

Tornar a vida mais fácil para cidadãos e empresas em Portugal

ADMINISTRAÇÃO ELECTRÓNICA
E SIMPLIFICAÇÃO



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 Polónia, Portugal, a Eslováquia, a Espanha, a Suécia, a Suíça, 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 pode 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 Governança 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-Jeu Wang, Flemming Norling Olsen e Mikkel Sune Smith, coadjuvados por Melissa Peerless e Jennifer 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 ACCÇÃO	13
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
Notas	32
CAPÍTULO 2 — POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS	33
Visão e missão	33
Políticas e estratégias a nível do governo central	34
<i>Links</i> para outros programas da reforma do sector público	42
Políticas e estratégias a nível regional e local	44
Notas	45
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
Notas	64
CAPÍTULO 4 — ADMINISTRAÇÃO ELECTRÓNICA COMO FERRAMENTA DE SIMPLIFICAÇÃO	65
Como é que a administração electrónica apoia a simplificação?	65
Um <i>back-office</i> integrado para a simplificação	66
Normalização de dados	69
Quadro de segurança das TIC	70
Notas	72
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
Notas	91

CAPÍTULO 6 — FERRAMENTAS PARA ANÁLISE DO DESEMPENHO	93
Monitorização e avaliação	93
Resultados e impactes	105
Comunicação e diálogo	112
Notas	113
ANEXO A — CONTEXTO ECONÓMICO E SOCIAL	115
ANEXO B — A FORMA DE GOVERNO EM PORTUGAL	129
ANEXO C — HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO ELECTRÓNICA EM PORTUGAL	134
ANEXO D — METODOLOGIA	136
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 interações 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/conjuncto 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 <i>online</i>	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 poucas 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. **Acréscimo 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

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 Inspeção-Geral da Administração 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 de finanças
- 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 — Inspeção
- 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