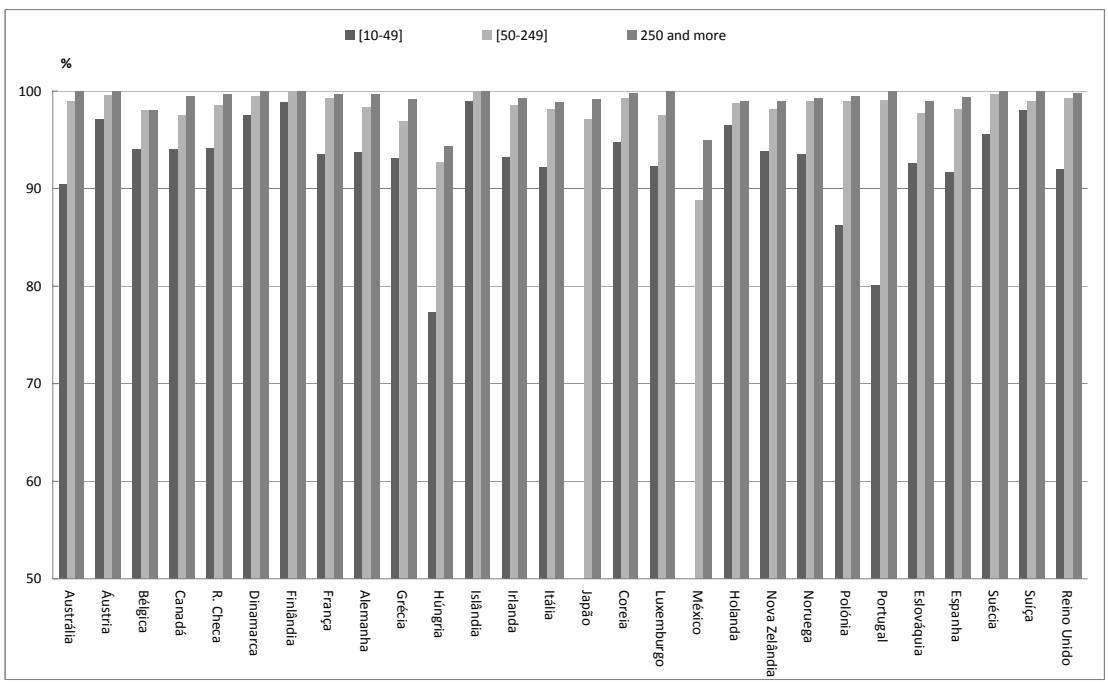
3 — Penetração da Internet nas empresas

Em Portugal, a penetração da Internet entre as empresas é muito boa no que toca às grandes empresas (ver Figura A.5):

- Empresas com 250 trabalhadores ou mais: 100 %
- Empresas com 50 a 249 trabalhadores: 99,1 %

Todavia, e como aliás é a tendência generalizada nos países da OCDE, a penetração da Internet é relativamente reduzida nas empresas pequenas (10-49 trabalhadores: 80,1 %).

Figura A.5 — Penetração da Internet em empresas com 10 ou mais trabalhadores (por dimensão)



Fonte: OCDE: Indicadores TIC (Abril de 2007, extracto 08/08 2007).

4 — Empresas que utilizam a Internet para interagir com as autoridades públicas

Segundo o Eurostat, a percentagem de empresas que em Portugal utiliza a Internet para interagir com as autoridades públicas ([2]) foi em 2007 de 72 %, que se situa acima da média de 65 % da UE-27. Em 2006, a percentagem das empresas que recorreu à Internet para interagir com as autoridades públicas foi, em Portugal, de 60 %, segundo o Eurostat. Em 2007 passou para 72 %, muito acima da média da UE-27, que foi de 57 %.

Devem-se considerar de forma independente vários indicadores. Quando se analisam todas as empresas, os dados disponíveis mostram que Portugal se situa bastante acima da média da UE-27 em todos os indicadores (ver Quadro A.7):

- Utilização da Internet para obter informações nos sítios *web* das autoridades públicas: 53 % em 2006 e 66 % em 2007 (média UE-27: 57 %).
- Utilização da Internet para descarregar formulários oficiais: 53 % em 2006 e 65 % em 2007 (média UE-27: 58 %).
- Utilização da Internet para o envio de formulários preenchidos: 54 % em 2006 e 66 % em 2007 (média UE-27: 45 %).

Quadro A.7 — Utilização da Internet pelas empresas nas suas interacções com as autoridades públicas

	EU 27	Portugal
Percentagem de empresas que utilizam a Internet	57	72
Todas (mais de 10 trabalhadores):		
Para obter informação	57	66
Para descarregar formulários	58	65
Para enviar ficheiros	45	66
Grandes (mais de 250 trabalhadores):		
Para obter informação	79	95
Para descarregar formulários	79	95
Para enviar ficheiros	72	95

Fonte: Eurostat 8 Fev. 2008, *Percentage of businesses using Internet to interact with public authorities* (consulta 02/26 2008).

Quando se analisam as grandes empresas, o desempenho de Portugal melhora: 95 % destas empresas recorrem à Internet para obter informações, para descarregar formulários e enviar ficheiros, o que se situa bastante acima da média da UE-27 (ver Quadro A.7).

5 — Acesso à banda larga

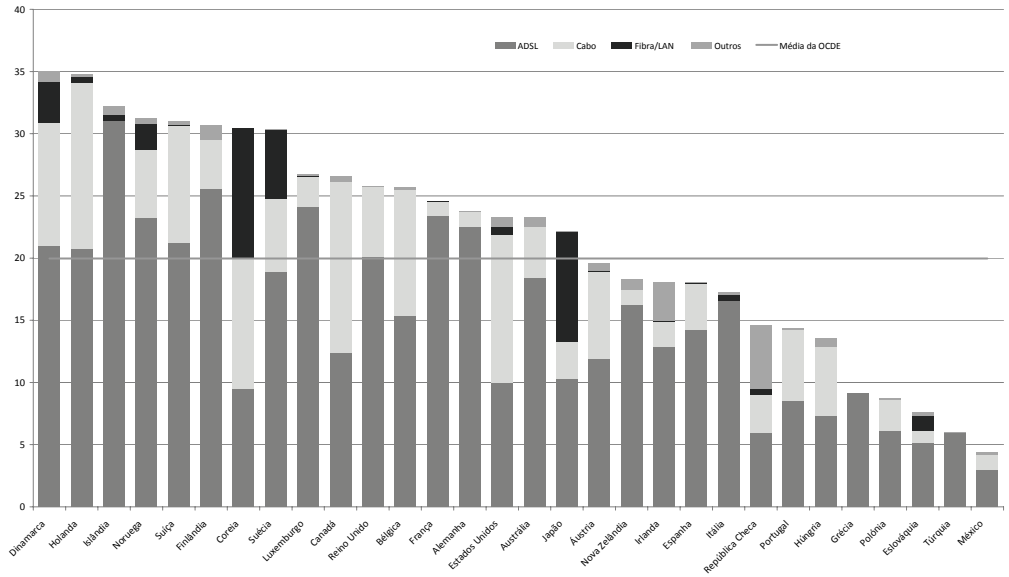
Em termos de acesso à banda larga, Portugal posicionava-se em 26.º lugar entre os 30 países da OCDE, em Dezembro de 2006 (ver Figura A.6). O acesso à banda larga em Portugal era de 13,8 por 100 habitantes, comparado com 16,9 por 100 habitantes nos países da OCDE e 18,6 por 100 habitantes nos países da UE-15. Todavia, a taxa de crescimento no período de 2000-2005 situava-se muito acima da de outros países da OCDE (ver Quadro A.8 e Figura A.6).

Quadro A.8 — Acesso à banda larga, crescimento

	Crescimento 2000/2005	Por 100 habitantes (2005)	Por 100 habitantes (Dez. 2006)	Classificação OCDE Dez. 2006
PT	117,0 %	11,5	13,8	22
OCDE	62,3 %	13,5	16,9	–
UE 15	–	14,2	18,6	–

Fonte: OECD Communications Outlook 2007 e www.oecd.org/sti/ict/broadband (dados extraídos em 08/08 2007).

Figura A.6. OCDE — Assinantes de banda larga por 100 habitantes (por tecnologia) (Dez. 2007)



Fonte: OECD Communications Outlook 2007 e www.oecd.org/sti/ict/broadband (dados extraídos em 08/08 2007).

Outros — Fibra/LAN Cabo ADSL.

As iniciativas do tipo *Ligar Portugal* (lançada em Julho de 2005) são a resposta do Governo Português ao desafio "estimular a percepção sobre a utilidade das TIC, tornando-lhes mais fácil a utilização de computadores e da Internet, promovendo, sempre que necessário, agentes de intermediação para combater a infoexclusão". Também têm como meta "garantir que todos os cidadãos tenham acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação, reduzindo os custos de comunicação, disponibilizando melhores meios de acesso, promovendo a informação pública sobre as características e a qualidade dos serviços existentes no mercado e alargando os mecanismos de protecção dos direitos dos consumidores aos serviços de telecomunicações".

6 — Escolas ligadas à Internet

A ligação das escolas à Internet tem sido uma prioridade em Portugal desde 1997. Em 1997, todas as escolas do 5.º ao 12.º ano ficaram ligadas à Internet (através de ISDN). Em 2001, todas as escolas

do 1.º ao 12.º ficaram ligadas à Internet (através de ISDN). Em Janeiro de 2006, todas as escolas públicas do 1.º ao 12.º ano foram ligadas à Internet por banda larga.

7 — Nível individual de competências informáticas

Os dados do Eurostat relativos à percentagem de indivíduos entre os 16 e os 74 anos que realizaram alguma actividade relacionada com computadores (actividades de baixa dificuldade, de dificuldade média e de grande dificuldade) revelam que, em 2007, Portugal estava muito próximo da média UE-27 no que se refere a um alto nível de competências em informática, mas muito abaixo da média UE-27 no que toca às competências média e baixa em informática (ver Quadro A.9). No que toca às competências de alto nível, a evolução da média UE-27 é acompanhada de perto por Portugal (2005: 22 % e 21 % respectivamente; 2006: ambos 21 %; 2007: 23 % e 22 %, respectivamente).

Quadro A.9 — Nível de competência informática, indivíduos entre os 16 e 74 anos

Nível de competência	Portugal	EU 27
Baixo	9	13
Médio	16	24
Alto	22	23

Fonte: Eurostat.

Ao executar o Plano Tecnológico Português, o Governo lançou algumas medidas que visam ultrapassar esta situação, nomeadamente no que toca ao reforço do ensino e da formação em competências informáticas.

8 — Recursos humanos na Ciência e na Tecnologia

O indicador Eurostat sobre recursos humanos em ciências e tecnologia em percentagem da população economicamente activa em Portugal mostra que Portugal (22 %) se situa abaixo da média UE-27 (38,6 %) em 2006. Este indicador apresenta a percentagem do total da mão-de-obra no grupo etário 25-64, que é considerado como recursos humanos em ciências e tecnologia, i. e., que completou com sucesso o ensino superior numa área de estudos ligada à ciência e tecnologia ou trabalha numa actividade em que uma formação deste tipo é normalmente exigida.

Em 2005, o indicador Eurostat *Diplomados em cursos superiores em ciência e tecnologia por 10 000 habitantes entre os 20 e os 29 anos* coloca também Portugal (12) abaixo da média UE-27 (12,9). Há, contudo, uma nítida tendência de crescimento quando comparado com anos anteriores. No que toca a Portugal, esse indicador inclui novos diplomados num ano civil, tanto provenientes de instituições públicas como privadas, que terminaram estudos de nível de licenciatura comparados com uma faixa etária que corresponde à idade normal da licenciatura na maioria dos países.

No que se refere aos doutorandos em domínios de Ciência e Tecnologia (estudantes de doutoramento nas áreas da Ciência, da Matemática, da Informática e da Engenharia, da Ciência da Produção e da Construção. Em percentagem da população da faixa etária dos 20-29 anos) — o Eurostat classificou Portugal como 0,37 em 2005.

O Plano Tecnológico e o *Compromisso com a Ciência para o Futuro de Portugal* são os principais programas contendo medidas que visam melhorar a situação global dos recursos humanos portugueses na área da Ciência e da Tecnologia.

9 — Maturidade da Prestação do Serviço Público online

A fim de avaliar a maturidade da Prestação dos Serviços Públicos *online,* o *Web Based Survey on Electronic Public Services — Report of the 7th Measurement* (Setembro 2007) preparado por Capgemini para a Comissão Europeia toma em conta:

- Sofisticação *online* — nível de disponibilização online dos serviços públicos básicos;
- Serviços públicos totalmente disponíveis *online* — o número total de serviços públicos básicos que estão completamente disponíveis *online* (=100 %).

Segundo este relatório, Portugal classifica-se agora na 4.ª posição entre os países europeus no que toca aos serviços públicos, já que a sofisticação *online* atinge 90 % da sofisticação completa. Todos os serviços às empresas atingem os 100 %, enquanto que os serviços aos cidadãos se mantêm nos 84 %.

No mesmo estudo, referindo-se à disponibilização completa *online* dos Serviços Públicos, Portugal saltou de 60 % em 2006 para 90 % em 2007, situando-se agora em 3.º lugar nesta classificação.

Portugal "à cabeça das reformas" (top reformer)

Portugal está a utilizar as TIC e a administração electrónica (em estreita ligação com a simplificação administrativa) como ferramentas para ultrapassar uma situação económica difícil. O Banco Mundial apresentou bons exemplos dos progressos conseguidos no seu relatório *Doing Business in 2007* em que se sublinha a posição de Portugal "à cabeça das reformas" *(top reformer)* no que se refere à criação de empresas (ver Quadro A.10). Fica-se isto a dever, em particular à *Empresa na Hora*.

Quadro A.10 — Portugal à cabeça das reformas

Facilidade de …	Classificação 2006	Classificação 2005	Alteração na classificção
Fazer Negócio	40	45	+5
Iniciar um Negócio	33	113	+80

Fonte: *Doing Business em 2007*, Banco Mundial (2006) e www.doingbusiness.org.

A classificação do nível de preparação para a administração electrónica EIU

Em 2007, Portugal classificou-se em 27.º lugar entre 69 países no ranking do *Economist Intelligence Unit*. Esta classificação baseia-se nos seguintes critérios: utilização pelos consumidores e pelas empresas; infra-estruturas de conectividade e tecnologia; clima empresarial, clima social e cultural; política e visão do Governo e ambiente jurídico e político.

No perfil de país, relativamente a Portugal, diz-se: "Embora Portugal se situe abaixo da média da UE na maioria dos critérios relacionados com as TIC, os seus serviços *online* destinados às empresas atingem uma pontuação elevada e o sector TIC está a desenvolver-se a uma velocidade respeitável".

Relatório anual i2010 — Portugal

O Quatro A.11 adiante apresentado é extraído do Relatório Anual i2010 da Comissão Europeia e refere-se a Portugal. Abrange a banda larga, a utilização da Internet, os locais de acesso, os indicadores da administração electrónica, as TIC nas escolas, o comércio electrónico, a empresa electrónica, o em-

prego e as competências, indicadores de crescimento do sector TIC e de I&D. Portugal situa-se acima da média dos países da UE-25 no que toca aos indicadores seguintes:

- Cobertura ADSL;
- Administração electrónica, considerando a percentagem de serviços públicos básicos completamente disponíveis *online* no que toca aos cidadãos;
- Administração electrónica, considerando a percentagem de serviços públicos básicos completamente disponíveis *online* no que toca às empresas (Portugal situa-se em 3.º lugar);
- Administração electrónica, tendo em conta a percentagem da população que utiliza os serviços da administração electrónica para enviar formulários preenchidos;
- Administração electrónica, tendo em conta a percentagem das empresas que utiliza os serviços da administração electrónica para enviar formulários preenchidos;
- Percentagem de escolas com ligações de banda larga ([3]);
- Comércio electrónico em percentagem do volume total de negócios das empresas;
- Crescimento do sector TIC; e
- Despesas com I&D em TIC pelo sector empresarial, em percentagem das despesas totais em I&D.

Quadro A.11 — i2010

Banda larga	2003	2004	2005	2006	EU25	Rank
Cobertura ADSL total (em percentagem da população total)	84,0	92,0	92,6		87,4	9
Cobertura ADSL em áreas rurais (em percentagem da população total)			79,0		65,9	9
Penetração da banda larga (em percentagem da população total)	4,1	7,2	10,8	13,5	15,7	14
Penetração ADLS (em percentagem da população total)	1,4	3,3	6,1	8,4	12,8	14
Velocidade predominante da descarga			1-2 Mbps			
Agregados familiares que têm banda larga (em percentagem daqueles que têm acesso à Internet no domicílio)	36,3	47,0	62,7	68,3	62,1	12
Percentagem das empresas com acesso à banda larga	31,0	48,6	62,8	65,9	74,5	18
Número de assinantes 3G por 100 habitantes			9,0		5,0	3
Televisão digital nos agregados familiares			20,2		30,6	9
Música: número de descargas únicas por 100 habitantes			6,9			12
Utilização da Internet:						
Percentagem da população que utiliza regularmente a Internet	21,9	25,1	27,8	31,4	46,7	24
Utilização de serviços Internet em percentagem da população:						
Envio de *e-mails*	19,9	23,7	25,8	28,8	43,8	24
Procura de informações sobre bens e serviços	21,0	23,2	25,9	29,8	42,9	21
Telefone e vídeo-conferência por Internet	2,5	3,1	3,2	5,5	7,1	22
Jogar/descarregar jogos e música	11,1	13,3	14,1	16,2	18,2	21
Ouvir rádio/ver televisão através da *web*	5,9	8,1	9,0	10,7	11,8	16
Ler jornais/revistas *online*	12,7	14,7	16,4	15,8	19,0	21
Serviços bancários *online*	6,1	7,6	8,4	9,8	22,0	21
Locais de acesso:						
Percentagem em casa	14,6	17,1	19,5	23,2	42,6	26
Percentagem no trabalho	12,5	14,6	15,5	16,3	23,0	24

Banda larga	2003	2004	2005	2006	EU25	Rank
Percentagem no local de ensino	6,6	7,2	7,8	8,0	8,0	17
Percentagem no local de acesso público	7,2	8,4	4,7	5,4	6,8	15
Indicadores de administração electrónica:						
Percentagem de serviços públicos básicos completamente disponíveis *online,* destinados aos cidadãos	18,2	25,0		41,7	26,8	11
Percentagem de serviços públicos básicos completamente disponíveis *online,* destinados às empresas	62,5	62,5		87,5	67,8	3
Percentagem da população que utiliza os serviços do administração electrónica para enviar formulários		12,5	14,0	16,5	23,8	18
preenchidos	5,2	7,6	9,0	11,5	8,1	10
Percentagem das empresas que utiliza os serviços do administração electrónica para enviar formulários		57,2	57,9	60,3	63,7	19
preenchidos	42,5	50,1	52,5	53,7	44,8	12
TIC nas escolas:						
Número de computadores ligados por 100 alunos				5,4	9,9	25
Percentagem de escolas com acesso à banda larga				73,0	67,0	16
Percentagem de professores que utilizou o computador na aula nos últimos 12 meses				69,5	74,3	17
Comércio electrónico:						
Comércio electrónico em percentagem do volume total de negócios das empresas	1,6	4,9		8,2	11,7	11
Percentagem das empresas que recebe encomendas via Internet	2,1	6,0	6,3	5,4	13,9	22
Percentagem das empresas que compra via Internet		16,1	19,4	19,6	37,9	20
Empresa electrónica percentagem de empresas:						
Com processos empresariais internos integrados	21,3	33,1	36,7	28,1	37,3	16
Com processos empresariais externos integrados					13,5	
Segurança: percentagem de empresas que utiliza servidores seguros	34,8	28,8	18,4	21,5	41,0	19
Percentagem que utiliza assinaturas digitais para autenticação	7,6	5,4	9,3	9,7	14,3	19
Emprego e competências:						
Percentagem de trabalhadores que utiliza computadores ligados à Internet	17,8	18,8	21,4	24,5	36,1	23
Percentagem de pessoas empregadas com competências de TIC na perspectiva do utilizador	12,1	13,4	12,4	12,3	18,5	25
Percentagem de pessoas empregadas com competências especializadas em TIC	2,2	2,1	2,2	2,7	3,1	19
Indicadores de crescimento no sector TIC e I&D:						
Percentagem do sector TIC no PIB total	4,5				5,5	18
Percentagem do sector TIC no emprego total	1,7				4,0	19
Crescimento do sector TIC (a preços constantes)	2,7				3,6	10
Despesas com I&D em TIC pelo sector empresarial, em percentagem do PIB	0,1				0,3	14
Despesas com I&D em TIC pelo sector empresarial, em percentagem das despesas totais em I&D	21,5				25,7	10

Notas

(1) *I. e.* que utilizaram a Internet para uma ou mais das seguintes actividades: obter informações nos sítios *web* das autoridades públicas, descarregar formulários oficiais, enviar formulários preenchidos.

(2) *I. e.,* que utilizaram a Internet para uma ou mais das seguintes actividades: obter informações nos sítios *web* das autoridades públicas, descarregar formulários ou preencher formulários *web* ou tratar de casos de uma forma totalmente electrónica.

(3) A Administração Portuguesa comentou que os dados sobre TIC nas escolas estão incorrectos devido a problemas metodológicos. Por exemplo, no que se refere à ligação das escolas em banda larga, estes dados referem 73 %, enquanto que Portugal considera que o valor real se situa acima dos 95 % devido ao facto de todas as escolas públicas terem já ligações de banda larga. Portugal deveria, assim, encontrar-se no pelotão da frente dentro da UE no que se refere a este indicador que reflecte a alta prioridade conferida à promoção das TIC nas escolas. Aplicam-se reservas semelhantes em relação ao número de computadores ligados à Internet referido nos mesmos dados.

ANEXO B — FORMA DE GOVERNO EM PORTUGAL

Portugal foi uma monarquia entre o século XII e 1910, data em que foi instaurada a primeira república. Esta foi derrubada em 1926 e Portugal viveu um período de ditadura autoritária até 1974. Durante este período, o Estado geriu as actividades políticas e económicas do país. O poder de decisão estava altamente centralizado num pequeno aparelho de estado.

Com a revolução de 1974 foi instaurado um governo democrático, sendo a Constituição da República Portuguesa aprovada em 1976; Portugal tornou-se um sistema misto parlamentar presidencial.

Em 1986, Portugal tornou-se membro da União Europeia.

O Presidente

Em Portugal, o Chefe de Estado, é o Presidente, que é eleito para um mandato de 5 anos. Compete-lhe, no que respeita ao Governo, nomear o Primeiro-Ministro, depois de ter ouvido os partidos políticos com assento no Parlamento e considerando os resultados das eleições parlamentares; compete-lhe, igualmente, nomear ou exonerar outros membros do Governo, por proposta do Primeiro-Ministro. Tem, igualmente, o poder de demitir o Governo e o Primeiro-Ministro, em circunstâncias definidas pela Constituição.

O actual Presidente é Aníbal Cavaco Silva (anteriormente do PSD), que foi eleito em 2006 como candidato independente. Cavaco Silva foi Ministro das Finanças (1980-1981) e Primeiro-Ministro (1985-1995).

O Presidente não detém qualquer poder executivo, mas possui poderes de intervenção directa na condução da política do País, quando necessário, recorrendo a alguns dos poderes que lhe são conferidos pela Constituição. Estes incluem o poder de veto político e por inconstitucionalidade, o poder de demitir o Governo e o poder de dissolver o Parlamento.

O Parlamento

O Parlamento português (Assembleia da República) é constituído por uma câmara com 230 membros eleitos para um mandato de 4 anos, num regime de representação proporcional. As últimas eleições tiveram lugar em Fevereiro de 2005 e levaram à formação de um governo dirigido pelo Primeiro-Ministro, José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa (PS), baseado numa maioria de 121 lugares.

Ao Parlamento compete legislar sobre todas as matérias, excepto aquelas que são de exclusiva responsabilidade do Governo. O Parlamento exerce os seus poderes legislativos segundo três tipos de competências legislativas:

1 — Competência legislativa absoluta, ou seja assuntos que podem ser unicamente legislados pelo Parlamento.

2 — Competência legislativa parcial, ou seja: o Parlamento pode legislar, mas pode igualmente delegar o poder legislativo ao Governo mediante uma lei de autorização legislativa. Nesse

caso, o Governo aprova um decreto-lei que deve respeitar o objecto, a finalidade, o âmbito de aplicação e o prazo da autorização.

3 — Competência concorrente, ou seja, tanto o Parlamento, como o Governo, podem aprovar legislação sobre certas matérias.

A legislação pode ser proposta por membros individuais do Parlamento, pelos grupos parlamentares e pelo Governo. As propostas legislativas devem ser antecedidas de uma breve justificação dos seus fundamentos. As leis propostas pelo Governo deverão ser acompanhados do seguinte:

- Uma descrição das situações social, económica, financeira e política a que a lei se aplica;
- Informação sobre os benefícios e consequências da sua aplicação;
- Um resumo da legislação existente sobre o assunto em apreço.

Quando uma proposta é aceite, o Presidente da Assempleia da República remete-a para a Comissão Parlamentar competente que a analisará. Depois de duas ou três leituras em sessões plenárias, a proposta será aprovada pelo Parlamento e enviada para o Presidente da República que a promulgará. No caso de não existir um veto presidencial, a lei será então assinada pelo Primeiro-Ministro e publicada no *Diário da República,* entrando, depois, em vigor.

Existem parlamentos regionais nos Açores e na Madeira.

O Governo

O Governo é nomeado pelo Presidente na sequência dos resultados de uma eleição geral, é chefiado pelo Primeiro-Ministro e compreende um número variável de ministros e de secretários de Estado (distribuídos pelas diferentes áreas do Governo). O Primeiro-Ministro escolhe os ministros e os secretários de Estado e propõe-nos ao Presidente, que os nomeará.

O Conselho de Ministros é uma unidade composta pelo Primeiro-Ministro e pelos ministros. Entre as suas tarefas principais — definidas pela Constituição — conta-se a de identificar as linhas gerais da política do Governo e da sua execução, a de apresentar propostas de lei e de resolução ao Parlamento e a de aprovar decretos-leis.

O Governo actual é constituído pelo Primeiro-Ministro e por 16 ministros. Existem, actualmente, 37 secretários de Estado que agem com base numa delegação de poderes de um ministro.

A estrutura de decisão do Governo

As propostas de diploma são apresentadas pelo gabinete de cada ministro ao Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros e são acompanhadas por uma nota justificativa e pelo teste Simplex (ver Capítulo 2). O objectivo da nota justificativa é o de fornecer informação complementar sobre o projecto de diploma. Inclui informação sobre o quadro jurídico da matéria a ser regulada, uma análise custo/benefício e informação sobre as consultas que foram feitas. O teste Simplex foi introduzido para melhorar a qualidade da decisão política e visa fornecer informação sobre os encargos administrativos.

O Secretário de Estado do Conselho de Ministros inclui o projecto na lista de circulação de diplomas que é distribuída todas as sextas-feiras a todos os ministros. Os ministros podem remeter perguntas, comentários ou sugestões, assim como propostas de alteração, ao ministro responsável pela proposta. O projecto é, em seguida, debatido na Reunião de Secretários de Estado, composta por um secretário de Estado de cada um dos ministérios e presidido pelo Ministro da Presidência do Conselho de Ministros. Depois de ter sido aprovada nesta instância, a proposta será apresentada para discussão em Reunião do Conselho de Ministros.

O acto normativo (decreto-lei, decreto regulamentar, decreto, resolução, proposta de lei ou de resolução a apresentar ao Parlamento) é assinado, então, pelo Primeiro-Ministro e pelos outros ministros competentes na matéria. Os decretos-leis e os decretos regulamentares que têm de ser submetidos à promulgação do Presidente são, então, enviados para o Gabinete do Presidente. A Figura B.1 ilustra o processo decisório.

Legislação

Portugal é um Estado de direito, possuindo, por essa razão, as fontes clássicas de direito: Constituição, tratados internacionais, legislação ordinária, regulamentos administrativos, jurisprudência e doutrina (prática). O regime jurídico e administrativo em Portugal recorre a sete tipos diferentes de actos normativos:

- Leis constitucionais — alterações à constituição, aprovadas unicamente pelo Parlamento;
- Leis — aprovadas pelo Parlamento;
- Decretos-leis — aprovados pelo Governo no Conselho de Mnistros;
- Decretos regulamentares — aprovados pelo Governo no Conselho de Ministros;
- Resoluções — aprovadas pelo Governo no Conselho de Ministros ou pelo Parlamento;
- Decretos — aprovados pelo Governo no Conselho de Ministros;
- Portarias — aprovadas individual ou colectivamente pelos membros do Governo (Primeiro-Ministro, ministros e secretários de Estado).

Para além disto, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira estão mandatadas para aprovar decretos legislativos regionais (aprovados pelos parlamentos das regiões autónomas) e decretos regulamentares regionais (aprovados pelos governos das regiões autónomas). Estes actos limitam-se a matérias de âmbito regional e tratam de questões definidas no estatuto político e administrativo da região autónoma em causa.

Os procedimentos legislativos do Governo foram simplificados, a partir de 2005, por via da desmaterialização e da passagem de um sistema baseado em suporte papel para um sistema exclusivamente electrónico. Na busca da qualidade da legislação e da eficiência dos procedimentos legislativos do Governo, a inovação tecnológica foi combinada com a reforma das instituições e com ferramentas aperfeiçoadas, como é o caso do teste Simplex.

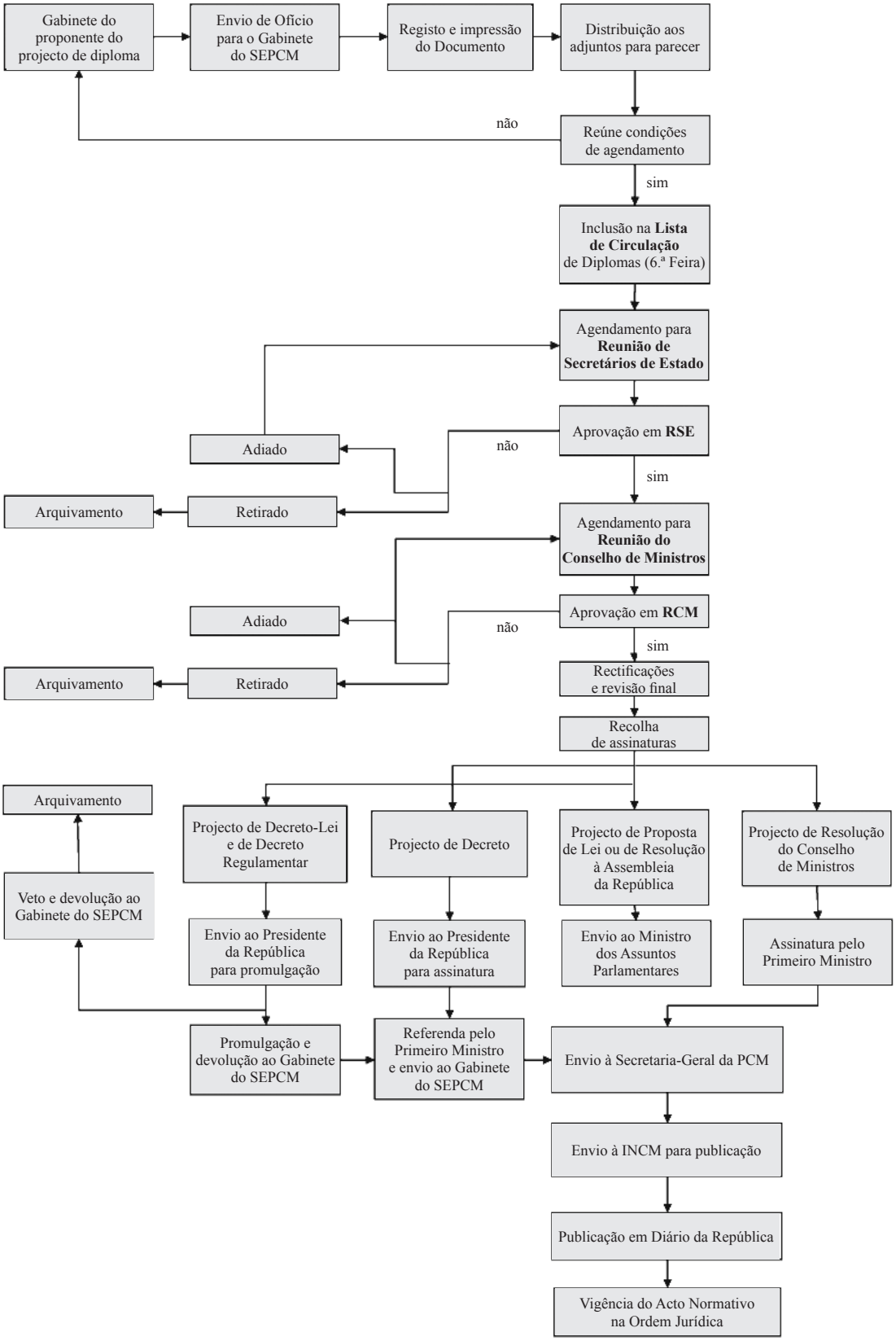
Todos os actos legislativos e regulamentares são publicados no jornal oficial português *Diário da República,* que é publicado apenas na Internet (desde 2006).

A regulamentação da Administração Pública é actualmente objecto de grande debate e há várias reformas em curso. Um novo sistema de vínculos, carreiras e remuneração dos trabalhadores da Administração Pública, assim como a revisão do sistema de avaliação dos trabalhadores da administração, definirão pagamentos relacionados com o desempenho e uma maior individualização das políticas de emprego; a evolução profissional e salarial relacionar-se-á com a avaliação do mérito. O novo sistema está mais centrado no desempenho. Estas leis foram debatidas no Parlamento em Julho de 2007.

Regiões autónomas, municípios e freguesias

A estrutura do sector público é igualmente composta pelas regiões autónomas e pelos governos locais (municípios e freguesias, que são estruturas descentralizadas), todos eles com um alto grau de autonomia política e administrativa, definida a nível constitucional e legal.

Figura B.1 — Processo legislativo do Governo



Fonte: Resposta ao questionário da OCDE

Existem duas r**egiões autónomas**, Açores e Madeira, ambas com poderes especiais do ponto de vista administrativo, político e legislativo. Possuem um grande poder administrativo no que se refere a assuntos de cariz geral relacionados com questões específicas da vida regional e do desenvolvimento económico e social. Com excepção destes territórios insulares, as regiões não são uma figura importante da estrutura administrativa do território nacional.

Os 308 **municípios** são política e administrativamente autónomos do Governo do Estado e têm poder de planear, governar e fazer investimentos numa série de áreas. Desempenham um papel importante na prestação de serviços e fornecimento de bens aos cidadãos e às empresas, em áreas como, por exemplo: fornecimento de água, redes de saneamento, tratamento de resíduos urbanos, parques e jardins, reparação de ruas, instalações sociais e culturais, escolas primárias (excepto o salário dos professores) e rede viária municipal. Têm também responsabilidades em matérias de saúde, protecção social, planeamento urbano e ambiente. As receitas dos municípios provêm, em grande parte, de verbas do governo central e de impostos sobre a propriedade.

Os municípios são também responsáveis pelo licenciamento de várias actividades relacionadas com estas matérias, pela verificação do cumprimento, por parte de cidadãos e empresas, das regras que regem estas actividades e pela concessão de apoio financeiro a cidadãos e empresas também em relação com estas actividades.

Os cidadãos e as empresas interagem tanto com os municípios e as regiões autónomas (no caso dos Açores e da Madeira) como com unidades do governo central. Estas últimas encontram-se, muitas vezes, situadas localmente, sob a forma de autoridades estatais desconcentradas. Os vários serviços desconcentrados não estão geograficamente distribuídos segundo os mesmos critérios uniformes. Os ministérios têm critérios diferentes no que toca à distribuição dos serviços locais — actualmente foram detectados mais de 30 critérios diferentes. Para além de recorrerem aos serviços desconcentrados, as pessoas podem, igualmente, utilizar as Lojas do Cidadão para interagir com a Administração Pública.

ANEXO C — HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO ELECTRÓNICA EM PORTUGAL ([1])

Tal como noutros países da OCDE, a administração electrónica no sector público português começou a desenvolver-se nos inícios da década de 1990. Desde então, foram lançados vários programas e várias iniciativas de administração electrónica.

A primeira iniciativa importante de administração electrónica em Portugal foi o INFOCID, um sistema interdepartamental de informação ao cidadão, criado em 1991 e gradualmente disponibilizado em quiosques multimédia distribuídos por todo o país. Em 1995, foi lançado na Internet. O INFOCID era uma base de dados integrada, com informações dos serviços governamentais. Foi reformulado em 2001, sob a forma de um portal destinado a cidadãos e a empresas, e fornece um ponto de acesso único à informação pública.

Em 1995, foi nomeado o primeiro Ministro da Ciência e da Tecnologia. Os primeiros programas importantes do Governo que abordaram a criação da administração electrónica foram a *Iniciativa Nacional para a Sociedade de Informação,* publicada em 1996, e o *Livro Verde sobre a Sociedade de Informação em Portugal,* lançado em 1997. Estes programas continham iniciativas para aumentar o uso de TIC nas áreas da educação, da investigação, da Administração Pública e do sector empresarial. Os principais objectivos dos programas compreendiam um sector público mais orientado para o utente e serviços públicos melhores e mais eficientes por via da utilização das TIC.

O *Plano de Acção para a Sociedade de Informação* — bem como um *Plano de Acção para o Governo Electrónico* independente — foi publicado em 2003 e funciona como um plano estratégico global para o desenvolvimento da Sociedade de Informação. O plano visa:

1) Uma Sociedade de Informação para todos;

2) Criação de novas capacidades, ou seja, aquisição precoce e aprendizagem ao longo da vida;

3) Melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos;

4) Melhor cidadania, por exemplo, através da participação electrónica;

5) Conteúdos atractivos para os cidadãos.

Em 2004, o INFOCID foi substituído pelo Portal do Cidadão, que funciona, hoje em dia, como um ponto de contacto entre o Governo e os cidadãos. Tem 820 serviços prestados por 130 entidades e meio milhão de visitantes regulares. Os serviços mais populares são a informação, pedidos de certidões, entrega de declarações de impostos e mudanças de endereço. A partir de 2005, foram também disponibilizados os serviços de um portal de mensagens SMS e de comunicações móveis.

Em 2006, foi criado um portal independente, o "Portal da Empresa". Entre outras coisas, inclui a "Empresa Online", que torna possível criar uma nova empresa *online* em menos de uma hora.

O novo governo que tomou posse em inícios de 2005, lançou nesse mesmo ano o *Plano Tecnológico: Mobilizar a Sociedade da Informação e do Conhecimento* e *Ligar Portugal*. O Plano Tecnológico é uma estratégia de crescimento com iniciativas relacionadas com o conhecimento, a tecnologia e a inovação.

Ligar Portugal, que faz parte do *Plano Tecnológico*, define uma série de objectivos a alcançar até 2010 para desenvolver a sociedade do conhecimento. Entre estes objectivos conta-se o aumento do número de utilizadores da Internet e dos agregados familiares com acesso à banda larga. *Ligar Portugal* centra-se na mobilização e no desenvolvimento da utilização de TIC, mas também a administração electrónica está cada vez mais a ser vista como um meio de poupar nas despesas e de aumentar a eficiência.

Em 2006 e 2007 foi lançado um grande número de iniciativas de administração electrónica, iniciativas essas incluídas no programa Simplex.

Nota

([1]) eGovernment in Portugal, European Commission, 2007, e resposta ao estudo da OCDE.

ANEXO D — METODOLOGIA

Este relatório é o primeiro estudo realizado pela OCDE que se destina a avaliar tanto a simplificação administrativa como a administração electrónica num determinado país. A revisão por pares da simplificação administrativa e da administração electrónica em Portugal foi realizada a pedido do Governo Português.

Os principais objectivos deste estudo são:

- Fornecer ao Governo Português um relatório, baseado numa análise da OCDE no quadro das políticas e estratégias da simplificação administrativa e da administração electrónica em Portugal, de forma a destacar, mais ainda, os seus objectivos de boa governação.
- Desenvolver o quadro analítico da OCDE e fornecer dados para comparações entre países, para futuros processos de revisão por pares.

Como primeiro passo de um estudo de país, o secretariado da OCDE estabelece um acordo com as autoridades do país em análise relativamente aos objectivos, quadro analítico e calendário do estudo. Os termos de referência são definidos e estruturados, assim como as áreas a analisar, para que haja uma visão abrangente da execução e dos impactes.

Definição do quadro analítico

A metodologia utilizada para esta revisão por pares foi elaborada pela OCDE.

O quadro analítico deste estudo encontra-se nas publicações da OCDE *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification, The e-Government Imperative and e-Government for Better Government* ([1]) e nos estudos de país realizados em anos recentes pela OCDE, sobre reformas regulatórias e administração electrónica.

A metodologia subjacente ao estudo baseou-se na metodologia das revisões por pares, na sequência dos protocolos estabelecidos em *Peer Review: An OECD Tool for Co-operation and Change* ([2]). A elaboração desta metodologia da OCDE, referente à revisão por pares, é um processo contínuo, mas o enquadramento geral manter-se-á de forma a permitir a comparação entre países; do mesmo modo, a OCDE continuará a garantir que a metodologia utilizada seja actualizada e se mantenha tão relevante quanto possível para os países da OCDE.

Contributos

O estudo sobre Portugal é, por natureza, primariamente qualitativo e apresenta uma combinação de observações, análises e avaliações recolhidas em relatórios e documentos oficiais, respostas ao estudo e entrevistas.

Os cinco principais contributos para o estudo são:

- Relatórios e documentos oficiais.
- O questionário da OCDE.
- O inquérito da OCDE.
- Entrevistas com pessoal do Governo e outros.
- Reunião entre os membros da revisão por pares e representantes da OCDE.

Relatórios e documentos oficiais

Este estudo recorreu a uma série de documentos do Governo e da Administração Pública Portuguesa; estes documentos proporcionaram uma visão do modo como são planeadas, coordenadas e executadas, em Portugal, a gestão e as políticas públicas, as estratégias e as iniciativas. Obteve-se também informação proveniente de relatórios recentes relevantes e de estudos realizados pela OCDE sobre Portugal, de outras organizações internacionais, de empresas de consultoria e, ainda, de outras fontes.

Questionário da OCDE

Foi enviado um questionário à Presidência do Conselho de Ministros em Julho de 2007, o qual foi devolvido à OCDE em Agosto do mesmo ano. Continha perguntas sobre questões do tipo: estrutura da governação pública em Portugal, organização das políticas de simplificação e de administração electrónica, descrições das iniciativas e dos casos mais importantes, assim como um esboço dos elementos chave contidos nas ferramentas utilizadas em Portugal para a execução e para a gestão do desempenho das iniciativas dos programas Simplex.

Inquérito da OCDE

Em Novembro-Dezembro de 2007 foi levado a cabo um inquérito junto das organizações administrativas portuguesas de nível central e local. O inquérito dirigia-se ao pessoal com responsabilidades importantes no domínio da simplificação e da administração electrónica, a quem foi solicitado que apresentassem as respostas em nome das suas organizações e não a título individual. A amostragem do inquérito foi seleccionada em conjunto pela OCDE e pelo Governo Português.

Quadro D.1 — Respostas ao inquérito da OCDE

	Total de unidades do sector público	Percentagem de respostas
Governo central (incluindo gabinetes ministeriais, serviços subordinados, IP, etc.)	169	71
Municípios	308	28
Regiões autónomas	2	100
Total	**479**	**43**

A taxa global de respostas ao inquérito foi considerada satisfatória mas, dado que a taxa de resposta entre municípios se situa abaixo dos 50, há que ter alguma cautela na interpretação dos dados provenientes deste grupo.

O inquérito foi apresentado a representantes das organizações do governo central, regional e local, solicitando-lhes a sua opinião em matéria de:

- Conhecimento do programa Simplex;
- Atitudes para com o Simplex;
- Percepção das dificuldades de execução;
- Existência de orientações e de ferramentas para a gestão de projecto;
- Frequência de avaliações;
- Dificuldades em obter colaboração.

Entrevistas com pessoal da Administração Pública e outros

A equipa do estudo realizou duas séries de entrevistas com pessoal da Administração, com outros elementos de organismos relevantes interessados e de associações representativas em Portugal. Todas as entrevistas foram programadas pelo Governo Português com aprovação da OCDE. O *mix* de organizações e entrevistados foi seleccionado de forma a apresentar uma visão abrangente e representativa dos principais problemas e questões ligados à simplificação administrativa e à administração electrónica em Portugal.

O primeiro conjunto de entrevistas, que se realizou a 9 e 10 de Maio de 2007, envolveu debates exploratórios destinados a ajudar a OCDE a compreender os elementos chave da simplificação administrativa e da administração electrónica em Portugal. A equipa da OCDE levou a cabo 12 entrevistas e quatro sessões com grupos alvo, que incluíram vários participantes da sociedade civil, do mundo empresarial e das regiões autónomas e municípios. Estas entrevistas exploratórias não se destinavam a ser exaustivas, mas sim a ajudar a OCDE a entender quais as áreas que mereceriam uma investigação mais aprofundada.

O segundo conjunto de entrevistas realizou-se de 1 a 4 Outubro de 2007. Estas entrevistas, mais aprofundadas, foram realizadas por quatro membros do secretariado da OCDE e por três revisores-pares de governos membros da OCDE: Luigi Carbone (Itália), Jean-Jaques Leandri (França) e Kees Keuzenkamp (Holanda). A equipa de entrevistadores realizou 17 entrevistas. Para além destas, foram levadas a cabo cinco sessões com grupos alvo que envolveram vários participantes das regiões autónomas e dos municípios, de instituições académicas, organizações da sociedade civil e do mundo empresarial.

Todas as entrevistas que foram estritamente confidenciais obedeceram a uma série de perguntas estruturadas que abrangeram todos os temas principais deste relatório.

Reunião dos revisores-pares

Na fase de avaliação de uma Revisão por Pares da OCDE, as principais conclusões do estudo são debatidas numa reunião plenária do órgão responsável pelo estudo. Os examinadores orientam a discussão, mas todos são incentivados a participar activamente. Na sequência de discussões e, até, em certos casos, de negociações entre os membros do grupo, incluindo representantes do país em análise, o relatório final é adoptado ou meramente anotado por todo o grupo. Em geral, a aprovação do relatório final é feita por consenso, a não ser que haja especificações diferentes em relação ao procedimento de uma determinada revisão por pares (ver *Peer Review: An OECD Tool for Co-operation and Change*, OCDE, 2003).

O relatório foi apresentado e discutido nas seguintes reuniões:

- Reunião da Rede OCDE de Funcionários Superiores da Administração electrónica — Meeting of the OECD Network of Senior E-Government Officials — Haia, 7 de Março de 2008.
- Reunião do Grupo de Trabalho sobre Gestão e Reforma Regulatória — Meeting of the Working Party on Regulatory Management and Reform — Paris, 7 de Abril de 2008.

Os países aproveitaram esta oportunidade para, recorrendo aos seus próprios conhecimentos, fornecerem comentários pertinentes sobre o estudo.

Independência, Neutralidade e Verificação dos Contributos

Num quadro acordado com o Governo Português, a OCDE realizou este estudo com o seu próprio pessoal e com revisores-pares independentes. O estudo foi realizado sob orientação e com financiamento do Governo Português que nunca, de forma alguma, interferiu no estudo ou influenciou as conclusões finais.

O relatório foi elaborado pelo Secretariado da OCDE com o contributo dos três revisores-pares da Itália, da França e da Holanda. A OCDE manteve a sua Direcção-Geral da Governação Pública regularmente ao corrente do avanço do estudo. O texto beneficiou também de um controlo dos factos e de contributos da Presidência do Conselho de Ministros e de outras organizações relevantes do Governo Português.

Notas

([1]) OCDE (2007), *Cutting red tape: National Strategies for Administrative simplification*, Paris. OCDE (2003), *The e-Government Imperative,* Paris. OCDE (2005), *e-Government for better government,* Paris.

([2]) OCDE (2003), *Peer Review: An OECD Tool for Co-operation and Change,* Paris.

ANEXO E — INQUÉRITO SOBRE OS PROGRAMAS SIMPLEX, OUTUBRO-DEZEMBRO DE 2007

Quadro E.1 — Pergunta: Tipo de Governo

Tipo de Governo	Frequência	Percentagem
Ministério	18	8,7
Serviço governamental	102	49,3
Região autónoma	2	1,0
Município	85	41,1
Total	207	100

2 — Diga até que ponto conhece o programa Simplex do Governo Português para a simplificação administrativa e a administração electrónica.

Quadro E.2 — Pergunta 2.1: Objectivo global do programa

	Conhece bem	Algum conhecimento	Conhecimento limitado	Desconhece	Não se aplica	Total
Ministério	100% (18)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	73,5% (72)	22,4% (22)	3,1% (3)	1,0% (1)	0% (0)	100% (98)
Região autónoma	100% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	34,1% (29)	44,7% (38)	18,8% (16)	1,2% (1)	1,2% (1)	100% (85)
Total	59,6% (121)	29,6% (60)	9,4% (19)	1,0% (2)	0,5% (1)	100% (203)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.3 — Pergunta 2.2: Principais linhas de acção do programa Simplex

	Conhece bem	Algum conhecimento	Conhecimento limitado	Desconhece	Não se aplica	Total
Ministério	100% (18)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	66,7% (66)	28,3% (28)	4,0% (4)	1,0% (1)	0% (0)	100% (99)
Região autónoma	50% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	30,1% (25)	41,0% (34)	22,9% (19)	4,8% (4)	1,2% (1)	100% (83)
Total	54,5% (110)	31,2% (63)	11,4% (23)	2,5% (5)	0,5% (1)	100% (202)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.4 — Pergunta 2.3: Iniciativas do Simplex 2006

	Conhece bem	Algum conhecimento	Conhecimento limitado	Desconhece	Não se aplica	Total
Ministério	55,6% (10)	38,9% (7)	5,6% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	46,0% (46)	41,0% (41)	8,0% (8)	5,0% (5)	0% (0)	100% (100)
Região autónoma	50% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	21,7% (18)	39,8% (33)	33,7% (28)	3,6% (3)	1,2% (1)	100% (83)
Total	36,9% (75)	40,4% (82)	18,2% (37)	3,9% (8)	0,5% (1)	100% (203)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.5 — Pergunta 2.4: Iniciativas do Simplex 2007

	Conhece bem	Algum conhecimento	Conhecimento limitado	Desconhece	Não se aplica	Total
Ministério	82,4% (14)	17,6% (3)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (17)
Serviço governamental	52,5% (52)	35,4% (35)	9,1% (9)	3,0% (3)	0% (0)	100% (99)
Região autónoma	50% (1)	0% (0)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	16,7% (14)	44,0% (37)	33,3% (28)	4,8% (4)	1,2% (1)	100% (84)
Total	40,1% (81)	37,1% (75)	18,8% (38)	3,5% (7)	0,5% (1)	100% (202)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

3 — Indique até que ponto a sua instituição é afectada pelo programa Simplex

Quadro E.6 — Pergunta 3.1: A minha instituição sugeriu iniciativas para o Simplex

Tipo de Governo	Sim	Não	Total
Ministério	88,9% (16)	11,1% (2)	100% (18)
Serviço governamental	61,8% (63)	38,2% (39)	100% (102)
Região autónoma	0% (0)	100% (2)	100% (2)
Município	14,5% (12)	85,5% (71)	100% (83)
Total	44,4% (91)	56,6% (114)	100% (205)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.7 — Pergunta 3.2: A minha instituição é responsável por iniciativas incluídas no Simplex

Tipo de Governo	Sim	Não	Total
Ministério	94,4% (17)	5,6% (1)	100% (18)
Serviço governamental	54,9% (56)	45,1% (46)	100% (102)
Região autónoma	0% (0)	100% (2)	100% (2)
Município	16,7% (14)	83,3% (70)	100% (84)
Total	42,2% (87)	57,8% (119)	100% (206)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.8 — Pergunta 3.3: A minha instituição está envolvida na execução de iniciativas do Simplex

Tipo de Governo	Sim, muito	Sim, até certo ponto	Não	Total
Ministério	83,3 % (15)	11,1 % (2)	5,6 % (1)	100 % (18)
Serviço governamental	34,7 % (35)	44,6 % (45)	20,8 % (21)	100 % (101)
Região autónoma	0 % (0)	50 % (1)	50 % (1)	100 % (2)
Município	7,1 % (6)	53,6 % (45)	39,3 % (33)	100 % (84)
Total	27,3 % (56)	45,4 % (93)	27,3 % (56)	100 % (205)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.9 — Pergunta 3.4: A minha instituição é afectada por iniciativas do Simplex

Tipo de Governo	Sim, muito	Sim, até certo ponto	Não	Total
Ministério	61,1 % (11)	33,3 % (6)	5,6 % (1)	100 % (18)
Serviço governamental	31,4 % (32)	53,9 % (55)	14,7 % (15)	100 % (102)
Região autónoma	0 % (0)	100 % (2)	0 % (0)	100 % (2)
Município	13,1 % (11)	70,2 % (59)	16,7 % (14)	100 % (84)
Total	26,2 % (54)	59,2 % (122)	14,6 % (30)	100 % (206)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

4 — Qual a importância da simplificação administrativa e da administração electrónica para atingir os seguintes objectivos políticos?

Quadro E.10 — Pergunta 4.1: Modernizar a Administração Pública

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	88,9 % (16)	11,1 % (2)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (18)
Serviço governamental	94,1 % (95)	5,9 % (6)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (101)
Região autónoma	100 % (2)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	89,2 % (74)	10,8 % (9)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (834)
Total	91,7 % (187)	8,3 % (17)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (204)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.11 — Pergunta 4.2: Melhorar a eficiência e diminuir a despesa da Administração Pública

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	83,3 % (15)	16,7 % (3)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (18)
Serviço governamental	90,1 % (91)	9,9 % (10)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (102)
Região autónoma	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	84,5 % (71)	15,5 % (13)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (84)
Total	86,8 % (178)	13,2 % (27)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (205)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.12 — Pergunta 4.3: Reduzir o número de trabalhadores na Administração Pública

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	22,2% (4)	55,6% (10)	16,7% (3)	0% (0)	5,6% (1)	100% (18)
Serviço governamental	23,0% (23)	61,0% (61)	12,0% (12)	1,0% (1)	3,0% (3)	100% (100)
Região autónoma	0% (1)	0% (0)	50% (1)	0% (0)	50% (1)	100% (2)
Município	16,5% (14)	58,8% (50)	17,6% (15)	5,9% (5)	1,2% (1)	100% (85)
Total	20,0% (41)	59,0% (121)	15,1% (31)	2,9% (6)	2,9% (6)	100% (205)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.13 — Pergunta 4.4: Aumentar a confiança no Governo

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	33,3% (6)	66,7% (12)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	49,5% (49)	45,5% (45)	4,0% (4)	1,0% (1)	0% (0)	100% (99)
Região autónoma	50% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	43,5% (37)	45,9% (39)	10,6% (9)	0% (0)	0% (0)	100% (85)
Total	45,6% (93)	47,5% (97)	6,4% (13)	0,5% (1)	0% (0)	100% (204)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.14 — Pergunta 4.5: Melhorar a prestação de serviços aos cidadãos

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	83,3% (15)	11,1% (2)	5,6% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	77,2% (78)	20,8% (21)	1,0% (1)	0% (0)	1,0% (1)	100% (101)
Região autónoma	50% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	68,2% (58)	30,6% (26)	1,2% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (85)
Total	73,8% (152)	24,3% (50)	1,5% (3)	0% (0)	0,5% (1)	100% (206)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.15 — Pergunta 4.6: Melhorar a prestação de serviços às empresas

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	77,8% (14)	16,7% (3)	5,6% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	78,2% (79)	17,8% (18)	3,0% (3)	1,0% (1)	0% (0)	100% (101)
Região autónoma	50% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	70,6% (60)	25,9% (22)	3,5% (3)	0% (0)	0% (0)	100% (85)
Total	74,8% (154)	21,4% (44)	3,4% (7)	,5% (1)	0% (0)	100% (206)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.16 — Pergunta 4.7: Melhorar o clima empresarial

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	61,1 % (11)	38,9 % (7)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (18)
Serviço governamental	65,7 % (65)	30,3 % (30)	2,0 % (2)	1,0 % (1)	1,0 % (1)	100 % (99)
Região autónoma	50 % (1)	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	51,2 % (43)	42,9 % (36)	6,0 % (5)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (84)
Total	59,1 % (120)	36,5 % (74)	3,4 % (7)	,5 % (1)	0,5 % (1)	100 % (203)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.17 — Pergunta 4.8: Melhorar a competitividade de Portugal

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	83,3 % (15)	16,7 % (3)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (18)
Serviço governamental	73,0 % (73)	24,0 % (24)	2,0 % (2)	0 % (0)	1,0 % (1)	100 % (100)
Região autónoma	50 % (1)	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	74,1 % (63)	24,7 % (21)	1,2 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (85)
Total	74,1 % (154)	23,9 % (49)	1,5 % (3)	0 % (0)	0,5 % (1)	100 % (205)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.18 — Pergunta 4.9: Melhorar a coordenação entre níveis do Governo (Estado, regiões autónomas e municípios)

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	38,9 % (7)	55,6 % (10)	5,6 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (18)
Serviço governamental	49,0 % (49)	40,0 % (40)	6,0 % (6)	2,0 % (2)	3,0 % (3)	100 % (100)
Região autónoma	0 % (1)	50 % (1)	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	62,4 % (53)	34,1 % (29)	3,5 % (3)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (85)
Total	53,2 % (109)	39,0 % (80)	5,4 % (11)	1,0 % (2)	1,5 % (3)	100 % (206)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

5 — Qual a importância dos seguintes problemas e entraves à execução de projectos de simplificação e de administração electrónica?

Quadro E.19 — Pergunta 5.1: Legislação complexa e de difícil compreensão

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	38,9 % (7)	50 % (9)	11,1 % (2)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (18)
Serviço governamental	45,5 % (46)	44,6 % (45)	8,9 % (9)	0 % (0)	1,0 % (1)	100 % (101)
Região autónoma	50 % (1)	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	55,3 % (47)	38,8 % (33)	3,5 % (3)	2,4 % (2)	0 % (0)	100 % (85)
Total	49,0 % (101)	42,7 % (88)	6,8 % (14)	1,0 % (2)	0,5 % (1)	100 % (206)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.20 — Pergunta 5.2. Legislação impede a colaboração com outros agentes

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	22,2% (4)	66,7% (12)	11,1% (2)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	23,0% (23)	52,0% (52)	20,0% (20)	4,0% (4)	1,0% (1)	100% (100)
Região autónoma	50% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	32,9% (27)	54,9% (45)	7,3% (6)	3,7% (3)	1,2% (1)	100% (82)
Total	27,2% (55)	54,5% (110)	13,9% (28)	3,5% (7)	1,0% (2)	100% (202)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.21 — Pergunta 5.3: Falta de financiamento

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	5,9% (1)	76,5% (13)	17,5% (3)	0% (0)	0% (0)	100% (17)
Serviço governamental	31,7% (32)	41,6% (42)	22,8% (23)	3,0% (3)	1,0% (1)	100% (101)
Região autónoma	50% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	52,4% (44)	38,1% (32)	6,0% (5)	3,6% (3)	0% (0)	100% (84)
Total	38,2% (78)	43,1% (88)	15,2% (31)	2,9% (6)	0,5% (1)	100% (204)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.22 — Pergunta 5.4: Falta de financiamento a longo prazo para projectos plurianuais

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	16,7% (3)	72,2% (13)	11,1% (2)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	33,7% (34)	40,6% (41)	21,8% (22)	3,0% (3)	1,0% (1)	100% (101)
Região autónoma	50% (1)	0% (0)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	43,5% (37)	49,4% (42)	3,5% (3)	3,5% (3)	0% (0)	100% (85)
Total	36,4% (75)	46,6% (96)	13,6% (28)	2,9% (6)	0,5% (1)	100% (206)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.23 — Pergunta 5.5: Falta de mecanismos para financiamento partilhado/conjunto de organizações

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	5,6% (1)	83,3% (15)	11,1% (2)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	27,3% (27)	49,5% (49)	18,2% (18)	4,0% (4)	1,0% (1)	100% (99)
Região autónoma	50% (1)	0% (0)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	47,0% (39)	45,8% (38)	2,4% (2)	3,6% (3)	1,2% (1)	100% (83)
Total	33,7% (68)	50,5% (102)	11,4% (23)	2,5% (7)	1,0% (2)	100% (202)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.24 — Pergunta 5.6: Falta de instrumentos comuns para a análise custo/benefício

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	44,4 % (8)	44,4 % (8)	11,1 % (2)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (18)
Serviço governamental	32,7 % (33)	43,6 % (44)	16,8 % (17)	2,0 % (2)	5,0 % (5)	100 % (101)
Região autónoma	50 % (1)	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	44,6 % (37)	44,6 % (37)	4,8 % (4)	6,0 % (5)	0 % (0)	100 % (83)
Total	38,7 % (79)	44,1 % (90)	11,3 % (23)	3,4 % (7)	2,5 % (5)	100 % (204)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.25 — Pergunta 5.7: Falta de uma arquitectura de sistemas comum no sector público

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	22,2 % (4)	55,6 % (10)	16,7 % (3)	5,6 % (1)	0 % (0)	100 % (18)
Serviço governamental	28,0 % (28)	44,0 % (44)	19,0 % (19)	7,0 % (7)	2,0 % (2)	100 % (100)
Região autónoma	50 % (1)	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	33,7 % (28)	49,4 % (41)	8,4 % (7)	6,0 % (5)	2,4 % (2)	100 % (83)
Total	30,0 % (61)	47,3 % (96)	14,3 % (29)	6,4 % (13)	2,0 % (4)	100 % (203)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.26 — Pergunta 5.8: Falta de segurança na identificação e autenticação electrónicas

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	22,2 % (4)	61,1 % (11)	16,7 % (3)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (18)
Serviço governamental	26,0 % (26)	49,0 % (49)	19,0 % (19)	4,0 % (4)	2,0 % (2)	100 % (100)
Região autónoma	50 % (1)	0 % (0)	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	55,4 % (46)	31,3 % (26)	8,4 % (7)	4,8 % (4)	0 % (0)	100 % (83)
Total	37,9 % (77)	42,4 % (86)	14,8 % (30)	3,9 % (8)	1,0 % (2)	100 % (203)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.27 — Pergunta 5.9: Falta de competências TIC

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	16,7 % (3)	72,2 % (13)	11,1 % (2)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (18)
Serviço governamental	36,0 % (36)	40,0 % (40)	17,0 % (17)	5,0 % (5)	2,0 % (2)	100 % (100)
Região autónoma	50 % (1)	0 % (0)	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	43,9 % (36)	36,6 % (30)	7,3 % (6)	11,0 % (9)	1,2 % (1)	100 % (82)
Total	37,6 % (76)	41,1 % (83)	12,9 % (26)	6,9 % (14)	1,5 % (3)	100 % (202)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.28 — Pergunta 5.10: Resistência às mudanças organizacionais

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	77,8% (14)	22,2% (4)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	46,0% (46)	43,0% (43)	9,0% (9)	2,0% (2)	0% (0)	100% (100)
Região autónoma	100% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	65,9% (56)	25,9% (22)	7,1% (6)	1,2% (1)	0% (0)	100% (85)
Total	57,6% (118)	33,7% (69)	7,3% (15)	1,5% (3)	0% (0)	100% (205)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.29 — Pergunta 5.11: Falta de políticas e estratégias coerentes

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	41,2% (7)	58,8% (10)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (17)
Serviço governamental	46,5% (47)	30,7% (31)	15,8% (16)	3,0% (3)	4,0% (4)	100% (101)
Região autónoma	100% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	51,2% (43)	41,7% (35)	6,0% (5)	1,2% (1)	0% (0)	100% (84)
Total	48,5% (99)	37,3% (76)	10,3% (21)	2,0% (4)	2,0% (4)	100% (204)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

6 — A sua organização possui orientações e ferramentas relativas às seguintes tarefas relacionadas com a gestão do projecto?

Quadro E.30 — Pergunta 6.1: Selecção de projectos

Tipo de Governo	Sim	Até certo ponto	Não	Não sei	Total
Ministério	41,2% (7)	41,2% (7)	11,8% (2)	5,9% (1)	100% (17)
Serviço governamental	37,8% (37)	38,8% (38)	23,5% (23)	0% (0)	100% (98)
Região autónoma	0% (0)	50% (1)	50% (1)	0% (0)	100% (2)
Município	19,5% (16)	50% (41)	24,4% (20)	6,1% (5)	100% (82)
Total	30,2% (60)	43,7% (87)	23,1% (46)	3,0% (6)	100% (199)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.31 — Pergunta 6.2: Análise custo/benefício

Tipo de Governo	Sim	Até certo ponto	Não	Não sei	Total
Ministério	27,8% (5)	44,4% (8)	22,2% (4)	5,6% (1)	100% (18)
Serviço governamental	20,2% (20)	50,5% (50)	29,3% (29)	0% (0)	100% (99)
Região autónoma	0% (0)	0% (0)	100% (2)	0% (0)	100% (2)
Município	19,8% (16)	42,0% (34)	33,3% (27)	4,9% (4)	100% (81)
Total	20,5% (41)	46,0% (92)	31,0% (62)	2,5% (5)	100% (200)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.32 — Pergunta 6.3: Planeamento do projecto

Tipo de Governo	Sim	Até certo ponto	Não	Não sei	Total
Ministério	55,6% (10)	27,8% (5)	11,1% (2)	5,6% (1)	100% (18)
Serviço governamental	46,0% (46)	32,0% (32)	21,0% (21)	1,0% (1)	100% (100)
Região autónoma	50% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	28,0% (23)	48,8% (40)	18,3% (15)	4,9% (4)	100% (82)
Total	39,6% (80)	38,6% (78)	18,8% (38)	3,0% (6)	100% (202)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.33 — Pergunta 6.4: Monitorização

Tipo de Governo	Sim	Até certo ponto	Não	Não sei	Total
Ministério	47,1% (8)	35,3% (6)	11,8% (2)	5,9% (1)	100% (17)
Serviço governamental	47,1% (48)	39,2% (40)	13,7% (14)	0% (0)	100% (102)
Região autónoma	0% (0)	50% (1)	50% (1)	0% (0)	100% (2)
Município	23,2% (19)	43,9% (36)	28,0% (23)	4,9% (4)	100% (82)
Total	36,9% (75)	40,9% (83)	19,7% (40)	2,5% (5)	100% (203)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.34 — Pergunta 6.5: Avaliação

Tipo de Governo	Sim	Até certo ponto	Não	Não sei	Total
Ministério	50,0% (9)	33,3% (6)	11,1% (2)	5,6% (1)	100% (18)
Serviço governamental	39,4% (39)	42,4% (42)	18,2% (18)	0% (0)	100% (99)
Região autónoma	0% (0)	50% (1)	50% (1)	0% (0)	100% (2)
Município	25,6% (21)	41,5% (34)	29,3% (24)	3,7% (3)	100% (82)
Total	34,3% (69)	41,3% (83)	22,4% (45)	2,0% (4)	100% (201)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

7 — Qual a frequência da avaliação de projectos de simplificação e de administração electrónica na sua organização?

Quadro E.35 — Pergunta 7.1: Avaliações realizadas

Tipo de Governo	Trimestralmente	Anualmente	De dois em dois anos	De cinco em cinco anos	Não foram feitas avaliações	Não sabe	Total
Ministério	47,1% (8)	29,4% (5)	0% (0)	0% (0)	5,9% (1)	17,6% (3)	100% (18)
Serviço governamental	21,4% (21)	44,9% (44)	0% (0)	0% (0)	29,6% (29)	4,1% (4)	100% (98)
Região autónoma	50% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	11,4% (9)	36,7% (29)	3,8% (3)	2,5% (2)	26,6% (21)	19,0% (15)	100% (79)
Total	19,9% (39)	40,3% (79)	1,5% (3)	1,0% (2)	26,0% (51)	11,2% (22)	100% (196)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

8 — Qual a importância dos seguintes problemas que impedem a cooperação com outras organizações no que toca a soluções de simplificação?

Quadro E.36 — Pergunta 8.1: Falta de incentivos para o trabalho em conjunto

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	33,3 % (6)	38,9 % (7)	22,2 % (4)	0 % (0)	5,6 % (1)	100 % (18)
Serviço governamental	32,3 % (32)	49,5 % (49)	14,1 % (14)	0 % (0)	4,0 % (4)	100 % (99)
Região autónoma	50 % (1)	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	38,3 % (31)	50,6 % (41)	7,4 % (6)	2,5 % (2)	1,2 % (1)	100 % (81)
Total	35,0 % (70)	49,0 % (98)	12,0 % (24)	1,0 % (2)	3,0 % (6)	100 % (200)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.37 — Pergunta 8.2: Falta de hábitos de colaboração

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	58,8 % (10)	29,4 % (5)	11,8 % (2)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (17)
Serviço governamental	38,6 % (39)	44,6 % (45)	11,9 % (12)	0 % (0)	5,0 % (5)	100 % (101)
Região autónoma	100 % (2)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	39,3 % (33)	50,0 % (42)	8,3 % (7)	1,2 % (1)	1,2 % (1)	100 % (84)
Total	41,2 % (84)	45,1 % (92)	10,3 % (21)	,5 % (1)	2,9 % (6)	100 % (204)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.38 — Pergunta 8.3: Falta de confiança noutros agentes

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	22,2 % (4)	55,6 % (10)	22,2 % (4)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (18)
Serviço governamental	13,9 % (14)	38,6 % (39)	37,6 % (38)	1,0 % (1)	8,9 % (9)	100 % (101)
Região autónoma	50 % (1)	50 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	26,5 % (22)	54,2 % (45)	13,3 % (11)	3,6 % (3)	2,4 % (2)	100 % (83)
Total	20,1 % (41)	46,6 % (95)	26,0 % (53)	2,0 % (4)	5,4 % (11)	100 % (204)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.39 — Pergunta 8.4: Diferentes níveis de maturidade

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	16,7 % (3)	55,6 % (10)	22,2 % (4)	0 % (0)	5,6 % (1)	100 % (18)
Serviço governamental	16,8 % (17)	61,4 % (62)	18,8 % (19)	0 % (0)	3,0 % (3)	100 % (101)
Região autónoma	0 % (0)	100 % (2)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (2)
Município	30,1 % (25)	50,6 % (42)	15,7 % (13)	2,4 % (2)	1,2 % (1)	100 % (83)
Total	22,1 % (45)	56,9 % (116)	17,6 % (36)	1,0 % (2)	2,5 % (5)	100 % (204)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.40 — Pergunta 8.5: Resistência interna à mudança

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	61,1% (11)	38,9% (7)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	26,7% (27)	53,5% (54)	16,8% (17)	0% (0)	3,0% (3)	100% (101)
Região autónoma	50% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	48,8% (41)	41,7% (35)	6,0% (5)	2,4% (2)	1,2% (1)	100% (84)
Total	39,0% (84)	47,3% (97)	10,7% (22)	1,0% (2)	2,0% (4)	100% (205)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.41 — Pergunta 8.6: Ausência de orientações claras

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	38,9% (7)	50,0% (9)	11,1% (2)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	38,6% (39)	42,6% (43)	14,9% (15)	0% (0)	4,0% (4)	100% (101)
Região autónoma	100% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	48,8% (41)	40,5% (34)	8,3% (7)	2,4% (2)	0% (0)	100% (84)
Total	43,4% (89)	42,0% (86)	11,7% (24)	1,0% (2)	2,0% (4)	100% (205)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.42 — Pergunta 8.7: Normas técnicas incompatíveis

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	27,8% (5)	44,4% (8)	22,2% (4)	0% (0)	5,6% (1)	100% (18)
Serviço governamental	14,9% (15)	54,5% (55)	22,8% (23)	1,0% (1)	6,9% (7)	100% (101)
Região autónoma	0% (0)	100% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	36,1% (30)	34,9% (29)	21,7% (18)	4,8% (4)	2,4% (2)	100% (83)
Total	24,5% (50)	46,1% (94)	22,1% (45)	2,5% (5)	4,9% (10)	100% (204)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.43 — Pergunta 8.8: Falta de mecanismos de financiamento para serviços partilhados

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância63	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	27,8% (5)	50,0% (9)	22,2% (4)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	30,7% (31)	50,5% (51)	10,9% (11)	1,0% (1)	6,9% (7)	100% (101)
Região autónoma	50% (1)	0% (0)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	48,8% (41)	35,7% (30)	7,1% (6)	6,0% (5)	2,4% (2)	100% (84)
Total	38,0% (78)	43,9% (90)	10,7% (22)	2,9% (6)	4,4% (9)	100% (205)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.44 — Pergunta 8.9: Entraves legais

Tipo de Governo	Muito importante	Importância relativa	Sem importância	Não sei	Não se aplica	Total
Ministério	16,7% (3)	44,4% (8)	33,3% (6)	0% (0)	5,6% (1)	100% (18)
Serviço governamental	26,0% (26)	44,0% (44)	19,0% (19)	2,0% (2)	9,0% (9)	100% (100)
Região autónoma	0% (0)	100% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	38,6% (32)	45,8% (38)	9,6% (8)	6,0% (5)	0% (0)	100% (83)
Total	30,0% (61)	45,3% (92)	16,3% (33)	3,4% (7)	4,9% (10)	100% (203)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

9 — Até que ponto estão envolvidos interessados externos nos esforços da sua organização para melhorar a prestação de serviços a cidadãos e a empresas?

Quadro E.45 — Pergunta 9.1: Cidadãos ou organizações de cidadãos

Tipo de Governo	Muito envolvido	Até certo ponto envolvido	Apenas limitadamente envolvido	Não envolvido	Não se aplica	Total
Ministério	29,4% (5)	23,5% (4)	35,3% (6)	11,8% (2)	0% (0)	100% (17)
Serviço governamental	14,0% (14)	15,0% (15)	22,0% (22)	29,0% (29)	20,0% (20)	100% (100)
Região autónoma	0% (0)	50% (1)	0% (0)	50% (1)	0% (0)	100% (2)
Município	15,7% (13)	31,3% (26)	24,1% (20)	16,9% (14)	12,0% (10)	100% (83)
Total	15,8% (32)	22,8% (46)	23,8% (48)	22,8% (46)	14,9% (30)	100% (202)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.46 — Pergunta 9.2: Empresas ou organizações empresariais

Tipo de Governo	Muito envolvido	Até certo ponto envolvido	Apenas limitadamente envolvido	Não envolvido	Não se aplica	Total
Ministério	27,8% (5)	27,8% (5)	22,2% (4)	16,7% (3)	5,6% (1)	100% (18)
Serviço governamental	14,9% (15)	27,7% (28)	24,8% (25)	19,8% (20)	12,9% (13)	100% (101)
Região autónoma	0% (0)	50% (1)	0% (0)	50% (1)	0% (0)	100% (2)
Município	16,9% (14)	27,7% (23)	27,7% (23)	15,7% (13)	12,0% (10)	100% (83)
Total	16,7% (34)	27,9% (57)	25,5% (52)	18,1% (37)	11,8% (24)	100% (204)

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

Quadro E.47 — Pergunta 9.3: Outras instituições (governo local incluído)

Tipo de Governo	Muito envolvido	Até certo ponto envolvido	Apenas limitadamente envolvido	Não envolvido	Não se aplica	Total
Ministério	50,0% (9)	33,3% (6)	16,7% (3)	0% (0)	0% (0)	100% (18)
Serviço governamental	30,0% (30)	41,0% (41)	15,0% (15)	10,0% (10)	4,0% (4)	100% (100)
Região autónoma	0% (0)	50% (1)	50% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (2)
Município	26,5% (22)	33,7% (28)	25,3% (21)	4,8% (4)	9,6% (8)	100% (83)
Total	30,0% (61)	37,4% (76)	19,7% (40)	6,9% (14)	5,9% (12)	100% ()

Nota. — Percentagens referentes a cada tipo de governo. Frequência entre parêntesis.

ANEXO F — MEDIDAS EMBLEMÁTICAS DOS SIMPLEX 2006-2008

Os programas Simplex 2006, 2007 e 2008 contêm um total de 750 iniciativas.

Nas caixas abaixo, destacam-se trinta iniciativas do Simplex 2006, vinte iniciativas do Simplex 2007 e catorze iniciativas do Simplex 2008, consideradas as mais importantes.

Caixa F.1 — Trinta medidas emblemáticas do Simplex 2006 ([1])

1 — Diário da República Electrónico e acesso gratuito aos cidadãos

2 — Associação na Hora

3 — Era uma vez uma Matrícula no ensino básico e secundário

4 — Candidaturas e matrículas no ensino superior público electrónicas

5 — Consulta a Tempo e Horas

6 — Ponto único de contacto de oferta e procura de emprego

7 — Licenciamento municipal de obras

8 — Queixa electrónica na Inspecção-Geral da Admnistração do Território

9 — Declaração fiscal electrónica de rendimentos pré-preenchida

10 — Reclamações fiscais mais simples

11 — Facilitar os pedidos de prestações sociais e pensões de reforma

12 — Portugal na rede: Consulado virtual

13 — Menos burocracia, mais legalidade no regime de admissão de imigrantes

14 — Centro de atendimento do serviço de estrangeiros e fronteiras

15 — Equivalências de habilitações dos sistemas educativos estrangeiros

16 — Eliminação das certidões de inexistência de dívidas

17 — Simplificação do regime de segurança contra incêndios em edifícios

18 — Declaração electrónica de início, alteração e cessação de actividade

19 — Simplificação do licenciamento industrial

20 — Simplificação do licenciamento comercial

21 — Desmaterialização do processo de exportação

22 — PAC *online*

23 — Conciliar o equilíbrio ecológico com o desenvolvimento das populações nas áreas de REN

24 — Janela única portuária

25 — Eliminação da obrigatoriedade da celebração de escritura pública de empresas

26 — Eliminação da obrigatoriedade de livros de escrituração mercantil

27 — Dissolução e liquidação de sociedades mais fácil e rápida

28 — Prestação única de contas e outras obrigações de informação

29 — Caixa postal electrónica

30 — Marca na Hora

([1]) Simplex 2006, p. 14.

Caixa F.2 — Vinte medidas emblemáticas do Simplex 2007

1 — Registo Centralizado de licenças e autorizações prévias

2 — Balcão "Perdi a Carteira"

3 — Eliminação de certidões para serviços públicos

4 — Procedimento legislativo electrónico

5 — Queixas electrónicas às forças de segurança

6 — Sistema de localização de cidadãos portugueses em território estrangeiro

7 — Aposentação *online*

8 — Posto público *online* nos serviços definanças

9 — Casa Pronta

10 — Balcão integrado "Sucessão e Herança"

11 — Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial

12 — Instalações de gás e de combustíveis líquidos — Inspecção

13 — Fileira vitivinícola *online*

14 — Janela única logística

15 — *Boletim do Trabalho e Emprego*

16 — Consulta a tempo e horas

17 — Cartão electrónico de aluno

18 — Mecanismos de mobilidade nacional e internacional de estudantes e diplomados do ensino superior

19 — Portal da Cultura

20 — Recenseamento militar

Caixa F.3 — Catorze medidas emblemáticas do Simplex 2008

1 — Desmaterialização das guias de acompanhamento de resíduos

2 — Processo de suporte aos beneficiários das ajudas e incentivos da PAC

3 — Depósito Legal das Publicações

4 — Licenciamento de áreas de localização empresarial

5 — Projecto "Biblioteca em rede" do Ministério da Defesa Nacional

6 — Registo comercial bilingue

7 — Portal dos anúncios públicos

8 — Novo sítio do Diário da República Electrónico

9 — Pagamento de IVA nas importações

10 — ADSE — Acesso à conta-corrente dos beneficiários

11 — E-Agenda

12 — Carta de Condução

13 — Postos de atendimento do SEF e desmaterialização de processos

14 — Melhorar o atendimento na Segurança Social

Composto e impresso
na Imprensa Nacional-Casa da Moeda

Fevereiro de 2009

500 ex.

Edição n.º 1016051
ISBN 978-972-27-1784-7

Depósito legal n.º 285520/08