



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Joana Silva Dias

**O E-GOVERNMENT COMO INSTRUMENTO DE
MODERNIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
O CASO DE UMA COMUNIDADE INTERMUNICIPAL**

VOLUME 1

Relatório de Estágio no âmbito do mestrado de Administração Público-Privada orientada pela Professora Doutora Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Julho 2023



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

JOANA SILVA DIAS

O E-GOVERNMENT COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DE UMA COMUNIDADE
INTERMUNICIPAL

E-GOVERNMENT AS A MODERNIZATION INSTRUMENT IN PUBLIC
ADMINISTRATION: THE CASE OF AN INTERMUNICIPAL COMMUNITY

*Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada*

Orientadora: Professora Doutora Graça Maria Correia Coelho Martins de Carvalho

Coimbra, 2023

Agradecimentos

Esta etapa final da minha vida académica é marcada não apenas pelo desenvolvimento deste relatório, mas também pela gratidão que sinto por todos os que me apoiaram e acreditaram em mim.

À minha orientadora, Doutora Graça Carvalho, por toda a disponibilidade, preocupação e sabedoria ao longo deste percurso.

À Comunidade Intermunicipal do Oeste por me ter recebido. Em especial à minha orientadora de estágio, Doutora Helena Santos, por todo o apoio e conhecimento transmitido e ao Doutor Paulo Simões. A oportunidade de realizar um estágio nesta instituição foi um marco importante para o meu desenvolvimento profissional.

Esta conquista não teria sido possível sem o incentivo, compreensão e apoio da minha família, que estiveram sempre ao meu lado.

Por último, resta-me agradecer às minhas amigas, Eva, Iara, Mariana e Joana, que me acompanharam, deram força e tornaram todo este percurso mais agradável. Muito obrigada a todos.

Resumo

A necessidade de efetuar mudanças e reformas que acompanhem a evolução da sociedade sempre foi imprescindível e necessária, bem como a capacidade dos governos para tal acontecimento. A Administração Pública tem atravessado diversas fases significativas, sendo notáveis as mudanças ocorridas a partir do século XX. Durante este período, várias reformas tiveram impacto significativo no funcionamento e no curso das organizações públicas.

A crescente influência das tecnologias de informação e comunicação tem levado os governos a adotarem estratégias de modernização nas suas práticas administrativas, o que torna relevante o debate em torno desta temática.

Deste modo, esta pesquisa pretende perceber a influência de princípios de modelos de governação no quotidiano dos cidadãos. Mais especificamente no caso da Comunidade Intermunicipal do Oeste. Ou seja, como o peso dos modelos interfere na prossecução das suas funções, na sua gestão e coordenação. Com o foco principal no *e-government* e nos serviços que proporciona, é importante entender qual foi a evolução que a Administração Pública sofreu até aos dias de hoje e se instrumentos como o Sistema de Informação Medidata são ou não uteis na prossecução do objetivo de mais e melhor digitalização de serviços públicos.

Os resultados obtidos demonstram que existem limitações e desafios na implementação do *e-government*, como a necessidade de investimento na literacia digital e capacitação técnica, bem como a resistência à mudança pela população, habituada a processos tradicionais. No entanto, com vários esforços para reverter essas limitações, tem contribuído significativamente para a modernização administrativa. Através da informatização de processos e da disponibilização de serviços online alcançou-se uma notável melhoria na eficiência dos serviços públicos, resultando numa maior aproximação aos cidadãos.

Palavras-Chave: Administração pública; *E-government*; Medidata; Modernização administrativa; Sistemas de informação.

Abstract

The need to conduct changes and reforms that accompany the evolution of society has always been essential and necessary, as well as the capacity of governments for such an event. Public Administration has gone through several significant phases, with remarkable changes occurring since the 20th century. During this period, several reforms had a significant impact on the functioning and course of public organizations.

The growing influence of information and communication technologies has led governments to adopt modernization strategies in their administrative practices, which makes the debate around this theme relevant.

Thus, this research intends to understand the influence of principles of governance models in the daily lives of citizens. More specifically in the case of the West Intermunicipal Community. That is, how the weight of the models interferes in the performance of their functions, in their management and coordination. With the focus on e-government and the services it provides, it is important to understand the evolution that Public Administration has undergone up to the present day and whether instruments such as the Medidata Information System are or are not useful in pursuing the objective of more and better digitization of public services.

The results obtained show that there are limitations and challenges in the implementation of e-government, such as the need to invest in digital literacy and technical training, as well as resistance to change by the population, accustomed to traditional processes. However, with several efforts to reverse these limitations, it has contributed significantly to administrative modernization. Through the computerization of processes and the provision of online services, a notable improvement in the efficiency of public services was achieved, resulting in a greater proximity to citizens.

Keywords: Public administration; E-government; Medidata; Administrative modernization; Information systems.

Lista de Siglas/Abreviaturas

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

AP – Administração Pública

CGA – Caixa Geral de Aposentações

DGFPRH – Divisão de Gestão Financeira, Património e Recursos Humanos

DMR – Declaração Mensal de Remunerações

E-gov – e-government

EM – Estados-Membros

UE – União Europeia

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

NPM – *New Public Management*

OesteCIM – Comunidade Intermunicipal do Oeste

RCI – Relação Contributiva via Internet

RH – Recursos Humanos

SAMA – Sistema de apoio à transformação digital da AP

SI- Sistema de informação

Sigma – Sistema Integrado de Gestão Municipal

SigmaSnc-AP – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

Índice de Figuras

Figura 1 - Graus de abrangência e-government.....	26
Figura 2 - Valor público do e-government	27
Figura 3 - Sub-pilares do Plano de Ação para a Transição Digital.....	35
Figura 4 - Organograma da OesteCIM	41

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Government versus Governance.....	17
Tabela 2 - Definições de governo eletrônico	25
Tabela 3 - Vantagens e Desvantagens do e-government	29
Tabela 4 - Eventos importantes do e-government	31
Tabela 5 - Eventos importantes do e-government atuais	32
Tabela 6 - Botões mais utilizados no funcionamento do Sigma.....	48
Tabela 7 - Integração da Medidata com a administração central	56

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	iv
Abstract	v
Lista de Siglas/Abreviaturas	vi
Índice de Figuras	vii
Índice de Tabelas	viii
Índice	ix
1. Introdução	1
1.1. Contexto da Investigação	1
1.2. Problemática e objetivos	2
1.3. Estrutura da Investigação	3
2. Enquadramento Teórico	4
2.1. Conceito de Administração Pública	4
2.2. A Administração Pública em Evolução	6
2.2.1. Modelo Burocrático Weberiano	8
2.2.2. New Public Management	13
2.2.3. <i>Network Governance</i>	16
2.3. O percurso português	18
3. Modernização Administrativa e Transformação Digital	21
3.1. O desenvolvimento da sociedade da informação	21
3.2. <i>E-government</i>	23
3.2.1. Características	26
3.2.2. Barreiras à implementação	28
3.3. O <i>e-government</i> em Portugal	29
3.4. Administração Local Digital	35
3.4.1. Desmaterialização de processos	36
3.5. Desafios	38
4. Estudo de caso	40

4.4. Metodologia	40
4.5. Apresentação da Entidade Acolhedora	40
4.5.1. O local de estágio – Divisão de Gestão Financeira, Patrimônio e Recursos Humanos	42
4.6. Transformação digital – caso da Medidata	45
4.7. Análise crítica.....	49
5. Conclusão.....	58
5.4. Limitações e orientações para o futuro	59
Referências.....	60
Jurisprudência	67

1. Introdução

1.1. Contexto da Investigação

O modelo burocrático, na perspectiva de weber, é a forma mais racional de organização. O mesmo pode contar, de entre as suas qualidades, a efetividade e racionalidade; no entanto, quando o assunto é o cidadão as palavras que o caracterizam é incapacidade e ineficácia (Martins, 2012). No seu início, estes seus defeitos não surgiam como problema, visto que o foco principal do Estado, na altura, não seriam os serviços que se prestavam aos cidadãos.

Conforme a sociedade e as suas instituições foram evoluindo, o modelo burocrático ficou para trás, visto que, tinha dificuldades em acompanhar as imprevisibilidades que esta evolução acarretava, trazendo conseqüentemente morosidade e confusão no desempenho de tarefas (Martins, 2012).

Esta mesma morosidade ainda se encontra muito visível em Portugal, constituindo-se como um dos principais problemas para o seu desenvolvimento, indo diretamente de encontro ao funcionamento da nossa administração pública (AP), marcada por uma postura autoritária por parte dos funcionários, valorização excessiva dos regulamentos e dificuldade no que toca ao atendimento dos clientes (Nunes, 2012). Neste sentido, surge uma reforma à Administração Pública, com novos modelos de governação que seguiram o modelo burocrático em termos de eficiência e eficácia, mas trouxeram consigo várias inovações e mudanças (Nunes, 2012).

De entre os principais modelos que surgiram está o *New Public Management*, com um papel determinante na modernização da AP. Este teve o seu início no final da década de 70 com inspiração nos métodos do setor privado. Neste sentido, incentivou a descentralização, com a redução de hierarquias, a desregulação e a delegação, o que, em termos de recursos humanos, tinha tendência a aproximar a administração pública à gestão empresarial (Nunes, 2012). Em Portugal, apesar de ter chegado mais tarde, não foi diferente, a eficiência e eficácia eram o grande foco, refletindo-se na adoção de metodologias e técnicas

tradicionalmente privadas, nomeadamente a avaliação de desempenho com base em objetivos, terceirização, autonomia financeira e contrato individual de trabalho.

Ainda na linha da evolução da sociedade, com o surgimento da *World Wide Web* e desenvolvimento das Tecnologias de Informação, o quotidiano dos cidadãos sofre fortes alterações. No final do século XX, mas principalmente no início do século XXI, assistiu-se a maneiras inovadoras de utilizar as TIC, em que as interações entre os indivíduos, produtor e consumidor e as relações entre Estado e cidadão já não são as mesmas. Com o crescimento de uma sociedade digital é imperativo que os governos se adaptem de maneira a fornecerem os melhores serviços públicos às suas populações, pois a tecnologia é vista como uma grande inovação mundial. No entanto, ainda existem muitos obstáculos para que se usufrua dos seus benefícios na plenitude, principalmente na relação entre os cidadãos e o Estado, no que se refere ao acesso a serviços públicos digitais (Correia & Maia, 2022). Neste sentido, surge o *e-government* com a capacidade de transformar as relações do Estado com os cidadãos, bem como com a própria AP, através do incentivo da utilização de tecnologias da informação.

Neste seguimento, inseridas no contexto de modernização dos serviços, as autarquias vêm-se obrigadas a aplicar as tecnologias de informação no seu trabalho diário. Uma das componentes dessa modernização prende-se com a gestão documental, levada a cabo em suporte de papel até então, e com a automatização de tarefas. Com a necessidade de proceder a uma desmaterialização, as autarquias optam por adquirir tecnologia que permita uma transferência de suporte de documentos em papel para formato digital e a simplificação de tarefas (Gouveia & Ranito, 2004). Esse processo permite alterar a base do desenvolvimento do trabalho das autarquias, através do apoio acrescido das tecnologias de informação. É neste contexto que surge a empresa Medidata.net – Sistemas de Informação para Autarquias – que disponibiliza um conjunto de aplicações relacionadas com a gestão de processos em todos os setores de uma autarquia (gestão de águas, contabilidade, património, urbanismo, entre outros).

1.2. Problemática e objetivos

Desde as suas origens mais tradicionais e burocráticas, a administração pública tem sido objeto de constantes transformações para se adaptar às novas exigências da sociedade

e aos avanços tecnológicos. O movimento de reformas administrativas emergiu com um objetivo claro: procurar eficiência, transparência e responsabilidade, como forma de atender às necessidades dos cidadãos (Secchi, 2009).

É importante reconhecer que a evolução da administração pública é um processo contínuo e em constante adaptação. Novos desafios surgem permanentemente, e é fundamental que as organizações públicas se continuem a reinventar de forma a aprimorar as suas práticas. Neste sentido, respaldados pela percepção de diversos autores sobre o nível de maturidade do e-government em Portugal, o seu impacto na modernização administrativa e na proximidade com o cidadão, temos como objetivo principal deste estudo perceber qual a contribuição de sistemas de informação como o Medidata para a referida maturidade. Este objetivo é desdobrado na procura da resposta sobre se com a utilização de programas como o Medidata, nomeadamente no presente caso, há de facto um passo no caminho na prestação de mais e melhores serviços e como é que esta plataforma contribui para a transformação das entidades públicas para entidades mais inovadoras com padrões tecnológicos e de exigência elevados, em detrimento da habitual imagem passada de processos lentos, procedimentos morosos e tecnologias ultrapassadas.

1.3.Estrutura da Investigação

A presente investigação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro é dedicado a fornecer o contexto e caracterizar o estudo desenvolvido, nomeadamente quanto aos objetivos a atingir. O segundo capítulo foca-se no enquadramento teórico da evolução histórica da administração pública e explora os modelos de governação seguintes: modelo burocrático weberiano, *New Public Management* e *Governance*. Adicionalmente, é explorada a evolução em Portugal nos diferentes governos. O terceiro capítulo enquadra a sociedade da informação, para, de seguida, perceber o modelo *e-government* e a sua importância. O quarto capítulo centra-se na apresentação da entidade acolhedora bem como o local onde o estágio foi realizado, dando enfoque nas aplicações da Medidata, ferramenta utilizada no trabalho diário da Divisão de Gestão Financeira, Património e Recursos Humanos. O quinto, capítulo é dedicado à conclusão do trabalho.

2. Enquadramento Teórico

2.1. Conceito de Administração Pública

O termo administração surge do latim *ad minister*, o que, originalmente, exprime direção, subordinação ou obediência, ou seja, alguém submeter-se às ordens de outrem. Esta expressão tem vindo a sofrer modificações ao longo dos anos, começando a alterar-se a sua interpretação para o alcance de objetivos comuns à população, através de uma ação organizada e planeada. Segundo o autor Chiavenato (2004), a administração passou a ser vista como um fim para atingir objetivos ao nível da organização através do planeamento, organização, direção e também do uso ponderado dos recursos que se possuem.

Apesar deste conceito estar muito presente no nosso dia a dia, nem sempre foi assim, razão pela qual a história da administração é muito recente. Mais especificamente, foi nos últimos vinte e cinco anos do século passado que se assistiu a uma mudança de perspetiva ainda mais acentuada, em que as democracias, agora totalmente industrializadas, sentem alterações tanto nos objetivos como nos métodos da administração central e das autarquias locais (Bilhim, 2004). Várias alterações ocorreram durante este período, como uma maior descentralização, menos hierarquia e menos intervenção estatal.

Quando se discute a administração pública, é difícil não mencionar Woodrow Wilson, 28º presidente dos Estados Unidos da América e a sua obra “The study of administration”, onde se distinguiu a Ciência da Administração como objeto de estudo e a administração da política. Este tornou-se um marco pelo facto de diferenciar a mesma de outros campos de estudo, como a Ciência Política e o Direito que, até então, detinham em si a administração pública (Lira & Silva, 2014).

Como conceito, e no seu sentido estrito, encontra-se associada à forma de administrar, ou gerir, de um Estado sempre com foco para o bem-estar da população. Ou seja, é percebida como parte indissociável da conceção de governo, da sua gestão e como o retrato da ação direta do Estado em todas as domínios da vida dos seus governados. As atividades tipicamente associadas à administração pública, sendo estas a legislativa e executiva, bem como todos os órgãos que a envolvem, sucedem-se pela relação que existe

entre o Estado e os seus cidadãos. Como descrito pelo autor António Tavares, no seu livro *Administração Pública Portuguesa* “A administração pública pode ser definida como o poder de gestão do Estado, que se manifesta no poder de regulamentar, tributar e fiscalizar, através dos seus órgãos e outras instituições, tendo em vista a prossecução do serviço público.” (Tavares, 2019, p. 11). Sucintamente, a administração pública define-se como um instrumento indispensável para o alcance dos objetivos do Estado, na medida em que, contém os organismos necessários que levam a cabo as suas tarefas.

É aqui que entra a separação entre a política e a administração, feita pelo autor Woodrow Wilson. A política é descrita como quem define, desenvolve e planifica as políticas, ou seja, o que fazer para se atingir determinado objetivo, e a administração é responsável por implementar e perceber qual a melhor forma para o fazer “Na perspetiva do autor, na implementação e gestão, os administradores públicos devem pautar a sua ação por critérios de economia e eficiência, isto é, minimizar custos e maximizando resultados.” (Bilhim, 2004, p. 21). O livro mencionado vem explicar quais as perspetivas de Woodrow Wilson quanto à separação da administração e política, referindo que o mesmo teve a preocupação em conceder ênfase à faceta instrumental da administração pública como forma de poder, tendo em conta a administração como uma instituição distinta dentro da política. Adicionalmente, também se preocupava com o contexto da estrutura de poder e da finalidade política:

“The core functions included not just the execution of the law but also the observation of and interaction with changing societal conditions, the day-to-day necessity of responding to those conditions and changing them through public action, and the accumulation of experience from daily action that goes into the making and remaking of laws and constitutions.” (Bilhim, 2004, p. 11).

O autor Goodnow (1900), no seu livro “*Politics and Administration*”, defende também a separação entre a administração pública e a política, tendo a mesma perspetiva de Woodrow Wilson em que as tarefas inerentes à administração necessitam de ser executadas por funcionários com competência para tal, enquanto a política deverá ser exercida por quem foi eleito para a desempenhar. A razão está no facto de que política e administração possuem características dissemelhantes.

O autor Graham T. Allison, cientista político norte-americano, foi igualmente relevante na concepção deste conceito. Na sua perspectiva a administração pública compreende três aspetos essenciais, sendo estes a gestão de políticas, a gestão de recursos e, por último, a gestão de programas. O autor fez também uma distinção entre a gestão pública e a gestão privada. Cinco pontos da distinção são: a perspectiva do tempo, em que os gestores governamentais têm curtos períodos para se dedicar a certos assuntos, enquanto nos privados dedica-se mais tempo para o planeamento; a medição da performance, tópico que é muito diferente em ambos os setores, na medida em que as técnicas de medição são claramente definidas no setor privado enquanto não o são no setor público; restrições de recursos humanos, em que na administração pública são muito complicados todos os processos, nomeadamente o recrutamento, a transferência, a contratação ou o despedimento de pessoal, o que dificulta a concretização dos objetivos a alcançar; outro ponto referido é a equidade e a eficiência, pois o setor público está mais preocupado com a equidade e deixa um pouco de parte a eficiência; por último, o impacto judicial e legislativo visto que as entidades públicas estão sujeitas a uma análise complexa de todas as suas ações, o que limita a sua atividade (Allison, 1980).

Após esta sintética análise do que é a administração pública para estes autores, importa perceber as razões que levam à sua constante evolução e a importância que acarreta para os cidadãos.

2.2. A Administração Pública em Evolução

Ao longo das décadas existem evoluções e mudanças a vários níveis, seja a nível social, económico ou político. Os Estados adaptam-se e evoluem com os seus cidadãos, sendo perceptível, que mal ou bem, houve tentativas para esse acompanhamento. Segundo o autor Ferraz (2008), desde o final do absolutismo, e mais recentemente, com a emergência do *New Public Management*, tanto o Estado como a administração pública se conceberam de maneiras diferentes de modo a dar uma resposta eficaz às exigências que cada mudança reclama. Cada um destes momentos tornou-se muito relevante para o que conhecemos no presente da AP “O Feudalismo e o fim do Absolutismo, o nascimento dos EUA, a Revolução Francesa, a emergência do Estado liberal e de Direito e a consolidação e descrédito do

Welfare State, entre outros, são períodos importantes na história da Administração.” (Ferraz, 2008, p. 5).

Atualmente, vive-se numa época complexa e incerta, o que dá ênfase à importância das administrações públicas na atividade humana. As organizações, sejam elas privadas ou públicas, possuem um papel predominante sendo mesmo um dos alicerces das sociedades, daí a importância de possuírem eficiência e eficácia no seu funcionamento, para que seja possível atingir objetivos e dar resposta a necessidades gerais. Apesar de todos os avanços tecnológicos e do conhecimento humano, estes, por si só, não são suficientes para fazer face às necessidades, caso não haja esforços para a sua implementação organizada (Chiavenato, 2004). Assim, uma boa administração é essencial para solucionar problemas existentes. Neste sentido, é relevante perceber qual foi a sua evolução e adaptação. Também o papel do administrador, em todas as organizações, vai exercer grande influência nos resultados que se pretende alcançar. Segundo o autor Chiavenato (2004), a capacidade de desenvolver as ações, tendo como foco as pessoas e através de cooperação, torna-se essencial. Assim dizendo, a cooperação e aproximação entre o Estado e o cidadão é imprescindível.

Os cidadãos estão cada vez mais exigentes. Não só pedem soluções tangíveis por parte de quem os governa, mas também um alívio na carga fiscal que sofrem todos os meses. Ou seja, a gestão dos serviços públicos é confrontada com uma dupla imposição que pede maior eficiência e eficácia quando o assunto é prestação de mais e melhores serviços públicos (Ferraz, 2008). Percebe-se que, a cada vez maior complexidade e capacidade de mudança das sociedades, bem como a mudança das suas exigências, conjuntamente com o contexto em que se inserem economicamente, tem um grande impacto na composição, organização e conceção da AP, o que se reflete nos seus diferentes modelos de governação que vieram evoluindo.

É por esta razão que é inevitável não fazer referência às reformas do Estado e das suas funções, dado que, qualquer reforma que envolva o Estado irá refletir-se na AP. Com a cada vez maior utilização de tecnologias é necessário repensar a adaptação a fazer, pois com o desenvolvimento das mesmas vieram novas competências que implicam novos procedimentos. Sucintamente, o conceito “modernização” vem acompanhado de progresso e a procura de progredir para algo melhor do que o seu precursor (Bilhim & Gonçalves, 2020).

São vários os modelos que surgiram como forma de dar resposta às mudanças. Neste estudo destacamos quatro que tiveram e continuam a ter uma influência importante no funcionamento da Administração Pública portuguesa. A presente análise irá assim incidir sobre o Modelo Burocrático, o *New Public Management*, a *Network Governance* e o *e-government*.

2.2.1. Modelo Burocrático Weberiano

Os conceitos do modelo burocrático tiveram o seu início durante o século XVI, principalmente na Europa, onde o seu alastramento se verificava não só na administração das entidades governamentais, mas também em outro tipo de organizações, nomeadamente militares e religiosas (Secchi, 2009). Desde essa época o modelo veio a desenvolver-se e amplificar-se, passando de ser tipicamente associado ao público para ser visto em várias organizações privadas. A implementação generalizada do mesmo ocorreu no século XX, período pós-Revolução Industrial, inspirando reformas em várias administrações públicas pelo mundo (Secchi, 2009).

O início do século XX, no que se refere à administração estatal, ficou marcado por várias características, nomeadamente, racionalidade, hierarquização e impessoalidade, após a adoção do modelo. E, apesar de a grande parte do seu desenvolvimento se ter dado na Europa, vários autores norte americanos contribuíram com o seu conhecimento, exercendo uma grande influencia na sua consolidação, como por exemplo Woodrow Wilson. No entanto, o autor que mais se destacou, e a quem se atribui a criação do modelo é Max Weber. O sociólogo alemão foi o seu principal ideólogo. Por estas razões é muito comum o modelo em questão ser chamado de “modelo burocrático weberiano”.

Quando o debate é relativo aos modelos de governação, o ponto inicial de referência, normalmente, é o paradigma weberiano. Esta situação deve-se ao facto de ser um modelo com várias tentativas de reforma, mas que, apesar disso, ainda continua a permanecer muito visível nas administrações públicas atuais “*The Weberian model continues to serve as the intellectual foundation for thinking about governing, and as the model against which most attempts to reform are directed.*” (Peters, 2009, p. 9). A burocracia surge então, nos termos weberianos, como uma maneira organizada de um conjunto de

cidadãos, dentro de uma determinada conjuntura, prosseguir ordenadamente um certo fim, por meio de uma utilização eficiente e eficaz dos recursos possuídos (Ribeiro, 2022).

A conceção weberiana possui também outras denominações, sendo estas modelo de organização racional e administração legal burocrática, devido ao seu foco em produzir mais eficiência para a administração pública. Na visão de Weber, o burocrata caracteriza-se como um profissional racionalista. Ou seja, Weber, defendia a racionalização dos processos, hierarquização e uma capacidade de prever e precisar os procedimentos organizacionais. O modelo criado pelo sociólogo alemão não foi pensado apenas para a administração pública, mas também para o setor privado e organizações de outros tipos (Martins, 2012).

Segundo Secchi (2009), há três características que se destacam no modelo burocrático. Primeiramente, o autor menciona a formalidade, a qual vem delimitar as responsabilidades e obrigações aos funcionários de determinada organização, ou seja, de modo que as suas tarefas sejam levadas a cabo de maneira fluída e continuada são estabelecidas rotinas, impostas hierarquias e uma rígida formalização de todos os processos que envolvem poder de decisão e comunicação, seja interna ou externa. Deste modo o funcionário é o que a burocracia impõe através de regras rígidas. Por outras palavras, a hierarquia serve para sujeitar os agentes envolvidos à subordinação de certas regras e normas, bem como para responsabilizar quem se encontra no topo quanto à coordenação de tarefas, através de procedimentos padronizados.

De seguida, Secchi (2009) refere a impessoalidade. A impessoalidade vem associada à primeira característica na medida em que cria preceitos de autoridade bem definidos, que vão determinar a relação existente entre os funcionários e quem se encontra no topo da hierarquia da organização. Isto leva a que os cargos, dentro de certa hierarquia, estejam sob controlo total da organização e não dos trabalhadores que os ocupam “Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização.” (Secchi, 2009, p. 351).

Por fim, o profissionalismo. O profissionalismo encontra-se associado ao conceito de mérito como forma de valor moral e intelectual. Cada funcionário encontra-se no seu cargo e desempenha determinadas funções devido ao seu mérito, demonstração de conhecimentos e através de uma disputa justa. Este princípio vai contra o nepotismo, uma

vez que fornece a possibilidade aos funcionários da sua promoção dentro de certa organização, dependendo essa apenas do seu conhecimento (Secchi, 2009).

Face ao que foi referido é visível que existe um olhar especial para a eficiência organizacional no modelo tradicional da administração pública. A eficiência organizacional implica que se tenha em atenção tanto a utilização dos recursos disponíveis como a competência administrativa, o fazer bem à primeira. Estas características vêm-se na teoria burocrática pois há “(...) uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro lado, o valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas (...) (Secchi, 2009, p. 352). A burocracia também se caracteriza pela equidade, defendendo que os funcionários recebam igual tratamento e salário para trabalho semelhante.

Para Weber são várias as vantagens que a burocracia traz para a administração pública e para as diversas formas de associação. De entre as vantagens enumeram-se: a continuidade da instituição, esta vai de encontro à valorização do mérito que confere a manutenção de certas competências técnicas; a racionalidade, uma vez que implica a conformidade com os meios que se possui para os fins que se pretende alcançar; rapidez nas decisões, que encontra-se relacionada com a formalidade, anteriormente mencionada, em que cada funcionário sabe o papel a desempenhar; por último, a previsibilidade do comportamento humano. Weber argumentava que ao seguir regras preestabelecidas e uma certa padronização, que o comportamento humano seria previsível, logo a organização estaria à frente de qualquer necessidade ou imprevisto que surgisse (Chiavenato, 2004).

Como anteriormente referido, a burocracia tem a virtude de profissionalizar o trabalho e evitar o nepotismo através do mérito. Por ser incentivada a equidade através de modelos gerais de justiça e igualdade de tratamento, as condições de trabalho são mais favoráveis o que dificulta a corrupção e incrementa a moralidade económica, garantindo a colaboração entre um amplo grupo de indivíduos “As pessoas cumprem regras porque os fins visados pela organização são valorizados e cada qual deve fazer a sua parte para que o objetivo global seja alcançado.” (Chiavenato, 2004, p. 267).

2.2.1.1. Disfunções burocráticas

Apesar de Weber acreditar que esta seria a forma mais racional de organização, houve várias críticas ao modelo burocrático por parte de outros campos de estudo e escolas de pensamento. O autor Robert Merton, sociólogo estadunidense, estabeleceu uma crítica acerca de efeitos negativos provocados pela burocracia (Secchi, 2009). Merton, ao analisar as consequências desejadas por Max Weber, como a previsibilidade de modo a conseguir atingir a maior eficiência possível, chegou a consequências não desejadas e não previstas pelo pai da burocracia, como a ineficiência e falhas. Estas passaram a ser denominadas de disfunções burocráticas “A essas consequências imprevistas, Merton deu o nome de disfunções da burocracia para designar anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido pejorativo que o termo burocracia adquiriu junto aos leigos no assunto” (Chiavenato, 2004, p. 268).

Para Merton (1967), esta disfunção encontra-se associada a variáveis que não foram consideradas ao pensar este modelo, ou seja, a dimensão informal da organização, no sentido em que, o comportamento humano nunca é totalmente previsível, mesmo sob hierarquias e regras bem definidas, sendo que é o comportamento humano que tem impacto direto no desempenho da organização. Neste sentido, não existe uma organização racional na sua totalidade, visto que o modelo ideal da burocracia irá sempre sofrer desvios devido à ação humana. Ao não ter considerado o indivíduo nos seus estudos, Weber não se apercebeu que, quando o homem tem ação direta sobre a burocracia, a previsibilidade está longe de ser alcançada.

Outra disfunção burocrática passa pela resistência à mudança através da internalização das regras e apego aos regulamentos. Neste modelo, as regras e regulamentos são vistos como primordiais; o funcionário deixa de ser flexível tendo apenas conhecimento das normas e não das ações a desempenhar “Os regulamentos, de meios, passam a ser os principais objetivos do burocrata.” (Chiavenato, 2004, p. 269). O trabalhador apenas faz o que se encontra dentro da sua rotina, e quando surge qualquer tipo de mudança, é rejeitada por não estar dentro do padrão. Esta disfunção é descrita da seguinte forma pelo autor Robert Merton:

Tais inadequações na orientação que envolvem incapacidade treinada derivam claramente de fontes estruturais. O processo pode ser brevemente recapitulado. (1) Uma burocracia eficaz exige confiabilidade de resposta e estrita devoção aos regulamentos. (2) Tal devoção às regras leva à sua transformação em absoluto; eles não são mais concebidos como relativos a um conjunto de propósitos. (3) Isso interfere na pronta adaptação em condições especiais não claramente previstas por aqueles que elaboraram as regras gerais. (4) Assim, os próprios elementos que conduzem à eficiência em geral produzem ineficiência em casos específicos. A plena compreensão da inadequação raramente é alcançada pelos membros do grupo que não se divorciaram dos significados que as regras têm para eles. Essas regras com o tempo tornam-se simbólicas, em vez de estritamente utilitárias. (Merton, 1967, p. 265).

Adicionalmente, destaca-se a despersonalização e impessoalidade nas relações, talvez a disfunção que mais marca a burocracia. Esta existe não só entre funcionários, mas também entre os funcionários e o cidadão. A razão para esta crítica está relacionada com o facto de, dentro da organização, os funcionários estarem apenas a preencher um cargo, ou seja, a burocracia salienta a função que a pessoa desempenha e não a individualidade de quem está a ocupar esse lugar (Chiavenato, 2004). O resultado é um atendimento estandardizado, sem ter em conta as individualidades de cada caso, o que passa a ser um obstáculo na comunicação entre o Estado e o cidadão, situação contraditória à consideração dos utilizadores dos serviços públicos como o seu principal foco.

Não obstante todas estas imperfeições, o modelo burocrático é perceptível na essência de diversas teorias administrativas, incluindo a portuguesa. Várias das suas características ainda perduram no tempo, umas mais que outras.

De entre os aspetos que ainda perduram, destacam-se as estruturas hierárquicas, muito inspiradas na burocracia tradicional, que ainda são utilizadas para manter um certo controlo e centralização. Também os procedimentos ditados pela lei estão dentro das características sentidas na atualidade, juntamente com um raciocínio formal, impessoal e rígido.

Apesar de, alguns dos seus pressupostos ainda fazerem parte da atualidade, conforme a sociedade e as suas instituições foram evoluindo, o modelo burocrático ficou para trás, dadas as dificuldades em acompanhar as imprevisibilidades que a evolução acarreta, trazendo conseqüentemente morosidade e confusão no desempenho de tarefas.

A par dos problemas referidos, o contexto histórico e social é condicionante para o surgimento de uma reforma da administração pública, com novos modelos de governação que seguiram o modelo burocrático em termos de eficiência e eficácia, mas que trouxeram consigo várias inovações e mudanças. É de referir alguns acontecimentos que perpetuaram a crise do Estado e, conseqüentemente, o aparecimento do modelo da Nova Gestão Pública, nomeadamente, as duas crises de petróleo, num período em que ainda se estavam a combater as conseqüências da segunda guerra mundial, a primeira no ano de 1973 e a segunda em 1979, com impacto na economia mundial que na década de 80 do século passado sofreu um período de regressão que não foi possível reverter (Nunes, 2006). O autor, menciona também a crise fiscal sentida neste período, um grande motivo para o enfraquecimento estatal e de revolta por parte dos cidadãos, contribuintes de cada vez mais impostos sem verem retorno nos serviços públicos. Simultaneamente, a globalização e evolução tecnológica trouxeram consigo grandes mudanças a uma velocidade nunca vista, que se refletiu nos métodos do setor produtivo (Nunes, 2006). As críticas ao modelo burocrático aumentaram, o que levou a uma mudança de paradigma e à proliferação do *New Public Management* (NPM) como modelo a seguir pela AP, pautada por uma diminuição da intervenção direta do Estado.

2.2.2. New Public Management

O *New Public Management*, emergiu entre as décadas de 1980 e 1990 como uma tentativa para solucionar os problemas que se sentiam no panorama económico e social e principalmente na insatisfação com o desempenho da administração pública. Para combater a crise económica e fiscal da década de 70 o NPM trouxe consigo inovações, uma mudança de direção e reorganização da gestão do setor público (Nunes, 2018).

Este novo modelo volta a destacar a eficiência e a eficácia. No entanto, através de novas ideias e métodos, a principal e mais inovadora característica é a utilização no setor público de técnicas e procedimentos tipicamente associados ao setor privado. Esta

incorporação de padrões de índole privada nas administrações públicas, baseada no *managerialismo*, inicialmente teve mais intensidade em países com cultura anglo-saxónica, nomeadamente a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, a Nova Zelândia e a Austrália; só depois e de forma mais gradativa se começou a observar tanto na Europa Continental como no Canadá. “Trata-se, em suma, de reconstruir o setor público sob bases pós-burocráticas, e que encontram no *managerialismo* um desses principais fundamentos.” (Nunes, 2006, p. 22).

Segundo Hood (1991), a sua evolução encontra-se interligada com quatro “megatendências” administrativas, sendo estas enumeradas pelo autor. A primeira refere-se às tentativas de abrandar ou retroceder os crescentes gastos públicos e de recursos humanos que os governos suportavam até então. A segunda respeita à mudança de perspetiva para a privatização e afastamento do núcleo institucional dos governos, bem como a uma delimitação de competências mais afincada. A terceira diz respeito ao rápido desenvolvimento da automatização, principalmente nas TIC e no desenvolvimento e fornecimento dos serviços públicos. E, por último, o autor faz referência à emergência das agendas cada vez mais internacionalizadas, situação que, inevitavelmente, desenvolveu a tomada de decisão em cooperação intergovernamental, deixando para trás a tradição de decisões isoladas.

Conceitualmente, a visão da NPM seria a procura de utilização lógica dos meios disponíveis para alcançar melhores resultados, o cumprimento de objetivos através da produtividade e efetividade, bem como uma aposta na descentralização do poder de decisão e responsabilização como forma de aumentar a confiabilidade nos serviços públicos, o que se tornou a base da reforma. Grosso modo, apostou-se em práticas de gestão privada como tentativa de incorporar a produtividade que caracteriza e conduz os setores privados, o que vem incentivar a competição e a escolha do consumidor. Conforme descrito por Peters (2001), no seu livro “The Future of Governing”, os governos ao utilizarem as técnicas do setor privado conseguem conduzir a um governo melhor com menor despesa.

O NPM foi marcado por várias evoluções e mudanças no seu objetivo e na sua aplicação, mas a maioria dos autores não fugia muito da base da sua teoria. No caso de David Osborne e Ted Gaebler no livro “Reinventig Government” vieram propor um governo empreendedor, em que os governos devem dar um uso inovador aos seus recursos de modo a atingir níveis maiores de eficiência e de eficácia “Quando se fala em empreendedores

públicos, dizem os autores, está a falar-se de pessoas e instituições que habitualmente agem desta maneira: utilizam constantemente seus recursos de maneira inovadora a fim de elevar sua eficiência e efetividade.” (Keinert & Silva, 1993, p. 97). Já Jones e Thoompson (1997), defendem que existem cinco convicções base neste modelo e chamam-lhes os cinco “R’s”, sendo estes, reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e revisão.

Verifica-se assim que os aspetos mais marcantes deste modelo passam pela eficiência e eficácia, a orientação para o mercado, o foco em princípios empresariais, a introdução de concorrência e medidas de avaliação com base no desempenho.

2.2.2.1. Críticas ao *New Public Management*

Apesar de o *New Public Management* ter sido amplamente adotado no setor público em vários países, tem as suas falhas e disfunções o que levou a que lhe fossem direcionadas críticas por diferentes autores.

Hood (1991), afirma que as críticas a este modelo vieram em quatro contra-alegações. A primeira assenta na visão de que o NPM é apenas uma moda com pouco conteúdo, ou seja, o ponto de vista pouco ou nada mudou. Assim sendo, a solução passaria por lhe oferecer uma substância real de modo a corresponder à realidade “(...) for exemple, in making output contracts between ministers and chief executives legally binding or in breaking up the public servisse employment structure (...)” (Hood, 1991, p. 9).

Em segundo lugar consta a alegação de que este modelo veio prejudicar o serviço público ao não ter a capacidade de cumprir uma das suas imposições de maior relevância, a de reduzir os custos por unidade de serviço. Os críticos defendem que os resultados do NPM são o contrário do mencionado anteriormente, assentando em repercussões como a amplificação da gestão e aumento da burocratização “(...) and a rapid middle-level bureaucratization of new reporting systems (as in the remarkable growth of the performance indicator industry).” (Hood, 1991, p. 9).

Outra crítica habitual passa pelo facto de este modelo prometer mais, melhores e mais baratos serviços públicos sob o mote do bem público, sendo, no entanto, um promotor de vantagens particulares (Hood, 1991). Vários autores afirmam que este é na verdade um

movimento individualista, que apenas tem em vista os altos gestores/administradores em detrimento dos serviços públicos, funcionários e cidadãos em geral. A solução passaria por fornecer mais poder aos consumidores através, por exemplo, de renovados sistemas de democracia direta (Hood, 1991). Por último, é criticada a imposição de universalidade do NPM uma vez que diferentes valores administrativos terão também diferentes consequências para aspetos fundamentais e para a estrutura administrativa (Hood, 1991).

Jerry Muller (2019), autor do livro “The Tyranny of Metrics” considera que o modelo concede demasiado foco a indicadores de desempenho como forma de apreciar o êxito dos governos. Existe uma fixação nos resultados e indicadores do desempenho nas organizações, uma das principais características do NPM, que pode levar à “tirania das métricas” na medida em que se tornam no único fator de avaliação da qualidade “The metric fixation is the seemingly irresistible pressure to measure performance, to publicize it, and to reward it, often in the face of evidence that this just doesn’t work very well.” (Muller, 2019, p. 4). O autor faz referência a várias distorções que esta determinação pode causar, nomeadamente o incentivo para serem atingidos apenas objetivos de curto prazo, deixando para trás os objetivos de longo prazo que são de elevada importância para a eficiência e eficácia das organizações (Muller, 2019, p. 56).

Após esta análise verifica-se que o NPM surgiu como tentativa de solucionar os problemas advindos do Modelo Burocrático Weberiano e que apesar das várias críticas, esta doutrina gestonária ainda hoje perdura em vários aspetos das administrações públicas. De maneira a ultrapassar as suas limitações seria necessária uma abordagem que estivesse mais focada no cidadão e no fornecimento de serviços públicos eficientes, bem como um foco na participação e colaboração entre o Estado e os seus cidadãos. É neste sentido que começam a aparecer novos modelos de governação que tentam colmatar as falhas do NPM tendo em conta cada contexto específico.

2.2.3. *Network Governance*

O termo *governance* ou governança é um conceito que não possui consenso quanto à sua definição. Este surgiu devido ao fenómeno da globalização, que veio alterar radicalmente o cenário internacional. A mudança que mais se sentiu foi a perda de soberania

dos Estados, devido ao aparecimento de agências supraestatais, obrigando-os a ceder, em parte, o seu poder. A relação entre o Estado e os indivíduos deixou de existir e passou para uma relação entre Estado, indivíduos, organizações e empresas (Gonçalves, 2005). Esta distingue-se de *government* em vários aspetos, como se verifica na tabela 1:

Tabela 1 - *Government versus Governance*

	<i>GOVERNMENT</i>	<i>GOVERNANCE</i>
Definição	Tomada de decisão formal, cuja autoridade é legitimada por regras formais da instituição	Formal e informal exercício de autoridade, tendo como alvo a construção de consensos em decisões específicas
Atores	Um pequeno número de participantes, essencialmente do setor público	Um grande número de participantes, provenientes dos setores público e privado e da sociedade civil.
Focus	Estruturas organizacionais e instituições	Processos, políticas e resultados
Estruturas	Sistemas fechados, exercício de autoridade em territórios limitados; participação obrigatória. Hierarquia	Sistemas abertos, divisão funcional da autoridade, participação voluntária. Networks e Parcerias
Processo de tomada de decisão	Baixa consulta, sem cooperação e sem envolvimento na formulação e	Ampla consulta, cooperação entre os atores na definição e implementação das políticas
Modalidades de interação	Autoridade hierárquica, relações conflituais, comando e controlo sigiloso, prestação de serviços direta	Consulta e relações colaborativas, administração pública aberta e transparente, habilitando o seu papel
Decisões	Rígidas e específicas	Com base em critérios e princípios orientadores de decisões autónomas
Implicações externas das decisões	Efeitos compulsivos, proibições e obrigações	Inexistência de obrigatoriedade mas os incentivos e condições determinam o comportamento dos diferentes atores

Fonte: Cepiku (2013); Carvalho (2019)

Importa referir que, por ser um termo amplo com diversos sentidos, é necessário que o mesmo seja acompanhado com um adjetivo qualificativo para que se saiba qual o tipo de governança que se examina (Secchi & Neto, 2023).

A abordagem da *Network Governance* (Governança em Rede) considera que um Estado não é diretivo, mas sim influente, ou seja, a sua função é a de promover relacionamentos com base na confiança entre os vários atores, visto que o poder de coordenação é partilhado pelos intervenientes (Carvalho, 2019). Assim dizendo, as redes assumem-se como um modelo necessário nesta nova ordem. “As redes representam um novo modo de interação entre governo e sociedade, estando associadas, conforme a abordagem teórica, ao esvaziamento do Estado enquanto produtor de bens e serviços, à emergência de novas interações interdependentes entre atores, ou à reconfiguração da relação entre

sociedade civil e Estado.” (Rodrigues, 2010, p. 27). A confiança é então altamente necessária e atua como um veículo para as interações recorrentes nas redes.

Assim, a governança em rede deve ser entendida como um modelo que tem como base a criação de redes interorganizacionais que se encontram envolvidas em qualquer uma das fases das políticas públicas. Segundo Rodrigues (2010), existem alguns princípios a ter em conta quando se discute este modelo, nomeadamente: as relações entre os autores não são simétricas o que envolve conteúdos e intensidades variáveis; as ligações devem ser analisadas na totalidade e não apenas na dimensão diádica, uma vez que tanto podem ser diretas como indiretas; o desenho das ligações resulta na origem de redes não aleatórias, ou seja, são criados grupos, fronteiras e ligações intergrupos que se sucederam por algum motivo em comum, o que as torna relativamente estáveis; as uniões intergrupos são importantes, seja para o ator, seja para a rede; as redes não aleatórias que se formam em ligações assimétricas, dão início a uma distribuição desigual dos recursos; por último, as redes têm a sua atividade de colaboração e competição estruturada na procura de recursos.

Nesta perspetiva, não importa apenas avaliar o impacto da sua atividade ou o sucesso da implementação da política em questão. O foco está na avaliação abrangente da própria rede e, mais especificamente, na sua eficiência. E, ao adotar uma abordagem multidimensional, procura-se examinar vários aspetos e dimensões da atividade em rede (Rodrigues, 2010). De acordo com Rodrigues (2010), aquela análise é importante no caso das Comunidades Intermunicipais que atuam em conjunto com as várias câmaras municipais que as compõem, sendo necessário que compreenda um conjunto de níveis para que exista eficácia, sendo estes, de acordo com o autor, a comunidade, composta pelos atores que são direta ou indiretamente afetados pela política pública; a rede, relativamente ao seu funcionamento; e a organização, que tem em conta a perspetiva individual de cada ator que participa na rede. As redes assumem-se como um importante instrumento de cooperação e colaboração que permite o trabalho conjunto entre os municípios

2.3. O percurso português

Portugal, desde a década de 60 tem passado por vários processos de reforma da administração pública. Segundo Bilhim (2021), estas encontram-se sustentadas na

Constituição de 1976 no artigo 267.º, n.º1 “A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.”.

A desburocratização é feita com base em cinco princípios constitucionais, que são os seguintes: princípio da desburocratização, da aproximação dos serviços às populações, da participação dos interessados na gestão da administração pública, da descentralização e, por último, da desconcentração (Bilhim, 2021). A implementação desses princípios exigiria que a gestão pública direcionasse os seus esforços de forma contínua para se adaptar ao ambiente em que se encontra, um país com uma população de 10 milhões de habitantes. Neste contexto demográfico, a população está a envelhecer, o que se converte num aumento considerável dos gastos com as pensões e numa redução do número dos contribuintes ativos, por outras palavras, ocorre um desequilíbrio entre as entradas e as saídas (Bilhim, 2021). Neste sentido, tornou-se imprescindível a redução da despesa pública, que veio acompanhada com novas ideias sobre a melhor forma de gerir e modernizar. Conforme o autor João Bilhim (2021) foram três os governos que mais contribuíram para as reformas que analisaremos com maior foco no aspeto dedicado à organização.

O primeiro foi o XV Governo Constitucional, tomou posse a 6 de abril de 2002 e as suas funções foram iniciadas com o propósito de reformar “nunca se ansiou tanto por reformas como neste período em Portugal; havia uma espécie de mística pelas reformas sonhadas, e uma necessidade de mimetismo e legitimação interna face à pressão externa.” (Bilhim, 2021, p. 6). No que concerne à organização, obteve destaque na reforma dos institutos públicos com a Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, bem como com a Lei n.º 4/2004 de 15 de janeiro de 2004, que veio esclarecer quais as regras a que a organização administrativa deve respeitar (Bilhim, 2021). Num lado menos positivo, intensificou o que se conhece por “agencificação da administração portuguesa” um fenómeno que levou autores a afirmar que foi uma moda do modelo da Nova Gestão Pública (Araújo, 2011). O governo em questão procurou estabelecer uma base legal para as iniciativas de especialização/desregulamentação da estrutura tradicional da administração central do Estado, que vinha a ser realizada pela criação de institutos públicos com autonomia

financeira, uma estratégia que tinha como objetivo proporcionar maior liberdade aos gestores (Bilhim, 2021).

De seguida, o XVII Governo Constitucional, com início de funções a 12 de março de 2005. Um dos seus grandes focos seria uma administração pública próxima do cidadão e promotora de desenvolvimento económico “A estratégia do Governo aposta na recuperação da confiança para lançar uma dinâmica de crescimento progressivo da economia, que permita também combater o desemprego e reduzir as desigualdades sociais.” (Presidência do Conselho de Ministros, 2005). Neste sentido, foi criado pelo governo o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), este baseava-se nos seguintes princípios: Avaliação das atividades desenvolvidas pela administração central; Desconcentração de funções para níveis regionais e locais; Descentralização de funções para a administração local; Diminuição das estruturas administrativas; Simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos; Reestruturação dos serviços desconcentrados de nível regional; Desenvolvimento progressivo de Serviços Partilhados (PRACE, 2006). Deste programa resultou uma redução superior a 30% do número de organismos da Administração Central, permitida pela mobilidade de trabalhadores em funções públicas e pela fusão de organismos (PRACE, 2006). É de destacar também o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (Simplex) para a modernização e simplificação da administração pública. “Orientar a Administração para uma resposta pronta e eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas constitui um objetivo subjacente a toda a simplificação e o princípio fundamental inspirador e norteador.” (AMA, 2009).

O XIX Governo Constitucional, iniciou funções em 20 de julho de 2011. Enfrentou a difícil tarefa de executar o programa de medidas de austeridade imposto pela Troika para evitar a falência de Portugal, devido aos sérios desequilíbrios nas finanças públicas (Bilhim, 2021). O seu programa assentou em cinco pilares, nomeadamente, o Desafio da Mudança, as Finanças Públicas e o Crescimento, a Cidadania e a Solidariedade, a Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional e o Desafio do Futuro (Presidência do Conselho de Ministros, 2009). Quanto à organização, comprometeu-se a criar um serviço único tributário e promover serviços partilhados entre as diferentes áreas da administração pública, reduzir o número de serviços, avaliar a eficiência e eficácia dos serviços públicos e reorganizar as administrações local e regional e a prestação de serviços da administração central em nível

local (Bilhim, 2021). Através da aprovação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) foram extintos e racionalizados vários organismos de que resultou uma redução de cerca de 40% de estruturas de nível superior da administração direta e indireta (Bilhim, 2021).

As reformas passadas por Portugal nos últimos 20 anos refletem tanto a pressão externa, por parte da União Europeia e de outros organismos internacionais, bem como a pressão interna por parte dos cidadãos, estas assumiram, de certa forma, um carácter legitimador perante as pressões mencionadas.

3. Modernização Administrativa e Transformação Digital

3.1. O desenvolvimento da sociedade da informação

Vivemos num tempo de transformações e transições a nível social que têm vindo a alterar a sociedade e, de modo a entender as mudanças que ocorreram também a nível de governação é importante perceber o que levou às mesmas. Ou seja, é relevante perceber as transformações sociais, visto que, estão diretamente ligadas ao modo como a governação é exercida, como anteriormente referido. Os avanços tecnológicos são cada vez mais rápidos, portanto, é dever da administração pública desenvolver um ambiente que seja capaz de responder às novas necessidades dos cidadãos (Sérgio et al., 2020).

O aumento exponencial da tecnologia teve o seu início a partir do século XX, época de grandes avanços na globalização, mais consideravelmente no final da década de 90, altura em que os consumidores, de modo geral, já possuíam um computador próprio. Este facto aliado ao acesso à Internet veio alterar a conceção de tempo e de espaço. As várias relações entre os indivíduos, empresas e entre estes e o governo já não são as mesmas, a comunicação encontra-se agora à distância de um clique, praticamente instantâneo. Esta foi uma altura de profundas mudanças no cenário mundial, passou a existir uma sociedade conectada em rede, em que as fronteiras foram atenuadas, passando a ser possível a realização de vários processos em massa, sem que a eficiência e praticidade estivesse em causa (Sérgio et al., 2020). No entanto, nesta altura, a utilização da tecnologia era apenas

algo que auxiliava pequenos aspetos da vida pessoal, ou seja, eram utilizadores passivos, não era algo que marcasse significativamente o quotidiano.

Já no século XXI, a realidade não é a mesma, sendo necessária uma nova forma de observar o mundo. Segundo Lévy, (2003), a virtualização não afeta apenas a informação, afeta também os corpos, o funcionamento económico, os quadros coletivos da sensibilidade e o exercício da inteligência. Estamos inseridos num contexto cada vez mais dependente do mundo digital em que a rede de computadores é imprescindível e afeta todos os aspetos do dia a dia “Vive-se a era da Inteligência Artificial, dos Veículos Autónomos, do Big Data, das Nanotecnologias e de inúmeras outras tecnologias que fazem parte das nossas vidas.”(Piaia et al., 2019, p. 126). De acordo com Schwab (2016), há autores que argumentam que nos encontramos na Quarta Revolução Industrial baseada na revolução digital. No entanto, é necessário ter em conta que há países que ainda não recuperaram dos desafios trazidos pelas revoluções industriais anteriores, o que irá acentuar ainda mais o fosso entre países de primeiro mundo e países de terceiro mundo, agora principalmente pelo analfabetismo digital (Schwab, 2016).

Portanto, constata-se uma diferença entre os utilizadores do século passado, que apenas recorriam ao uso das TIC de forma pontual e se necessário, e do século atual, em que o utilizador se encontra inserido num meio constantemente ligado à internet, alteração que se explica pelo facto de os dispositivos terem diminuído consideravelmente de tamanho e terem ganho portabilidade, seja o smartphone, computador portátil, smartwatch ou tablet. Emerge assim a sociedade da informação, designação dada aos utilizadores das TIC. De acordo com Webster (2014), existem cinco critérios que definem a existência da sociedade da informação, o tecnológico, o económico, ocupacional, espacial e cultural, sendo que, na sociedade atual, a informação é um mecanismo de elevada importância no relacionamento entre as comunidades (Webster, 2014). Na visão de Moore (1997), a sociedade da informação tem três características principais, a primeira é a utilização da informação como um recurso económico, a segunda é a possibilidade de identificar um maior uso da informação entre o público em geral, e por último, é o desenvolvimento de um setor de informação dentro da economia.

Este conceito parece ainda não ter uma definição concreta, mas é consensual que ao viver-se sob a Era Digital os padrões de interação social já não são os mesmos (Castells,

2005). Os aparelhos tecnológicos exercem grande influência na vida da população a nível social, político, nos serviços e entretenimento. Novas realidades foram criadas no mundo digital, principalmente nas redes sociais que permitiram uma nova forma de socialização e partilha de conhecimento e informação como nunca se tinha experienciado “Como exemplo desses novos padrões de interação social, é possível mencionar o número crescente de usuários das principais redes sociais existentes na atualidade” (Piaia et al., 2019, p. 127). Este é um espaço sem fronteiras onde existe uma “linguagem digital” comum, em que, independentemente do país que alguém se encontre e da língua que fala, a comunicação é facilitada por esta linguagem (Galli, 2004). Nesta realidade já não é suficiente a noção de sociedade isolada nem de fronteiras, pois, após a adição do digital, os utilizadores evoluíram e criaram formas de ultrapassar barreiras linguísticas, podendo levar, futuramente, a uma sociedade universal.

Neste seguimento, é dever dos governos e da administração pública adaptarem-se a esta nova era digital. Ao acompanharem a evolução das suas sociedades advêm várias vantagens, nomeadamente, relacionarem-se mais e melhor com os cidadãos, promover a transparência o que melhora a democracia e a confiança (Gouveia, 2004). Este aumento de confiança estimula iniciativas inovadoras e contribui para o aprimoramento geral das políticas públicas, pois, quando os dados são transparentes e acessíveis, os cidadãos podem acompanhar e entender melhor as ações e decisões do governo. Para que isso se alcance é necessário implementar um novo modelo de administração pública que esteja alinhado com as exigências atuais e que facilite o seu desempenho (Gouveia, 2004). A modernização administrativa é crucial neste sentido, em que o foco é o melhoramento dos serviços públicos no decorrer de programas estatais e europeus de desenvolvimento de um governo eletrónico.

3.2. E-government

Desde o aparecimento da *World Wide Web*, tem sido dada especial atenção à adaptação das tecnologias no mundo empresarial; mais recentemente começou também a mostrar-se preocupação por novos setores, incluído o governo. (Davison et al., 2005). Os governos sejam eles locais, regionais, nacionais ou supranacionais, naturalmente, têm sido mais lentos a incorporar a transição digital no seu cotidiano. Visto que as TIC possuem um

papel de relevo na economia de praticamente todos os países, torná-las uma mais valia está dependente da utilização que se faça por parte das organizações (Campos & Marques, 2006). Tem-se assistido ao uso das tecnologias de informação e da comunicação digitais ou eletrónicas como instrumentos da administração local e central, como tentativa de remodelar os seus métodos internos e como nova forma de interação entre o governo e os cidadãos, o que fez emergir um novo conceito de governo, o governo eletrónico, ou *e-government* (*e-gov*) (Saragoça, 2011).

Existe uma imagem estereotipada associada ao conceito de governo, definida por uma burocracia lenta e incapaz de se adaptar a mudanças, que o deixa para trás no uso de novas tecnologias e novos modelos de negócio (Davison et al., 2005). Aqui surge a importância do *e-government*, pois significou uma adaptação às alterações ao nível social. Este modelo de governação teve o seu início do final da década de 90 e foi rapidamente difundido entre os países desenvolvidos e a maior parte dos países em desenvolvimento. De acordo com Saragoça (2011), o governo eletrónico tem as suas bases em três circunstâncias históricas, o primeiro é o aumento insustentável dos gastos públicos, que não é sinonimo de serviços mais eficientes, o segundo é o aparecimento de uma nova forma de pensar que tem foco na eficiência, concorrência e as regras de mercado como maneira de aproximação do Estado às necessidades dos cidadãos, e por último, o desenvolvimento exponencial das tecnologias de TIC e consciência do valor acrescido que estes sistemas acarretam (Saragoça, 2011).

O governo eletrónico surgiu como um processo de modernização da administração pública, que visa a melhoria dos serviços fornecidos aos cidadãos tendo em conta as oportunidades que este novo paradigma oferece. Neste seguimento, observa-se um crescimento progressivo da utilização das TIC, que se refletiu na eficiência e eficácia dos serviços públicos e na abertura para a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão (Marques, 2016, p. 155).

Este é ainda um conceito sem uma definição consensual, mas existem características em comum em todas as definições, como a utilização das TIC pela administração pública “(...) tanto nas operações externas como no intercâmbio e fornecimento de informações e serviços às empresas, a outros governos e à população em geral.” (Marques, 2016, p. 155). O autor David Brown (2005), descreve-o como decorrente

de uma interação entre três conjuntos distintos de forças, as TIC, conceitos de gestão e o próprio governo. O autor menciona que é interessante perceber que a maior parte da inovação tecnológica, bem como o novo pensamento de gestão que surgiu associado, ocorreu sempre fora do governo, principalmente no setor privado, enquanto o governo vem sendo influenciado por forças externas, ou seja, pelas necessidades e capacidades do público, nesta lógica é ainda um conceito que se encontra em evolução (Brown, 2005). Já para o governo português, o *e-government* é um processo que se encontra apoiado no desenvolvimento tecnológico de informação e que coloca o cidadão e as empresas no foco das suas ações, resultando no melhoramento da qualidade, comodidade dos serviços e participação ativa por parte dos seus cidadãos “Simultaneamente, aumenta a eficiência, reduz custos e contribui para a modernização do Estado.” (UMIC, 2003, p. 4).

Os autores Al-Shehry et al. (2006) elaboraram uma tabela que representa alguns exemplos de definições de governo eletrônico, para além das já apresentadas, onde podem ser analisados os pontos em comum das visões de cada uma das abordagens.

Tabela 2 - Definições de governo eletrônico

Perspetiva	Definição de e-government	Autores
Usar a tecnologia por motivos políticos	O uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), e particularmente a Internet, como ferramentas para alcançar uma melhor governança.	OECD (2004)
Reformar o setor público	O uso das TICs para melhorar a eficiência, eficácia, transparência e responsabilidade do governo.	World Bank Group (2004)
Mudar a gestão	A utilização das TIC nas administrações públicas aliada à mudança organizacional e novas competências para melhorar os serviços públicos, os processos democráticos e reforçar o apoio às políticas públicas.	European Information Society (2004:20)
Dimensões do e-government	O governo eletrônico deve ser dividido em quatro áreas distintas de atividade, a saber: democracia eletrônica, prestação de serviços eletrônicos, gestão eletrônica e governança eletrônica.	Berri (2004)
Tecnologia	Utilizar a Internet e a <i>World Wide Web</i> para fornecer informações e serviços do governo aos cidadãos.	United Nations (2003)
Relações com os agentes	O uso de tecnologia pelo governo, como a Internet, para auxiliar na entrega de informações e serviços aos cidadãos, funcionários, parceiros de negócios, outras agências e outras entidades governamentais.	Layne and Lee (2001)
Política	O governo eletrônico oferece uma oportunidade para que os governos se reorganizem, aproximem do cidadão e cooperem com as diversas sociedades.	Dunleavy (2002) (Caldow, 1999).

Adaptado de: (Al-Shehry et al., 2006)

Percebe-se que este conceito, no seu sentido amplo, compreende quatro graus de abrangência, como demonstrado na figura 1:

Figura 1 - Graus de abrangência e-government



Adaptado de: (F. J. F. Nunes, 2020) (Torres et al., 2005)

3.2.1. Características

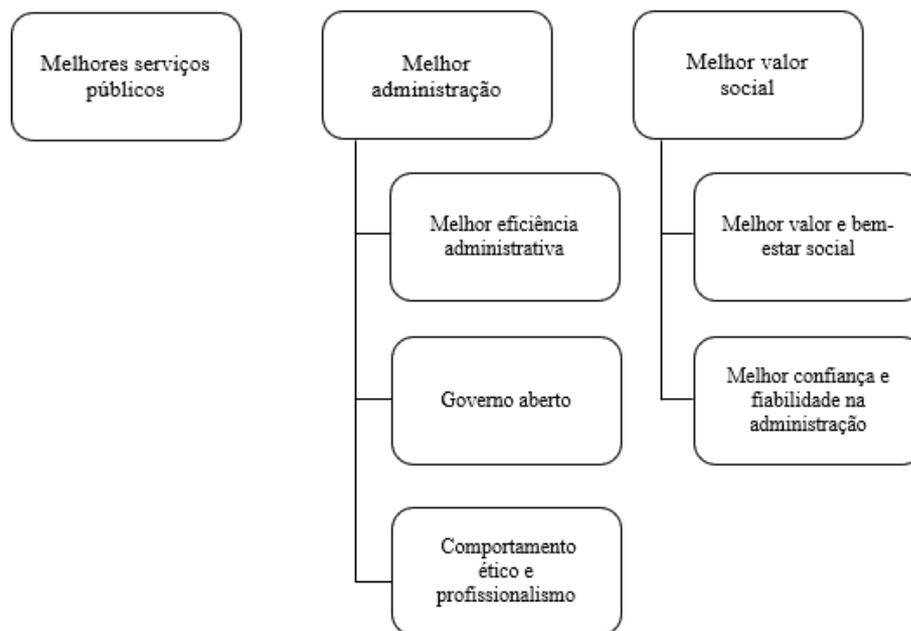
O governo eletrônico despertou fenómenos que se tornaram características no ambiente do setor público. Ao efetuar-se uma transição para este novo modelo tem-se acesso a oportunidades únicas que melhora não só a transparência operacional através de ações claras e habilidade de resposta aos cidadãos, mas também a eficiência e eficácia interna (Davison et al., 2005). Desenvolveram-se comunidades virtuais, e também novas instituições mais tradicionais diretamente ligadas ao *e-government*, que criaram a sua própria cultura organizacional (Brown, 2005). Ou seja, foram criadas instituições próprias que combinam modelos organizacionais novos e tradicionais.

São várias as características que o compõem, destacando-se a maior eficiência e eficácia, com a redução da burocracia, no sentido em que, os processos são simplificados devido à automatização e digitalização, o que os torna mais fáceis e rápidos, diminuído os gastos tanto de tempo como monetários. A transparência e responsabilização são também aspetos que sofrem melhorias com a implementação do governo eletrônico, pois, promove a disponibilização de informações relevantes para os cidadãos, facilitando o seu acesso, acompanhamento e controlo das ações dos governos.

A maior abertura à participação dos cidadãos é outra característica a destacar, o *e-gov* vem facilitar a colaboração da população na tomada de decisão governamental. São vários os meios que se podem utilizar para o possibilitar, como canais online, plataformas de envolvimento cívico ou consultas públicas, de forma a receber feedback para perceber o que está a correr bem e o que pode ser melhorado.

Outra característica relevante é a integração e a interoperabilidade, no sentido em que há uma integração nos sistemas informáticos entre as várias estruturas e divisões governamentais. Procedeu-se a uma partilha de informação entre várias instituições, fornecendo a informação de maneira integrada, através de uma arquitetura orientada a serviços que segue os princípios da simplificação já mencionados, nomeadamente, eficiência, transparência, partilha e customização. Salienta-se, neste seguimento, que o *e-gov* tem vindo a enfatizar o valor público em vários níveis, a figura 2 tem como objetivo ilustrar as cinco dimensões do valor público criadas pelo governo eletrónico com origem em três dimensões principais:

Figura 2 - Valor público do e-government



Adaptado de: (Twizeyimana & Andersson, 2019)

É importante ter em conta que em todo este processo o *e-gov* deve garantir que a segurança e privacidade dos dados pessoais dos cidadãos sejam salvaguardadas. Da mesma forma, os governos devem ter em atenção o nível da qualidade e adequação do serviço que vão oferecer à população repensando a forma como os seus serviços são fornecidos, e não se focarem apenas em obter o máximo de serviços ou páginas web, como aconteceu no início da implementação deste modelo de governação “This rethinking must necessarily include divsavowal of the “build in and they will use it” mentality that infiltrates much web-enabled thinking.” (Davison et al., 2005, p. 282). Os governos devem aprender a extrair valor da implementação das TIC para se alcançar conhecimento, que resulta em tomadas de decisões rápidas e eficazes, caso contrário não se conseguirá alcançar o total potencial. As TIC surgem como uma oportunidade de inovar a forma como os serviços públicos são entregues, mas pode também, melhorar a relação entre o governo e os cidadãos (Davison et al., 2005).

3.2.2. Barreiras à implementação

No artigo de Marche e McNiven (2003), percebe-se que os governos passam a ideia de estarem mal preparados para as oportunidades que o governo eletrónico pode trazer (Marche & McNiven, 2003). Neste sentido, os desafios do governo eletrónico são vários, devendo-se principalmente à dificuldade relacionada com a integração dos procedimentos operacionais e sistemas de informação. Ou seja, questões de privacidade e segurança, que se refletem no medo dos cidadãos quando o assunto é fornecer informações pessoais ao interagir com o governo em plataformas web. Neste sentido, são também enfrentados desafios legais e regulatórios para que esteja tudo em conformidade com as leis nacionais e da União Europeia de proteção de dados. A exclusão digital é também um desafio, pois há quem não tenha acesso a meios digitais ou não tenha a formação adequada, o que acentua as desigualdades sociais. Adicionalmente, existe uma resistência à mudança por parte dos cidadãos e funcionários públicos, habituados a processos tradicionais. A pouca experiência com as TIC e pouca compreensão dos benefícios que esta mudança pode trazer, dificulta ainda mais o processo (Davison et al., 2005).

Existem, pois, muitas vantagens associadas ao e-Gov, mas observam-se também algumas desvantagens, como descrito na tabela 3:

Tabela 3 - Vantagens e Desvantagens do e-government

Vantagens	Desvantagens
Eficiência melhorada, redução de custos e poupanças	Falta de igualdade no acesso público à internet
Economia de tempo	Falta de confiança e crime cibernético
Melhor comunicação e interação entre a AP e empresas ou cidadãos	Hiper vigilância
Acesso online a serviços	Falsa sensação de transparência e responsabilização
Transparência e menos burocracia	Infraestrutura cara
E-participação	

Adaptado de: (Joseph, 2015)

De forma a superar todos estes desafios é imprescindível definir uma agenda, com objetivos concretos, que envolva as partes interessadas, com foco no cidadão, para se perceber onde é necessário investir em infraestruturas adequadas. O investimento em formação e consciencialização de forma a superar as resistências dos funcionários e dos cidadãos é igualmente importante.

3.3. O e-government em Portugal

A transformação e modernização administrativa tem-se estabelecido como uma preocupação fundamental dos governos portugueses, que procuram estar na linha da frente (Campos & Marques, 2006). O objetivo do *e-government* para Portugal é ser um país de referência no que toca a prestar serviços de qualidade, eficientes e transparentes (Campos & Marques, 2006).

As iniciativas para a modernização conhecem os seus primeiros esforços na década de 90. Em 1991, foi aprovado o programa INFOCID (Sistema Interdepartamental de

Informação ao Cidadão), com o objetivo de disponibilizar informação aos cidadãos apenas num sítio, através da integração de mais de 50 departamentos afetos ao governo. Já em 1996, foi possibilitado, pela primeira vez, efetuar a entrega do IRS em formato digital. Em 1997 foi apresentado, pela Sociedade da informação, o “Livro Verde sobre a Sociedade da Informação em Portugal”, que reconheceu que a Sociedade da Informação poderia, de facto, contribuir para que o bem-estar dos cidadãos fosse melhorado (MSI, 1997). No ano de 2000, ainda no enquadramento da INFOCID, foi formado o Serviço Público Direto, este possibilitava que a emissão de certidões no registo civil, predial e comercial pudessem ser feitos eletronicamente (Marques, 2016). Um ano mais tarde, em 2001, “é determinada a divulgação do relatório sobre a aquisição de bens por via eletrónica pela Administração Pública e é exigido aos empregadores com dez ou mais colaboradores que enviem as declarações de remunerações em suporte digital ou através da Internet, aos serviços da segurança social” (Marques, 2016).

Em 2002, durante o XV Governo Constitucional português, foi determinado no seu programa uma estratégia de *e-government* que compreendia cinco grandes linhas estratégicas, com o objetivo de refazer a organização do Estado. É nesta altura que surge a UMIC (Unidade de Missão para a Inovação e o Conhecimento), com o intuito de definir uma estratégia para o desenvolvimento do governo eletrónico em Portugal (Campos & Marques, 2006). Esta unidade criou vários planos de ação, destacando-se o “Plano de Ação para o Governo Eletrónico” que identifica sete elementos de intervenção fundamentais baseados em serviços públicos modernos e eficazes originados em tecnologia, orientados e próximos dos cidadãos (Campos & Marques, 2006). Neste sentido é criado o Portal do Cidadão, um site em que o cidadão tem acesso a várias informações acerca de vários serviços públicos, é também criado o Programa Nacional de Compras Eletrónicas, o Diário da República em formato digital, bem como a Biblioteca do Conhecimento (Campos & Marques, 2006). Na seguinte tabela pode perceber-se melhor os eventos relevantes para o *e-gov* em Portugal nesta sua época inicial:

Tabela 4 - Eventos importantes do e-government

Ano	Denominação
1991	Lançamento do INFOCID
1996	Missão para a Sociedade da Informação
1997	Estado aberto; Livro verde para a Sociedade da Informação em Portugal (MCT)
2000	Portugal Digital (POSI)
2002	Plano estratégico Info 2005; Plano Estratégico dos Serviços Públicos Eletrónicos
2000/6	POSI – Programa Operacional para a Sociedade da Informação, depois POS_C – Programa Operacional para a Sociedade do Conhecimento
2002	Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC)
2003	Portal do Cidadão
2003/4	Plano de Ação para o Governo Eletrónico (UMIC)
2005	UMIC passa a Agência para a Sociedade do Conhecimento
2005	Plano Estratégico (GCNELPT)
2005	Programa Ligar Portugal
2006	Simplex
2006	Agência para a Modernização Administrativa (AMA)
2007	Gabinete Secretaria de Estado da Modernização Administrativa (GSEMA)
2007	Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP)

Adaptado de: (Anes, 2009)

Neste âmbito, cabe sublinhar a importância do programa Simplex, que teve início no ano de 2006, com o objetivo promover a simplificação administrativa e legislativa, como forma de conceder mais facilidade aos cidadãos e empresas no seu relacionamento com a administração pública ao mesmo tempo que aumenta a eficiência interna dos serviços.

Esta aplicação constante de medidas de *e-government* em Portugal, mostrou várias vantagens para os seus cidadãos “Os novos serviços proporcionados pelas TIC são essenciais para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, estimular a atividade empreendedora e melhorar a qualidade dos serviços prestados.” (Marques, 2016, p. 160). Foi também permitido, pelo governo eletrónico, que se estabelecessem novos tipos de relação, como o governo para o cidadão (G2C, Government to citizen), o governo para as empresas (G2B, Government to business) uma conceção que envolve a utilização de redes globais e de sistemas informáticos para as compras e serviços contratados pelo Governo (Rover, 2009), o governo para o funcionário público (G2E, Government to employee) que tem em atenção a reestruturação e manutenção da organização interna da administração pública ao utilizar as ferramentas adequadas, por último, o governo para o governo (G2G, Government to

Government), que contém as relações intergovernamentais e intragovernamentais (Marques, 2016).

Neste seguimento, é importante fazer uma análise dos últimos dez anos de reformas de modo a perceber o nível de modernização atual. No contexto da União Europeia em termos de políticas públicas, estratégias e ações, o tema do desenvolvimento do *e-government* tem recebido grande atenção. Portugal, como Estado-Membro da EU, tem seguido as suas indicações e recomendações. Esta situação verifica-se desde a década de 90. Atualmente existem iniciativas de referência, que com vêm confirmar esta tendência, nomeadamente o “Programa Simplex +”, as “Grandes Opções do Plano (GOP) para 2019” e outros que estão descritos na seguinte tabela:

Tabela 5 - Eventos importantes do e-government atuais

Ano	Denominação
2015	Chave Móvel Digital
2016	Plano de ação global para as TIC na Administração Pública (PGTIC)
2016	Programa Simplex + 2016
2017	Estratégia TIC 2020
2020	Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal

Autoria própria

A necessidade de autenticação tornou-se altamente necessária desde que se começou a disponibilizar serviços públicos online. Neste sentido, foi criada a Chave Móvel Digital, em 2015, para criar uma identidade digital segura do cidadão, que é aceite em Portugal e em toda a União Europeia. A utilização da Chave Móvel Digital permite o acesso a duzentos portais e aplicações e a várias informações como os números de identificação pessoais, morada, cartão de cidadão e até mesmo à sua situação profissional. Adicionalmente, é possível utilizá-la para “(...) marcar uma consulta no Serviço Nacional de Saúde, alterar a morada no ePortugal, solicitar certidões, pagar impostos, solicitar subsídios, proceder a uma matrícula escolar, ou solicitar uma licença na Câmara

Municipal.” (Carrasqueiro & Vasconcelos, 2021). Esta é uma iniciativa que revela o foco na experiência do utilizador e que aumenta a confiança do cidadão para a utilização do digital.

Sendo que um dos grandes objetivos do *e-government* é a simplificação e modernização administrativa, é relevante dar especial destaque ao programa Simplex que foi criado para atingir esse mesmo objetivo de simplificação dos processos e a desburocratização. O Simplex teve o seu início, como já mencionado, em 2006 e foi um dos resultados das estratégias de modernização do Governo português, que surgiu para dar resposta às exigências dos cidadãos e à nova geração que utiliza diariamente as TIC, proporcionando um relacionamento com a AP de forma não tradicional (AMA, 2009). Desde o seu começo que as suas ações vão no sentido de promover a associação entre a simplificação administrativa, a simplificação legislativa e medidas de administração eletrónica; esta é uma junção fundamental para o acesso à informação por parte dos cidadãos, sem necessidade de deslocação (AMA, 2018).

Este programa é implementado todos os anos com ajustes ao do ano anterior, ou seja, faz-se uma avaliação e conforme os resultados são delineadas novas medidas de forma a atingir cada vez mais inovação. Este, nos primeiros cinco anos teve mais de mil medidas de simplificação implementadas com sucesso (AMA, 2017). Entre o período de 2011 e 2015, deixou de ser uma prioridade para o governo, voltando no ano seguinte, em 2016, para os planos de modernização administrativa.

Neste sentido, foi em 2016 que teve o seu regresso como um novo programa o Simplex+, sendo a entidade responsável pela sua promoção e desenvolvimento a Agência para a Modernização Administrativa (AMA). Foram definidas duzentas e cinquenta e cinco medidas de simplificação legislativa e administrativa neste ano; os temas de atuação considerados foram os seguintes: Administração Pública + eficiente; Comunicações + simples; Documentos + acessíveis; Licenciamentos + ágeis; Mais serviços e + informação num único local; Obrigações + simples; Serviços para estrangeiros + fáceis. E, tinha como principais objetivos:

1. Reduzir os encargos administrativos para os cidadãos e as empresas;
2. Prestar serviços públicos mais simples e rápidos aos cidadãos e às empresas;
3. Aumentar a eficiência interna da administração pública;

4. Desenvolver práticas de participação e consulta (AMA, 2017, p. 133).

A AMA afirma nas conclusões do seu relatório de atividade de 2016 que foram verificados progressos notáveis com a implementação do Simplex e de outras medidas como a alteração de morada ou pedido de cartão de cidadão online (AMA, 2017).

Em 2017, foi desenvolvida a Estratégia TIC 2020 pelo Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública. Esta medida permitiu que os organismos da AP realizassem transformações digitais nos seus processos de negócio e estruturas de suporte “As sinergias criadas entre diferentes áreas e serviços permitiram a melhoria da vida dos cidadãos e empresas no seu relacionamento com a Administração Pública.” (Governo português, 2020, p. 3). Foram três os eixos de ação da Estratégia TIC 2020, a integração e interoperabilidade, a inovação e competitividade e a partilha de recursos, já os objetivos foram:

Tornar os serviços digitais mais simples, acessíveis e inclusivos;

Potenciar a adesão aos serviços digitais por parte dos cidadãos e das empresas;

Garantir um desenvolvimento sustentável (Governo português, 2020).

O resultado revelou-se em mais de 700 projetos concluídos com benefícios líquidos superiores a 420 milhões de euros, o que vem comprovar que a aposta na transição digital da AP é muito importante e gera impactos positivos.

Adicionalmente, em 2020, foi criado o Plano de Ação para a Transição Digital como um impulsionador de transformação do país para a sua aceleração, sem deixar ninguém para trás, com base em três pilares: a capacitação e inclusão digital das pessoas, a transformação digital do tecido empresarial e a digitalização do Estado (República Portuguesa, 2020). Estes pilares são complementados com diversos sub-pilares, descritos na Figura 3:

Figura 3 - Sub-pilares do Plano de Ação para a Transição Digital



(República Portuguesa, 2020)

Na era da quarta revolução industrial, Portugal, através das suas várias iniciativas demonstra preocupação em transformar o país para que acompanhe todas as mudanças que vêm ocorrendo.

3.4. Administração Local Digital

A administração pública local não é alheia à evolução contínua a que assistimos e é ao estar mais próxima dos cidadãos e ao ter melhor conhecimento das suas necessidades que possui maior capacidade de instalação e promoção da interação com o digital por parte da sua população (Gouveia & Gouveia, 2008). O *local e-government* segue os mesmos princípios associados ao *e-government*, mas diferencia-se pela maior proximidade territorial ao cidadão, ou munícipe. Deste modo “Como resultado do seu papel, o desenvolvimento e implementação do local e-government não se podem dissociar das competências que as Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia possuem no nosso país.” (Gouveia & Gouveia, 2008, p. 8).

Neste âmbito, um dos aspetos a ter em atenção é o interesse que há para as comunidades que a sociedade da informação se desenvolva (Gouveia & Gouveia, 2008). São as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia que devem ter a responsabilidade de implementar e desenvolver o governo eletrónico local, pois são as entidades governamentais mais próximas das comunidades do seu território. A tecnologia implementada nas autarquias

locais é uma oportunidade de melhorar ao remodelar os serviços, melhorar a democracia local e fomentar a capacidade económica local (Bilhim e Neves, 2007). As funções *do local e-government*, segundo Gouveia (2004), são publicar informação, interagir com o cidadão, efetuar transações com o cidadão e restantes domínios da administração pública local.

É necessário ter em conta que há mais fatores no governo eletrónico local para além de autarquias digitais. As cidades digitais são exemplo disso pois possuem uma lógica de cooperação. Envolvem não só as autarquias digitais, mas também outras entidades, instituições e *stakeholders*, que comunicam entre si, partilham informação e fomentam a democracia participativa (Bilhim e Neves, 2007).

3.4.1. Desmaterialização de processos

Ao vivermos na “Era da Informação” a informação possui um papel imprescindível para o desenvolvimento das instituições; assim sendo, qualquer que seja a instituição é necessário que exista um sistema de gestão documental, que desmaterialize os processos e facilite o trabalho (Martins, 2016).

O conceito de desmaterialização de processos pode definir-se como uma transformação de processos burocráticos e documentais tradicionais, que utilizam o papel como base, em processos digitais e eletrónicos. Assim dizendo, pauta-se por ser uma transformação que tem em vista a eliminação da dependência de documentos físicos ao substituí-los por documentos digitais “A desmaterialização de processos procura otimizar os circuitos de informação através de aplicações tecnológicas, sendo a informação comunicada e arquivada no formato digital, no sentido de agilizar e facilitar a monitorização dos processos.” (Ávila et al., 2012, p. 201).

O objetivo de desmaterializar passa por aumentar a eficiência ao reduzir a dependência de documentos em formato físico o que elimina a necessidade de armazenamento físico e torna os processos mais ágeis e menos burocráticos. Contribui também para uma redução nos custos associados à impressão e armazenamento, o que reduz de igual forma a utilização de energia e do papel, bem como a emissão dos gases de efeito de estufa. A digitalização dos processos é, de igual forma, uma aliada da promoção da

transparência e responsabilização, pois o facto de os documentos estarem à distância de um clique por parte dos cidadãos e empresas é uma relevante mais-valia na melhoria dos serviços públicos e do atendimento ao cidadão (Martins, 2016).

Adicionalmente, importa referir que a utilização de documentos em formato digital implica que se garantam medidas de segurança, como, por exemplo a implementação da assinatura digital autenticada, em substituição da tradicional (Correia, 2006).

Assim, a desmaterialização de processos vai para além da simples digitalização de documentos e a sua gestão, no sentido em que combina esses dois elementos com a gestão de workflows de uma organização, ou seja, refere-se à otimização dos circuitos de informação por meio de aplicações tecnológicas (Ávila, 2012). Pode afirmar-se que a desmaterialização de processos é uma combinação dos conceitos de gestão eletrónica de documentos e de gestão de workflows, o que requer a implementação de novos sistemas e ferramentas tecnológicas, os chamados sistemas de informação e gestão.

3.4.1.1. Sistemas de Informação na Administração Local

Na era da sociedade da informação, a procura contínua por maior eficácia, eficiência e economia, requer que as instituições, principalmente a administração pública, sejam modelos na implementação de sistemas e ferramentas tecnológicas, porque são ferramentas indispensáveis para promover a agilidade e o acesso fácil a um maior número de participantes, bem como para facilitar o compartilhamento de informação entre eles (Gaspar et al., 2017). Portanto, a implementação de um sistema de informação que procura melhorar os processos, garantir uma conexão contínua, acesso aos dados e aos processos, gerar relatórios em tempo real e facilitar a partilha de informações, assim como promover o trabalho em rede entre diversos atores, são sinergias que trazem um valor imenso para a comunidade (Gaspar et al., 2017).

Os sistemas de informação (SI), são compostos por pessoas, procedimentos e equipamentos que são interdependentes e encontram-se submetidos a mecanismos de controlo no processamento de dados, estes auxiliam a tomada de decisão, coordenação, análise e visualização de uma dada organização (Caldeira, 2011). São infraestruturas que

suportam o fluxo de informação de uma instituição, utilizados para assegurar “(...) a satisfação das necessidades de informação e garantir a independência da própria organização (...)” (Gouveia, 2004, p. 13). Por outras palavras, é um meio de reunir a informação, através de bases de dados, de forma que seja preservada e o seu acesso seja rápido, ajudando também a uma melhor organização.

De acordo com Gouveia & Ranito (2004), há cinco funções num sistema de informação que são as seguintes:

1. Recolha da Informação: garantir a entrada de dados no sistema;
2. Armazenamento da informação: garantir o registo dos dados necessários ao sistema;
3. Processamento da informação: permitir uma perceção com qualidade dos dados e informação disponíveis no sistema;
4. Representação da informação: permitir uma perceção com qualidade dos dados e informação disponíveis no sistema;
5. Distribuição da informação: garantir o fluxo de dados e de informação no sistema (Gouveia & Ranito, 2004).

No âmbito das autarquias, a utilização dos SI reflete-se como um meio para interagir com os cidadãos e para uma implementação adequada do *local e-government*. Com a modernização administrativa e a relevância dos SI, bem como as iniciativas do governo eletrónico local e a procura de atender às necessidades dos cidadãos, surge o Medidata para fornecer soluções eficientes e acessíveis ao otimizar a gestão de informações.

3.5. Desafios

No decorrer das atividades da administração pública local, surgem novos desafios associados à sociedade da informação e ao *local e-government*. De acordo com Gouveia (2004), estes desafios são de natureza social, que impactam as populações locais e as questões de gestão da informação, pontos que têm cada vez mais relevância na relação dos indivíduos com o poder local. Deste modo, importa perceber qual o papel que os indivíduos e as organizações desempenham na sociedade da informação, para que se garantam os meios

apropriados ao suporte da sua atividade. No entanto, certificar um Sistema de Informação capaz e adequado constitui também um desafio (Gouveia & Ranito, 2004).

As TIC alteraram a forma como se procede ao registo da informação, possibilitaram que a mesma seja acedida com mais facilidade e rapidez e tornou alguns procedimentos praticamente automáticos, sem muita necessidade de intervenção humana. Desta forma, os sistemas de informação permitem que o foco dos trabalhadores se desloque do fluxo de dados para o seu conteúdo. No entanto, este é um dos desafios que se coloca a estes sistemas: “(...) os dados e informação, mas também os próprios sistemas de informação e das tecnologias que os suportam, têm de ser reequacionados.” (Gouveia & Ranito, 2004, p. 33). Assim, para que seja possível dar respostas a solicitações, quer sejam elas internas ou externas, é necessário que exista uma adaptação. O sistema de informação terá que, independentemente do tamanho da organização em que se encontra inserido, adaptar-se e coordenar-se com os objetivos da organização.

Outro desafio apontado por Gouveia & Ranito (2004) é a sobrecarga dos sistemas informáticos e a passividade do profissional para a procura de informação na organização. Assim dizendo, a quantidade de informação sobre certa empresa sofreu um aumento exponencial, pois, criou-se o hábito do registo maciço de dados para tratamento e tornou os indivíduos mais exigentes “A modificação da atitude do indivíduo em relação à informação torna-o consciente das potencialidades do processamento de dados, tornando-o também muito exigente com a qualidade e quantidade de informação que lhe é oferecida.” (Gouveia & Ranito, 2004, p. 35).

Os sistemas de informação têm como objetivo auxiliar os colaboradores e uma organização a desempenhar as suas atividades de forma eficiente, pelo que o seu foco deve ser o suporte à tomada de decisão. Devem de igual forma acompanhar todas as transformações que ocorram na organização, tendo em conta o seu contexto exterior, como o excesso de informação, aparecimento de ilhas de informação na organização e as evoluções da sociedade da informação (Gouveia & Ranito, 2004).

4. Estudo de caso

4.1. Metodologia

A importância da informatização das autarquias é algo urgente para atingir cada vez mais eficiência e eficácia perante os municípios. Neste sentido, o modelo de governação, bem como a exigência de sistemas informáticos integrados e coerentes, são aspetos de elevada relevância e que podem ter influência na velocidade da modernização administrativa. A metodologia adotada para o desenvolvimento desta temática, teve como base uma revisão extensiva da literatura. Foram analisados e estudados vários artigos científicos, sites oficiais, dissertações, teses, normas e leis. Esta base bibliográfica permite uma análise conceptual nas matérias relacionadas com a evolução dos modelos de governação e, particularmente, no domínio dos sistemas de informação.

Adicionalmente, na presente investigação é pertinente utilizar o estudo de caso como método de pesquisa relativamente à utilização da Medidata, de modo a perceber se a mesma é promotora da prestação de mais e melhores serviços e se contribui para a transformação das entidades públicas para entidades mais inovadoras com padrões tecnológicos de exigência elevados e de processos ágeis, em detrimento da habitual imagem de processos lentos, procedimentos morosos e tecnologias ultrapassadas.

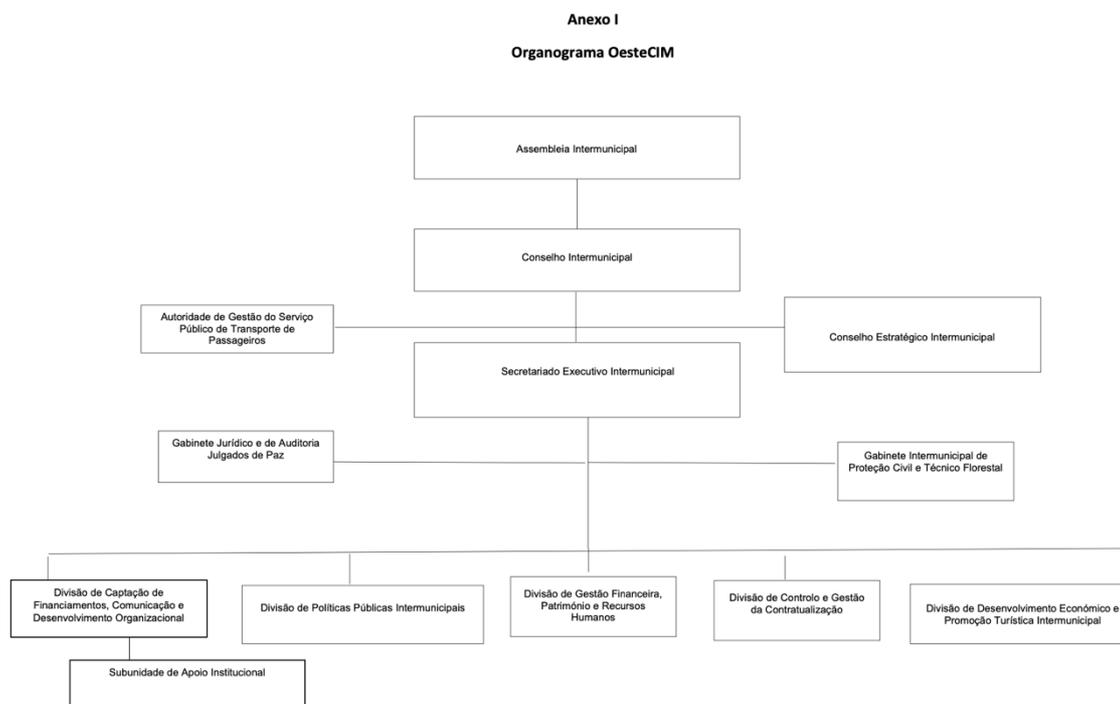
4.2. Apresentação da Entidade Acolhedora

A Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM), caracteriza-se por ser uma pessoa coletiva de direito público de natureza associativa e âmbito territorial, que pretende o prosseguimento das suas atribuições em conjunto com os municípios associados. É composta por 12 municípios, nomeadamente, Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras. A OesteCIM corresponde à Unidade Territorial Estatística de Nível III (NUT III) Oeste.

O objetivo da OesteCIM é promover o desenvolvimento sustentável e melhor qualidade de vida dos seus concelhos. A sua missão é “ser uma Comunidade Intermunicipal de referência nacional de excelência na gestão pública orientada para a qualidade, inovação, eficiência e eficácia, que aposta nas parcerias e na Gestão das Redes Institucionais, otimizando os recursos e estruturas existentes.” (OesteCIM, n.d.). No artigo 81.º da Lei n.º 75/2013 estão previstas as atribuições das comunidades intermunicipais, estas passam, de modo geral, por prosseguir vários fins públicos, assegurar a articulação entre os municípios e os serviços da administração central em diversas áreas, por último, exercer as atribuições transferidas pela administração estatal e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios.

No que toca ao tipo de organização interna dos seus serviços adota o modelo de estrutura mista, que compreende a estrutura hierarquizada e a matricial. A estrutura hierarquizada é composta por Unidades Orgânicas Flexíveis e a estrutura matricial é composta por Equipas Multidisciplinares (Regulamento nº 33/2020). O organograma da OesteCIM é o seguinte:

Figura 4 - Organograma da OesteCIM



Fonte: Regulamento nº 33/2020

4.2.1. O local de estágio – Divisão de Gestão Financeira, Património e Recursos Humanos

O estágio foi realizado na Divisão de Gestão Financeira, Património e Recursos Humanos (DFPRH). As atribuições da DFPRH constituem-se nas áreas da gestão financeira, contabilidade, Património, Aprovisionamento, Tesouraria, Central de Compras e Recursos Humanos. As funções desempenhadas foram referentes à área dos Recursos Humanos (RH). Segundo o artigo n.º 16, alínea n.º 2.6 do Regulamento n.º 33/2020 são competências dos RH:

a) Promover a remessa de informações e demais documentos exigidos por lei, sobre matéria da sua competência, aos serviços competentes da administração central ou outras entidades públicas;

b) Promover a gestão previsional informação, no âmbito da gestão de carreiras e no âmbito dos encargos com trabalhadores;

c) Coordenar a preparação do orçamento, bem como as alterações orçamentais necessárias em função da variação dos encargos com a remuneração ou mobilidade de trabalhadores;

d) Promover a elaboração e manter atualizado o mapa de pessoal;

e) Promover e coordenar a elaboração do balanço social;

f) Gerir e assegurar todas as atividades inerentes ao bom funcionamento dos recursos humanos, nomeadamente, no que diz respeito a vencimentos, abonos, descontos, assiduidade, mapa de férias, mobilidade e expediente geral, nos termos da lei e de acordo com os prazos estabelecidos;

g) Instruir os processos de aposentação e prestações sociais dos trabalhadores;

h) Instruir todos os processos de acidentes de trabalho;

i) Organizar e manter atualizadas as bases de dados dos processos individuais dos trabalhadores;

j) Desenvolvimento e organização de todos os processos de recrutamento e seleção dos recursos humanos, com a colaboração do Gabinete Jurídico;

k) Preparação e redação dos contratos de pessoal, com a colaboração do Gabinete Jurídico;

l) Organizar as ações de acolhimento de novos trabalhadores;

m) Promover estudos e propor medidas que visem garantir a gestão adequada dos recursos humanos;

n) Promover, organizar e controlar o processo de avaliação de desempenho dos trabalhadores;

o) Gerir os perfis de competências e promover a análise e descrição de funções;

p) Promover a gestão de carreiras dos trabalhadores;

q) Assegurar a elaboração e divulgação de informação aos trabalhadores;

r) Promover e gerir estágios profissionais curriculares e programas ocupacionais;

s) Coordenar as ações da área de Medicina do Trabalho, de acordo com a legislação em vigor;

t) Promover a identificação e avaliação dos riscos profissionais;

u) Promover ações de prevenção e sensibilização nos domínios da segurança e higiene no trabalho e dos riscos profissionais;

v) Promover, centralizar e divulgar protocolos celebrados com outras entidades com benefícios sociais aos trabalhadores;

w) Exercer as demais funções que nesta área de intervenção lhe forem determinadas superiormente, por regulamento ou por lei.

De entre as atribuições acima expostas, durante o estágio participámos em tarefas dos seguintes domínios:

- Promover a remessa de informações e demais documentos exigidos por lei, sobre matéria da sua competência, aos serviços competentes da administração central ou outras entidades públicas;

- Promover a elaboração e manter atualizado o mapa de pessoal;

- Promover e coordenar a elaboração do balanço social;

- Gerir e assegurar todas as atividades inerentes ao bom funcionamento dos recursos humanos, nomeadamente, no que diz respeito a vencimentos, abonos, descontos, assiduidade, mapa de férias, mobilidade e expediente geral, nos termos da lei e de acordo com os prazos estabelecidos;

- Instruir os processos de aposentação e prestações sociais dos trabalhadores

- Organizar e manter atualizadas as bases de dados dos processos individuais dos trabalhadores;

- Desenvolvimento e organização de todos os processos de recrutamento e seleção dos recursos humanos, com a colaboração do Gabinete Jurídico;

- Preparação e redação dos contratos de pessoal, com a colaboração do Gabinete Jurídico;

- Promover, organizar e controlar o processo de avaliação de desempenho dos trabalhadores;

- Assegurar a elaboração e divulgação de informação aos trabalhadores;

- Exercer as demais funções que nesta área de intervenção lhe forem determinadas superiormente, por regulamento ou por lei.

Em termos de relevância para esta análise, destaca-se a função do processamento salarial que é sempre assegurado pela área dos Recursos Humanos. É uma tarefa realizada mensalmente que envolve o processamento de todas as informações relacionadas à remuneração e descontos de cada colaborador de uma organização, sendo necessário ter em conta vários aspetos, como, por exemplo, o mês em que se está a realizar o processamento, bem como o número de dias úteis do mesmo e a taxa de desconto tanto para a Segurança Social como para o IRS. Este processo passa por três fases, sendo que a primeira é referente

ao processamento salarial e outras remunerações de todos os trabalhadores, dentro do mês relativo. A segunda fase é o processamento dos encargos sobre as remunerações para a entidade patronal, por último, a terceira fase refere-se ao pagamento das remunerações. Na Comunidade Intermunicipal do Oeste, esta atividade é elaborada com recurso ao programa informático Medidata, na sua aplicação específica para a gestão de pessoas e vencimentos.

4.3. Transformação digital – O caso da Medidata

A Medidata.net – Sistemas de Informação para Autarquias, SA, apareceu, segundo o seu site oficial, para preencher uma carência de mercado e responder à necessidade da administração pública local de atualizar os seus produtos, renovar a sua maneira de proceder, bem como apostar na implementação de novas tecnologias.

A sua fundação ocorreu no ano de 1989, e tinha em vista atuar com as suas soluções informáticas em três mercados, na saúde, na indústria e na administração pública. No mercado autárquico, diante as lacunas identificadas, a Medidata rapidamente compreendeu a necessidade de soluções confiáveis que pudessem suprir as deficiências do setor, o que resultou num aprimoramento e concentração dos seus produtos de forma exclusiva nas autarquias (Medidata, 2023b). O crescimento exponencial da internet foi também um fator relevante para a mudança de mentalidade, em que o foco passou a ser acompanhar a evolução do mercado ao fornecer soluções adequadas às necessidades dos municípios.

Neste sentido, a empresa desenvolve e comercializa sistemas de informação para as autarquias, oferecendo um amplo conjunto de soluções SIGMA – Sistema Integrado de Gestão Municipal, que inclui várias aplicações técnico-administrativas que são essenciais para o trabalho de *Backoffice* em áreas como o Aprovisionamento, Património, Urbanismo, Recursos Humanos, Obras Municipais, Aplicações de Taxas e Licenças, no total são mais de cinquenta o leque de aplicações (Medidata, 2023b). Para além de a empresa estar consolidada no mercado nacional, expandiu-se também para mercados internacionais, incluindo Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Timor e Moçambique.

Os seus objetivos primordiais passam por tornar a informação e os serviços acessíveis a todos os cidadãos, estimular a comunicação entre as autarquias com outras

entidades da administração pública local e os cidadãos através do incentivo pela utilização das novas tecnologias de informação, de forma a estimular e facilitar a participação dos cidadãos na vida em comunidade “A descentralização do atendimento e a desburocratização dos processos são elementos chave para a dinamização da comunicação da Entidade com o exterior.” (Medidata, 2023b). A concretização da sua estratégia é assente em três vetores, conforme descrito na sua Proposta de Manutenção e assistência do software Medidata (Medidata, 2023a), realizada com a Comunidade Intermunicipal do Oeste:

1. *Satisfação das necessidades dos nossos clientes;*
2. *Quadros técnicos competentes e motivados;*
3. *Investimento permanente em I & D.*

A Medidata trabalha atualmente com mais de 173 autarquias em Portugal e conta com uma experiência de mais de 30 anos de trabalho na área, pretendendo a dinamização autárquica com um melhoramento contínuo da sua oferta para se adequar às necessidades dos seus clientes. As suas soluções já implementadas são o Sigma – Sistema Integrado de Gestão Municipal (BackOffice), Sigma-Flow – Ferramentas de *Workflow*, Sigma-Doc – Arquivo e Gestão de Documentos, Sigma-Intra – Intranet Autárquica, Ws-Autarquias – Disponibilização de Serviços On-line.

A OesteCim é cliente da Medidata desde 2002, usufruindo de um conjunto de soluções Sigma. O Sigma é um sistema que centraliza todos os dados e processos das diferentes divisões, o que proporciona uma organização e armazenamento abrangente das informações. As aplicações que disponibiliza são completamente integradas e transversais, oferecendo um *workflow* processual que permite a gestão, arquivamento e consulta rápida de todos os documentos no sistema de informação (Medidata, n.d.-b). Desta forma é garantida a interoperabilidade com várias aplicações da administração central e outras entidades “O Sigma torna deste modo possível uma abordagem multicanal garantindo a modernização e qualidade dos serviços prestados a nível interno e na relação com o munícipe.” (Medidata, n.d.-b).

Conforme o Manual de Apoio da aplicação dos Recursos Humanos, fornecido pela empresa à OesteCIM, os objetivos do Sigma para os RH passam por:

1. *Maior rigor, celeridade e regularidade na prestação de informação;*

2. *Mais e melhor organização e articulação institucional;*
3. *Melhoria da eficiência e eficácia dos serviços;*
4. *Melhoria da prestação de informação ao cidadão;*
5. *Desenvolvimento adequado dos Recursos Humanos, no quadro das exigências de mudança;*
6. *Eliminação da redundância de dados.*

Já as funcionalidades são:

1. *Registo de todo o processo do funcionário (dados biográficos, vencimentos e dados do agregado familiar);*
2. *Gestão das entidades externas para as quais o funcionário desconta;*
3. *Registo dos cursos frequentados;*
4. *Registo em histórico de todas as mudanças ocorridas;*
5. *Gestão de vencimentos:*
 - *Tratamento de abonos, descontos e ajudas de custo;*
 - *Tratamento de horas extraordinárias com cálculo dos limites gerais;*
 - *Tratamento de faltas e férias com controlo do n.º de dias de acordo com a legislação em vigor.*
6. *Emissão de relatórios:*
 - *Mapa de descontos para entidades diversas;*
 - *Mapas de horas extraordinárias;*
 - *Mapa do quadro de pessoal e lista de progressões e de antiguidade;*
 - *Mapa de assiduidade, férias e classificação de serviço.*
7. *Possibilidade de geração dos próprios relatórios.*

De modo a expor um pouco do funcionamento desta aplicação, na seguinte tabela pode verificar-se os botões mais utilizados no funcionamento do Sigma, bem como a sua descrição:

Tabela 6 - Botões mais utilizados no funcionamento do Sigma

Botão	Função	Descrição	Tecla
	Interrogar	Colocar a vista em modo pesquisa	Home
	Adicionar	Colocar a vista em modo de inserção	Insert
	Eliminar	Apagar os registos	Delete
	Gravar/Buscar	Gravar ou seleccionar os registos	F12
	Transportar	Transportar dados	F3
	Imprimir	Enviar o documento para impressão	F11
	Documentos		-
	Arquivo Documental		-

Adaptado de: manual apoio RH

Relativamente à desmaterialização de processos é utilizado na OesteCim a aplicação SigmaDoc, uma ferramenta também muito utilizada no decorrer do estágio, que permite arquivar digitalmente toda a documentação existente na entidade, o que possibilita um rápido e eficaz acesso à informação qualquer que seja o posto de trabalho. Algumas das suas funcionalidades passam por:

1. Documentação organizada em processos indexados ao Sigma;
2. Digitalização (scanarização) e conversão de documentos;
3. Associação de documentos já existentes em formato nativo;
4. Visualização e manutenção de múltiplos processos;
5. Assinaturas digitais com cartão do cidadão ou outro certificado;
6. Acesso aos pendentes por executar, executados e para conhecimento e respetiva gestão dos mesmos;

7. Consulta/exportação do encaminhamento/conhecimento de pendentos (Medidata, n.d.-b).

Tanto a aplicação dos Recursos Humanos como do SigmaDoc são uma estratégia que, caso tenha um bom desempenho, traz várias vantagens para as entidades de governo local. Pode perceber-se que os objetivos da empresa estão alinhados com os objetivos do *e-government*, pois ambos promovem o exercício dos princípios de imparcialidade, moralidade e probidade pública no desempenho das funções administrativas.

4.4. Análise crítica

Através do quadro conceitual teórico, foi possível obter uma compreensão aprofundada sobre os benefícios advindos da adoção e implementação do *e-government*. A cada vez maior utilização dos meios eletrônicos de governação e governança é um incentivo significativo para a participação dos cidadãos em processos de decisão, implementação e monitorização de políticas públicas, tornando-se cada vez mais relevante com os avanços constantes da tecnologia (Dada, 2006; Rhongo et al., 2017). Este é também um impulsionador da modernização dos serviços do setor público, não apenas em países desenvolvidos, mas também em desenvolvimento “A governação e governança eletrónicas são vistas, neste contexto, como necessidades essenciais na resposta aos objetivos de desenvolvimento do Millennium, visando proporcionar aos cidadãos igualdade, democratização e bem-estar.” (Rhongo et al., 2017, p. 749).

A participação das pessoas na democracia é amplamente influenciada pelos recursos disponíveis. A ação política de cada cidadão, ou a sua capacidade de a exercer pode ser fortalecida e ampliada por meio das novas tecnologias de comunicação, desde que esses novos meios permitam um maior envolvimento dos cidadãos no processo político e uma redução dos recursos necessários para apoiar a atividade de participação (Santos et al., 2006). Através do *e-government*, os cidadãos têm a capacidade de aceder a informações, realizar transações e interagir com o governo de maneira mais ágil e conveniente. Essa abordagem possibilita um maior nível de transparência, prestação de contas e participação cidadã, pois existe acesso a dados e decisões governamentais, além de poderem contribuir com opiniões

e sugestões de forma mais direta e acessível, o que pode ajudar no aumento da confiabilidade nos governos “A perda de confiança nos governantes e a falta de transparência dos processos políticos e governativos é um problema que a aplicação das novas TIC, via aumento da informação disponível, pode ajudar a resolver.” (Santos et al., 2006, p. 1). Por outras palavras, a crescente capacidade de vigilância por parte dos cidadãos impõe aos decisores políticos e governantes a necessidade de promover maior transparência nos processos de tomada de decisão. Isso, por sua vez, contribui para a diminuição da corrupção que tem permeado a atividade política governamental (Santos et al., 2006).

Adicionalmente, o *e-gov* desempenha um papel fundamental na melhoria da eficiência e qualidade dos serviços públicos. Através dele, os processos burocráticos podem ser simplificados, resultando na redução de tempo e custos tanto para o governo como para o cidadão. A automatização de tarefas rotineiras e a digitalização de documentos contribuem para agilizar os processos governamentais, possibilitando que os recursos sejam direcionados para áreas prioritárias. Desta forma promove uma administração pública mais eficiente e alinhada às necessidades dos cidadãos “Assim, quer a nível do Governo central, quer a nível do Governo local, foram implementadas políticas públicas com o objetivo da promoção da governação utilizando as novas TIC com o foco principal no aumento da produtividade, rapidez, transparência e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos.” (Santos et al., 2006, p. 9).

Uma das principais vantagens do *e-government* é a sua capacidade de acompanhar as mudanças na sociedade. À medida que as exigências e expectativas dos cidadãos evoluem, os governos devem adaptar-se e fornecer serviços que atendam as necessidades da população. No caso do período da pandemia do Covid-19, este proporcionou o urgente fornecimento de serviços públicos acessíveis de forma remota e forneceu informação atualizada sobre a pandemia “e-government solutions become vital and citizens must not leave their homes to interact with public administrations” (Burlacu et al., 2021, p. 6). Esta capacidade de adaptação revela a sua importância em situações de emergência.

No entanto, a implementação do *e-gov* não é um substituto à interação presencial entre o Estado e o cidadão, é um complemento com elevada importância pois influencia positivamente a administração pública e o ambiente dos cidadãos que terá um papel cada vez mais relevante na governança moderna (Burlacu et al., 2021).

- Nível de maturidade do *e-government* em Portugal

No que concerne ao nível de maturidade do *e-gov* em Portugal, este pode ser considerado relativamente avançado. Como verificado têm sido feitos investimentos significativos na modernização administrativa e digitalização, não só dos serviços públicos, mas também das empresas. Conforme afirmado por Mário Campolargo, Secretário de Estado da Digitalização e Modernização Administrativa, em 2022, Portugal em termos de serviços, do *e-government* está muito bem posicionado (Damião, 2022). Através da adoção de uma abordagem estratégica de iniciativas e programas específicos, existiu um grande desenvolvimento nesta matéria. Entre os referidos programas é conferido destaque, por parte do Secretário de Estado, ao Simplex “Somos, aliás, líderes nessa matéria, fruto do Simplex, que vem da noção de simplificar a nossa relação com a empresa, simplificar a nossa relação com o cidadão, ou seja, desenvolvermos serviços digitais que correspondam às expectativas de cada cidadão e de cada empresa (...)” (Damião, 2022).

Segundo dados do “Open Data Maturity Report”, que avalia o nível de maturidade de dados abertos em EM da UE, no ano de 2022, Portugal subiu dez posições face ao relatório de 2020, resultando na evolução da categoria de “iniciante” para “seguidor” (Secretaria-Geral da Economia, 2023).

Em termos futuros vale a pena mencionar a Estratégia de Transformação Digital da AP para o período de 2021-2026, a qual procura contribuir para uma AP cada vez mais digital com melhores serviços públicos e responsiva às necessidades dos cidadãos. As suas linhas estratégicas são as seguintes (tic.gov.pt, 2023):

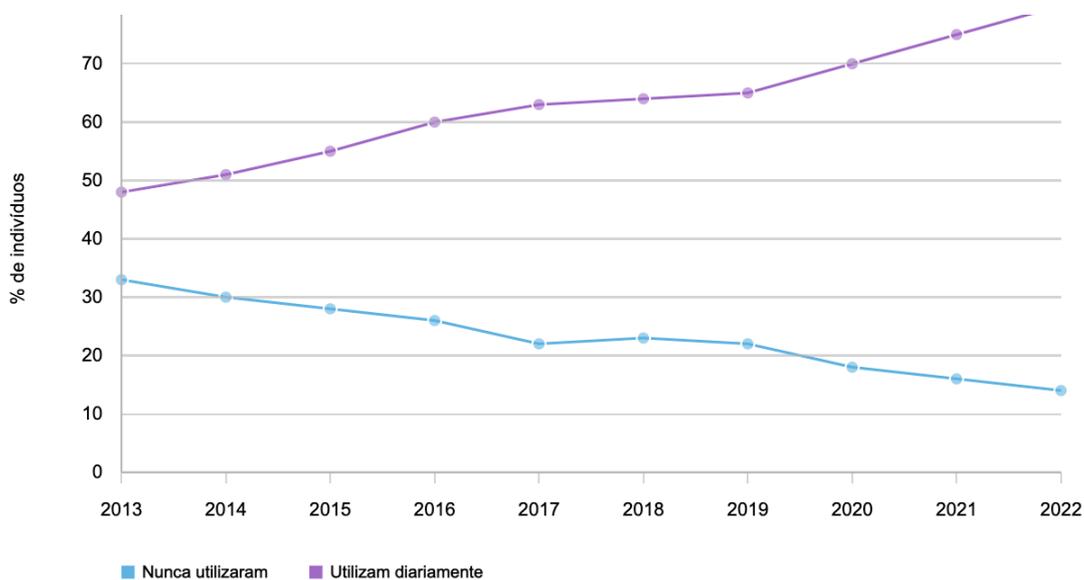
1. Serviços públicos digitais, para satisfazer as necessidades e expectativas dos utilizadores;
2. Valorização do papel dos dados, visto que são o centro da transformação da sociedade;
3. Arquitetura de referência, de forma a acelerar o desenvolvimento de serviços públicos mais inovadores;
4. Competências TIC, importantes na criação dos serviços públicos digitais;
5. Infraestruturas e serviços TI, que gerem confiança na transformação digital;

6. Segurança e confiança, como resposta aos desafios dos serviços cada vez mais interligados.

Esta revela-se uma estratégia, tendo em conta a revisão da literatura realizada, que procura dar resposta aos desafios apresentados pelo *e-gov* em Portugal, nomeadamente quanto à inclusão digital, à formação dos recursos humanos para a utilização das TIC e pela preocupação com a garantia da segurança e privacidade.

No gráfico 1 pode verificar-se a evolução nacional da utilização da internet na população:

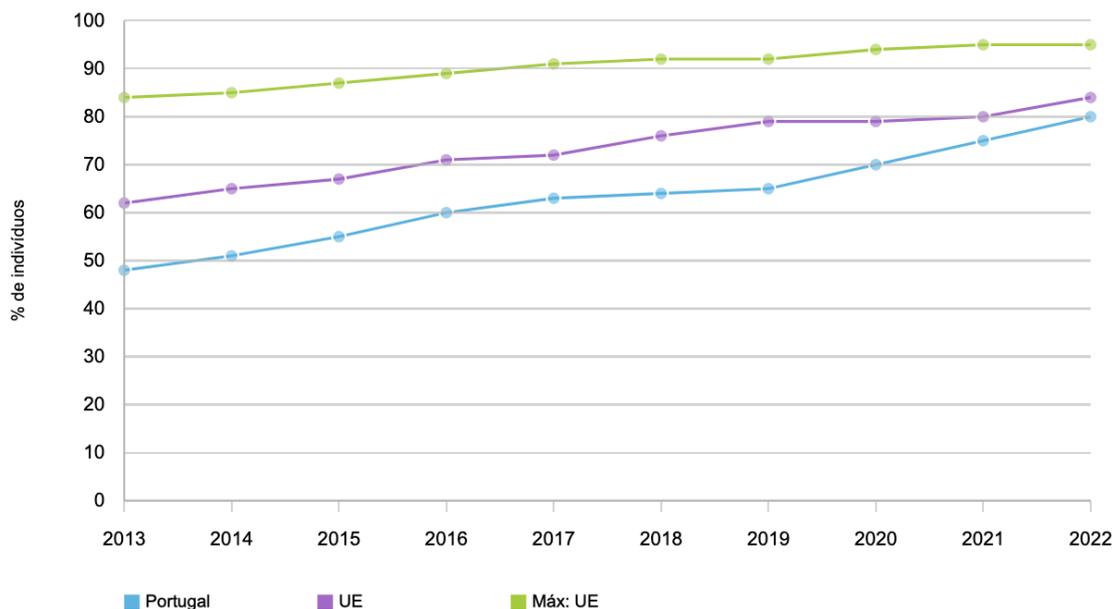
Gráfico 1 - Evolução nacional da utilização da Internet



Fonte: DGEEC (2022)

Percebe-se que é uma evolução muito positiva. No entanto, efetuando uma comparação internacional (Gráfico 2), da utilização diária da internet, chega-se à conclusão de que há espaço para melhorias, pois ainda se encontra um pouco abaixo da UE:

Gráfico 2 - Comparação Internacional (2013-2022) - Utilizam diariamente a Internet



Fonte: DGEEC (2022)

Com base nesta análise, percebe-se que a maturidade do e-gov em Portugal demonstra resultados positivos, nomeadamente o acesso a dados abertos por parte do cidadão, a maior eficiência, transparência, prestação de contas, inovação e colaboração.

- Influência do *e-government* na OesteCim

Na OesteCIM existem várias iniciativas e projetos com o objetivo de modernização administrativa, nomeadamente: o projeto Oeste + Inovação – Laboratório de Experimentação e Inovação do Oeste, que surgiu de uma parceria entre a OesteCIM e a AMA, firmada através do Protocolo de colaboração para o acompanhamento da criação do laboratório de experimentação intermunicipal, designado por Cartão Digital do Município do Oeste. O protocolo, assinado em março de 2022, encontra-se alinhado com o pilar estratégico da transição digital assumido pela OesteCIM de forma a promover o desenvolvimento de melhores serviços públicos (OesteCIM, 2022). A adoção de soluções inovadoras torna-se relevante para a entidade devido à sua proximidade com as suas Câmaras Municipais, cidadãos e empresas “O projeto irá possibilitar à Comunidade Intermunicipal do Oeste responder aos desafios de forma suportada, com base, não só no conhecimento da realidade

e em dados empíricos, como também em atividades colaborativas entre os parceiros envolvidos e no teste às propostas, garantindo o desenvolvimento de um serviço público mais eficiente, eficaz e respeitado pelo cidadão.” (OesteCIM, 2022).

Já o projeto Oeste Digital 3.0, apoiado pelo FEDER, tem como objetivos específicos investir em (OesteCIM, 2017):

1. Serviços online e desmaterialização de processos
2. Serviços georreferenciados
3. Acesso wifi público
4. Gestão de Backups
5. Rede de comunicações
6. Centro de dados
7. Virtualização
8. Gestão de contratos de transportes
9. Central de compras
10. Plataforma de Gestão da formação.

Com este projeto a OesteCIM tem a percepção de que a prestação de serviços *online* e a desmaterialização de processos são essenciais para o crescimento da região. É fundamental que os doze municípios se encontrem alinhados para alcançar uma solução tecnológica compartilhada, capaz de reduzir custos por meio da partilha de recursos (APDSI, 2018).

Por último é também relevante mencionar o projeto “Plataforma Analítica de Inteligência Territorial Smart Region”. Este é um projeto-piloto na região Oeste para criação da plataforma *Smart Region* pela Nova Information Management School que prevê a conceção “(...) de uma plataforma analítica de dados integrada e de uma aplicação, cujos objetivos serão ajudar os municípios da região na definição de políticas públicas (...)” (Cardoso, 2020).

A transformação digital centrada na informação representa atualmente uma alavanca para a mudança no modelo de gestão de cidades e regiões, acreditando-se que uma maior capacidade de gerir o conhecimento leva a uma melhor administração. Esse processo de transformação é impulsionado, principalmente, por quatro grandes mudanças que se

combinam e possibilitam que capacitem as regiões. Essas mudanças envolvem as pessoas, os dados, a infraestrutura e a tecnologia, que agora podem interagir de forma mais fluída e eficiente do que em qualquer outro momento na história (Simões et al., 2023).

- Medidata em linha com os objetivos do *e-government*

A implementação da Medidata na OesteCIM, em 2002, coincide com uma altura de grande desenvolvimento do *e-gov*. Após a análise do quadro conceitual dos objetivos e princípios da Medidata, percebe-se que se encontram em linha com os objetivos do *e-government*, em aspetos como: a modernização administrativa; o acesso aos serviços públicos; transparência; participação do cidadão; eficiência e redução de custos.

No entanto, a efetiva contribuição das aplicações da Medidata para os objetivos do *e-government*, depende também da qualidade, segurança e principalmente da compatibilidade com os serviços da administração central para que se garanta a integração e o sucesso das aplicações no contexto mais amplo do governo digital. Assim sendo, é através de protocolos de autenticação que o Sigma garante a interoperabilidade com várias aplicações da administração central e outras entidades. A mobilidade é garantida através de aplicações multiplataforma, que impulsionam o aprimoramento do desempenho dos colaboradores, enquanto os gestores da organização beneficiam dos sistemas de apoio à tomada de decisão, proporcionados pelas soluções de *business intelligence* “O Sigma torna deste modo possível uma abordagem multicanal garantindo a modernização e qualidade dos serviços prestados a nível interno e na relação com o munícipe.” (Medidata, n.d.-c).

No caso da aplicação dos Recursos Humanos foram várias as integrações com aplicações da administração central utilizadas depois da última fase do processamento de vencimentos, na tabela 6 pode perceber-se o seu funcionamento:

Tabela 7 - Integração da Medidata com a administração central

Entidade	Procedimento
ADSE	<ul style="list-style-type: none"> • Para gerar o ficheiro para a ADSE é necessário obter a referência para o Documento Único de Cobrança (DUC), processo realizado através do website da ADSE Direta; • De seguida, na Medidata é preenchido na vista “ADSE – Envio de dados para XML” a referência do DUC gerado no primeiro passo; • De regresso ao site da ADSE Direta, seleciona-se a opção transferência eletrónica de ficheiros de descontos e submete-se o ficheiro gerado na Medidata.
CGA	<ul style="list-style-type: none"> • Na aplicação Medidata é gerado um ficheiro dos descontos para a CGA em formato txt; • Posteriormente, na plataforma da Relação Contributiva via Internet (RCI), é importado o ficheiro anteriormente gerado; • Após 24h, é necessário solicitar o documento para pagamento no site da CGA Direta; • Após mais 24h é necessário solicitar o DUC no mesmo site.
Segurança Social	<ul style="list-style-type: none"> • Na Medidata é gerado o ficheiro de descontos para a Segurança Social; • De seguida, acede-se ao site da Segurança Social Direta e é entregue o ficheiro anteriormente gerado.
DMR	<ul style="list-style-type: none"> • Na Medidata é gerado o ficheiro da declaração Mensal de Remunerações; • Em seguida, procede-se ao acesso da plataforma Declaração Mensal de Remunerações – AT, e é importado o ficheiro anteriormente gerado; • Após estes passos segue-se a exportação do DUC.

Fonte: autoria própria

Quanto à integração interna a aplicação dos RH está diretamente integrada com o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SigmaSNC-AP) que permite a emissão automática das ordens de pagamento de vencimentos, de operações de tesouraria e documentos de receita dos descontos, bem como com o SigmaDoc – Arquivo documental eletrónico que permite a visualização do processo digitalizado de cada funcionário (Medidata, n.d.-a).

O trabalho da área de Recursos Humanos é assim agilizado e realizado com maior rapidez, devido à facilidade de comunicação, tanto com a administração central, como com a própria organização.

- *E-government* como uma janela de oportunidades

Este é um modelo que permite, de facto, melhorar a relação cidadão-governo, fomentar a administração pública e melhorar a prestação de serviços públicos, acrescentando valor ao proporcionar relações de diferentes naturezas, nomeadamente, de informação, comunicação e transação (Correia & Maia, 2022).

Apesar desta visão otimista, existem autores com uma perspetiva contrária, de que o *e-gov* é um caminho para acentuar as desigualdades relativas ao digital. Denominado de “digital divide”, segundo Gouveia (2004), pauta-se por acentuar a divisão de diferentes grupos, não pelas vias tradicionais, ou seja, critérios socioeconómicos, mas pelas suas competências no âmbito digital e capacidade de lidar com a informação e conhecimento através da utilização das TIC. O autor alerta que esta é uma questão relevante, uma vez que as práticas de local *e-government* podem agravar estes problemas, existindo o risco dos serviços disponíveis e os processos democráticos associados se tornarem mais acessíveis para alguns (Gouveia, 2004). No entanto, a exclusão digital é um espelho do contexto real “(...) uma divisão dos cidadãos relativamente à sua capacidade para participar politicamente pela via digital, é função das mesmas características que, no *modus operandi* tradicional, determinam o nível e o tipo de participação exercida pelos indivíduos.” (Correia & Maia, 2022, p. 189).

Hoje, o objetivo da AP pauta-se por ultrapassar esses desafios, por investir na educação digital, tornar o dia-a-dia mais acessível aos cidadãos, aumentar a eficiência e a transparência “Neste contexto, o *e-government* surge como uma janela de oportunidade para as organizações públicas que almejam melhorar a oferta dos seus serviços.” (Correia & Maia, 2022, p. 199). O *e-gov* é uma das principais formas de modernização do Estado, priorizando o atendimento aos cidadãos e às empresas de maneira mais fácil, remota e rápida, de acordo com as suas necessidades específicas e em sintonia com o ritmo exigido pela sociedade contemporânea (Correia & Maia, 2022).

5. Conclusão

Considerando o futuro da sociedade, a administração pública deve ter a preocupação de se reinventar e adaptar, o que leva à emergência de novos modelos e abordagens. A modernização desempenha um papel essencial para tornar a AP mais eficiente, inovadora e próxima do cidadão. Com um acesso cada vez maior à tecnologia e a vasta informação, enfrentar o desafio da administração pública não é uma tarefa simples ou rápida e é necessário que se tenha a capacidade de adaptação à atualidade.

Devido à sua relevância atual, o tema discutido é pertinente. Este estudo evidencia uma notável simplificação no contacto com os serviços públicos, bem como dentro das próprias instituições públicas, graças ao aprimoramento das facilidades de comunicação de informações através do uso das tecnologias, o que impulsiona a desconstrução de processos marcados por morosidade. A modernização administrativa, promovida pelo *e-government*, cria um ambiente favorável para o desenvolvimento socioeconómico, bem como uma maior participação dos cidadãos.

Neste contexto, a função dos sistemas de informação, como é o caso da Medidata, torna-se relevante pelo facto de permitir a gestão integrada de informação, a automatização de tarefas e um compartilhamento seguro de dados. Isto torna a administração mais ágil e eficiente e habilita que o processo de tomada de decisão seja baseado em dados e personalizado aos cidadãos.

Contudo, é crucial enfatizar que a implementação do *e-gov* e de sistemas de informação não se restringe apenas à aquisição de nova tecnologia. Para que a transformação seja bem-sucedida é necessário um esforço conjunto para capacitar os servidores públicos bem como os seus usuários, uma governança sólida e políticas que promovam a inovação e segurança da informação.

Através do estudo de caso pôde concluir-se que o *e-government* e os sistemas de informação, mais especificamente a Medidata, desempenham um papel essencial na construção de uma AP mais moderna, eficiente e voltada para o cidadão. A adoção destas tecnologias impulsiona o avanço em direção a mais e melhores serviços públicos, o que gera um impacto significativo no desenvolvimento e progresso da sociedade como um todo.

5.1. Limitações e orientações para o futuro

As limitações relacionadas a este estudo pautam-se pelo facto de não ter testemunhos de trabalhadores que utilizam as aplicações no seu dia-a-dia.

Para investigações futuras seria uma mais valia realizar um questionário, de forma a perceber qual a visão dos trabalhadores da OesteCIM relativamente à utilização das aplicações da Medidata. Consideramos que deste modo se poderia fazer uma reflexão mais alargada acerca da sua facilitação do trabalho diário na entidade.

Referências

- Abreu De Faria Bilhim, J., & Neves, B. B. (2007). O Governo Electrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais. *O Percurso Português - Dez Anos de Sociedade Da Informação*, 369–388.
- Allison, G. T. (1980). *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*
- Al-Shehry, A., Rogerson, S., Fairweather, N. Ben, & Prior, M. (2006). *The Motivations for Change Towards E-Government Adoption: Case Studies from Saudi Arabia*. <https://www.researchgate.net/publication/228950754>
- AMA. (2009). simplex - Programa 2006. Acedido a 22 de junho de 2023, em: <http://historico.simplex.gov.pt/2006programa/index.html>
- AMA. (2017). Relatório de Atividades 2016. Acedido a 22 de junho de 2023, em: <https://www.ama.gov.pt/documents/24077/28687/RA+2016.pdf/94408f86-eb1f-4894-bd69-75bf53a388d8>
- AMA. (2018). *Relatório de atividades 2017*. Acedido em 23 de junho de 2023, em: https://www.ama.gov.pt/documents/24077/28687/Relatorio_atividades_AMA_2017/67544-1ba5-4d57-9e11-62c83e5de429
- Anes, A. C. (2009). *Estado de maturidade do e-government Municipal no Distrito de Bragança*. Instituto Politécnico de Bragança.
- APDSI. (2018). *OesteCIM aposta na modernização administrativa*. Apdsi.Pt.
- Araújo, F. (2011). *A Autonomização das Organizações Públicas*.
- Ávila, L. de F. L. (2012). *Desmaterialização de processos com recurso a tecnologias open-source*. Universidade de Aveiro.
- Ávila, L., Teixeira, L., & Almeida, P. (2012). Desmaterialização de processos com recurso a tecnologias open-source numa instituição de ensino superior. *Conferência Da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação*, 200–211.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. www.principia.pt

- Bilhim, J. (2021). As reformas da administração pública em Portugal: Últimos 20 anos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84).
<https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83725>
- Bilhim, J. A., & Gonçalves, A. (2020). *Modernização do Estado e Profissionalização dos Dirigentes*. <https://www.researchgate.net/publication/346427102>
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1998). *Dicionário de Política* (L. Reiner, W. A. C. Rigueira, & C. Ladeira, Eds.; Vol. 11). Universidade de Brasília.
- Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122.
<https://www.researchgate.net/publication/46540457>
- Brown, D. (2005). Electronic government and public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 241–254.
<https://doi.org/10.1177/0020852305053883>
- Burlacu, S., Patarlageanu, S. R., Diaconu, A., & Ciobanu, G. (2021). E-government in the Era of Globalization and the Health Crisis caused by the Covid-19 Pandemic, between Standards and Innovation. *SHS Web of Conferences*, 92, 1–8.
<https://doi.org/10.1051/shsconf/20219208004>
- Caldeira, C. P. (2011). *Introdução aos Sistemas de Gestão de Informação*.
- Campos, R., & Marques, C. (2006). O Governo Electrónico e os Sistemas de Informação Públicos em Portugal. *Actas*, 421–438.
http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm
- Cardoso, F. (2020). *Primeira “Smart Region” de Portugal vai nascer no Oeste*. Smart-Cities.Pt.
- Carrasqueiro, S., & Vasconcelos, A. (2021). *Chave Móvel Digital: Identidade digital segura no acesso a serviços públicos e privados*. Cgd.Pt.
- Carvalho, G. M. C. C. M. (2019). *Governança do Ensino Superior Universitário Público em Portugal: A educação sob a égide da Nova Gestão Pública*. ISCSP.
- Castells, M. (2005). A sociedade em rede. *Paz e Terra*.
- Chiavenato, I. (2004). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. Elsevier.

- Correia, M. P. (2006). Assinatura electrónica e certificação digital. *Direito Da Sociedade Da Informação*, 277–317.
- Correia, P. M. A., & Maia, T. S. V. (2022). E-Government e Sociedade Digital. *Synesis*, 14(1), 184–206.
- Dada, D. (2006). The Failure of E-Government in Developing Countries: A Literature Review. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 26(1), 1–10. <https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2006.tb00176.x>
- Damião, R. (2022). *Transformar digitalmente uma organização é repensar e reconceptualizar os processos*. IT-Insight.
- Davison, R. M., Wagner, C., & Ma, L. C. K. (2005). From government to e-government: A transition model. *Information Technology and People*, 18(3), 280–299. <https://doi.org/10.1108/09593840510615888>
- DGEEC. (2022). *Indicadores de acesso/inclusão*. Observatorio.Incode2030.Gov.Pt.
- Ferraz, D. (2008). A Alta Administração Pública no Contexto da Evolução dos Modelos Estado e de Administração. *Instituto Nacional de Administração*, 1–13. <https://www.researchgate.net/publication/299428286>
- Galli, F. C. S. (2004). Linguagem da Internet: um meio de comunicação global. *Hipertextos e Géneros Digitais: Novas Formas de Construção de Sentido*, 120–134. <http://www.epub.org.br/correio/index.html>.
- Gaspar, P., Marques, C. G., & Monteiro, M. H. (2017). Os Sistemas de Informação na Administração Pública Local - Implementação de um Sistema de Gestão Escolar no Município de Tomar. In *Atas da XII Semana de Gestão - Dando de caras com o Futuro: Tendências e desafios do gestor* (pp. 36–44). <https://www.researchgate.net/publication/359231529>
- Gonçalves, A. (2005). *O Conceito de Governança*. <http://www.ibgc.org.br>.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration*. Macmillan Company.
- Gouveia, L. B. (2004). *Local E-government a Governação Digital na Autarquia*. Sociedade Portuguesa de Inovação. www.principia.pt

- Gouveia, L. B., & Gouveia, J. B. (2008). Território e oportunidades de desenvolvimento com recurso a práticas de local e-government. *Desenvolvimento, Administração e Governança Local*, 1–17.
- Gouveia, L. B., & Ranito, J. (2004). *Sistemas de Informação de Apoio à Gestão*. www.principia.pt
- Governo português. (2020). Relatório Execução Estratégia TIC 2020. Acedido em 26 de Junho de 2023, em: <https://bo.tic.gov.pt/api/assets/etic/32bf233f-b9f5-4096-b4da-68cf188369fa/>
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3–19.
- Jones, L. R., & Thoompson, F. (1997). The Five Rs of New Public Management. In *Advances in International Comparative Management* (pp. 1–292). Emerald Group Publishing Limited.
- Joseph, S. R. (2015). Advantages and disadvantages of E-government implementation: literature review. *International Journal of Marketing and Technology*, 5(9), 18–34. <http://www.ijmra.us>
- Keinert, T., & Silva, C. (1993). Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector. *Revista de Administração de Empresas*, 97–105.
- Kohn, K., & Moraes, C. H. (2007). *O impacto das novas tecnologias na sociedade: conceitos e características da Sociedade da Informação e da Sociedade Digital*.
- Lévy, P. (2003). *O que é o virtual?* O. Editora.
- Lira, M., & Silva, V. P. G. (2014). *Contributo de Woodrow Wilson para a Ciência da Administração*.
- Marche, S., & McNiven, J. D. (2003). E-government and e-governance: The future isn't what it used to be. In *Canadian Journal of Administrative Sciences* (Vol. 20, Issue 1, pp. 74–86). Dalhousie University. <https://doi.org/10.1111/j.1936-4490.2003.tb00306.x>
- Marques, M. da C. da C. (2016). A Governação Pública na Era Digital: O Caso Português. *Revista Iberoamericana de Contabilidade de Gestión*, 152–171.
- Martins, M. do R. S. A. P. (2016). *Desmaterialização e gestão documental: experiência em curso*.

- Martins, P. G. B. (2012). *As universidades fundacionais e o New Public Management*. Instituto Universitário de Lisboa.
- Medidata. (n.d.-a). Recursos Humanos – Gestão dos recursos humanos da autarquia. Acedido em 23 de junho de 2023, em: <https://www.medidata.pt/pt/produtos/sigma/aplicacao/recursoshumanos>
- Medidata. (n.d.-b). Sigma – Sistema Integrado de Gestão Municipal. Acedido em 23 de junho de 2023, em: <https://www.medidata.pt/pt/produtos/sigma>
- Medidata. (n.d.-c). *SigmaDoc – Gestão Documental*. Acedido em 23 de junho de 2023, em: <https://www.medidata.pt/pt/produtos/sigmadoc>
- Medidata. (2023a). Proposta de Manutenção e assistência do software Medidata. In *Documento interno OesteCIM*.
- Medidata. (2023b). Quem somos. Acedido em 24 de junho de 2023, em: <https://www.medidata.pt/pt/sobre>
- Merton, R. K. (1967). *Social Theory and Social Structure*. The Free Press.
- Moore, N. (1997). *The Information Society*.
- MSI. (1997). *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*. <http://www.missao-si.mct.pt>,
- Muller, J. Z. (2019). *The Tyranny of Metrics*. Princeton University Press.
- Nunes, A. M. (2018). Reflexão teórica comparada sobre modelos de Gestão pública. *Revista Brasileira de Administração Política*, 11(1), 115–134.
- Nunes, F. J. F. (2020). *Efeitos dos Sistemas de Apoio à Modernização Administrativa no desenvolvimento do e-Gov em Portugal*.
- Nunes, P. (2006). A Nova Gestão Pública e a Reforma Administrativa. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, 8, 7–36.
- Nunes, P. M. M. (2012). *A Reforma das Administrações Públicas e a Reforma do Estado: Modelo (s) de Gestão preconizados para as reformas*.
- OesteCIM. (n.d.). Quem somos - Comunidade Intermunicipal do Oeste. Acedido em 24 de junho de 2023, em: <https://www.oestecim.pt/custompages/showpage.aspx?pageid=b9726b18-048a-4108-bb53-bf8cc9f059c6&am:m=b19>

- OesteCIM. (2017). *Projetos - Oeste Digital 3.0*. Acedido em 28 de junho de 2023, em: <https://www.oestecim.pt/custompages/showpage.aspx?pageid=152be22f23e943c6-ac51-02f12b655760&m=b127>
- OesteCIM. (2022). OesteCim assina Protocolo para criação do Laboratório de Experimentação Intermunicipal designado por Cartão Digital do Município do Oeste. Acedido em 28 de junho de 2023, em: <https://www.oestecim.pt/News/newsdetail.aspx?news=9ada6452-3454-44f5-a4c9-5ac5306a4c33>
- Peters, B. G. (2009). Still the century of bureaucracy?: The roles of public servants. *PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION*, 30, 7–21.
- Peters, G. B. (2001). *The Future of Governing* (2nd ed.). University Press of Kansas.
- Piaia, T. C., Costa, B. S., & Willers, M. M. (2019). Quarta Revolução Industrial e a Proteção do Indivíduo na Sociedade Digital: Desafios para o Direito. *Revista Paradigma*, 28(1), 122–140.
- PRACE. (2006). *Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE*.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. Acedido em 19 de junho de 2023, em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2009). *Programa do XIX Governo Constitucional*. Acedido em 19 de junho de 2023, em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>
- República Portuguesa. (2020). *Plano de Ação para a Transição Digital de Portugal*. Acedido em 27 de junho de 2023, em: <https://www.dgae.gov.pt/comunicacao/destaques/plano-de-acao-para-a-transicao-digital.aspx>
- Rhongo, D. L., Almeida, A., & David, N. (2017). *Desenvolvimento do e-government - Uma revisão da literatura para implementação em contextos heterogéneos*.
- Ribeiro, J. (2022). *Burocracia, Corrupção e Descredibilização da Administração Pública*. <https://rosamecanica.com/2020/10/08/burocracia-corrupcao-e-descredibilizacao-da-administracao-publica/>

- Rodrigues, M. (2010). *Governança em rede: da metáfora ao objecto de investigação*.
- Rover, A. J. (2009). Introdução ao governo eletrônico. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, 92–106. <https://www.researchgate.net/publication/268061899>
- Santos, S., Mendes, S. M., & Amaral, L. (2006). *e-Government e Outras Políticas Públicas para o Fomento de Participação Pública*.
- Saragoça, J. (2011). *Governo Electrónico Local: Diagnóstico Sociológico, Estratégia de Actores e Futuros Possíveis para o Distrito de Évora, Portugal*. Universidade de Évora.
- Schwab, K. (2016). *A quarta revolução industrial*. Edipro.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347–369.
- Secchi, L., & Neto, J. M. (2023). *Definição do Modelo de Governação da Smart Region: Propostas de Intervenção e Recomendações*.
- Secretaria-Geral da Economia. (2023). *Portugal sobe 10 posições no Open Data Maturity Report*. Acedido em 27 de junho de 2023, em: <https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/portugal-sobe-10-posicoes-no-open-data-maturity-report.aspx>
- Sérgio, J., Cristóvam, S., Saikali, L. B., & Pereira De Sousa, T. (2020). Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. *Sequência*, 84, 209–242. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n89p209>
- Silva, H. R. B. F., Sousa, T. F., Silva, T. A. V., Cruz, C. G., Yoshida, G., & Cabral, R. do P. (2017). Dependência de Internet: Impactos Negativos e Positivos no Comportamento de Estudantes de Graduação. *Revista de Trabalhos Acadêmicos - Universo - Goiânia*.
- Simões, P., Neto, M. de C., Sarmiento, P., & Barriguinha, A. (2023). Oeste smart region. An intermunicipal integrated analytical territorial intelligence platform. *REVISTA INTERNACIONAL MAPPING*, 32(211), 50–61. <https://doi.org/10.59192/mapping.395>
- Tavares, A. (2019). *Administração Pública Portuguesa*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- tic.gov.pt. (2023). Estratégias Para a Transformação Digital da AP 21-26. Acedido em 6 de julho de 2023, em: <https://tic.gov.pt/estrategias/estrategia-2021-2026>

- Tomor, Z., Meijer, A., Michels, A., & Geertman, S. (2019). Smart Governance For Sustainable Cities: Findings from a Systematic Literature Review. *Journal of Urban Technology*, 26(4), 3–27. <https://doi.org/10.1080/10630732.2019.1651178>
- Torres, L., Pina, V., & Royo, S. (2005). *E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?*
- Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government – A literature review. In *Government Information Quarterly* (Vol. 36, Issue 2, pp. 167–178). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
- UMIC. (2003). *Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos: Plano de Acção para o Governo Electrónico.*
- Webster, F. (2014). *Theories of the information society.* Routledge.

Jurisprudência

Constituição da República

Lei nº 3/2004, 15 de janeiro

Lei nº4/2004, 15 de janeiro

Lei nº 75/2013

Regulamento nº 33/2020