

A MODERNIZAÇÃO DO SECTOR PÚBLICO: E-FRAGMENTAÇÃO OU E-ORGANIZAÇÃO?

Gonçalo Santinha (goncalo@dao.ua.pt)

Rui Simão (rsimao@dao.ua.pt)

Eduardo Anselmo de Castro (ecastro@dao.ua.pt)

CEIDET, Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro, +351 234 370005

RESUMO

Acelerar a investigação e o investimento em Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e promover a sua disseminação na Administração Pública, visando uma interacção mais eficiente, célere e efectiva com os cidadãos e as empresas, são algumas das propostas da nova estratégia europeia para a Sociedade da Informação até 2010. Contudo, até que ponto as TICs podem melhorar o funcionamento do sector público, aumentando a sua eficiência, rapidez e transparência? Como é que estes ganhos podem ser aproveitados enquanto demonstradores e em que medida estimulam o investimento e o uso das TICs? Como podem contribuir para atenuar as assimetrias de desenvolvimento do território nacional, nomeadamente o isolamento físico, psicológico e simbólico a que algumas populações estão submetidas? Qual o seu papel no combate às assimetrias territoriais em termos de acessibilidade aos serviços públicos?

Com base no Projecto *Reorganisation of government back offices for better electronic public services – European good practices*, realizado para a Comissão Europeia, o presente artigo procura apresentar algumas respostas às questões levantadas evidenciando os resultados obtidos para o caso português.

Palavras-chave: reorganização, integração, coesão, homogeneidade territorial de acesso a serviços públicos, etc.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende evidenciar a importância e necessidade de novas formas de organização na Administração Pública para que, com o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), os recursos disponíveis sejam otimizados e os serviços sejam prestados de forma mais eficiente aos cidadãos e às empresas, independentemente da sua condição social e económica ou localização geográfica.

A Comissão Europeia (CE) tem dado prioridade a esta temática, declarando publicamente que as administrações públicas europeias devem corresponder às expectativas crescentes dos cidadãos e das empresas que, cada vez mais conscientes dos seus direitos e deveres, exigem uma maior qualidade na prestação dos serviços públicos. Para a CE, a melhor forma de corresponder a estas expectativas é através da utilização das TICs em conjunto com a introdução de mudanças organizativas na própria administração, ao que está subjacente o conceito de *eGovernment* ou governo electrónico.

Há uma tendência natural para se definir *eGovernment* como o *eBusiness* da Administração Pública. Tal é justificado pelo facto de ambos utilizarem as mesmas infraestruturas, o mesmo *hardware* e, por vezes, o mesmo *software* (Tambouris et. al, 2001). Contudo, dadas as diferentes características e finalidades dos sectores público e privado, importa apresentar uma definição que se adequa aos próprios objectivos duma Administração Pública. Considere-se, deste modo, *eGovernment* como sendo o processo de transformação da Administração Pública e da sua relação com os demais agentes, apoiado na aplicação de TICs, e que tem como principais objectivos a melhoria da sua eficiência e a promoção duma participação activa dos cidadãos e das instituições nos processos de tomada de decisão. Atente-se que é no sentido que se dá à aplicação das TICs que o conceito de *eGovernment* se destaca claramente do conceito de *eBusiness*. A aplicação de TICs no âmbito governamental não é o mero uso de meios técnicos. É muito mais. Trata-se de combinações integradas de políticas, processos organizacionais, informação e meios técnicos que, numa actuação conjunta, procuram atingir objectivos públicos e sociais (Dawes et al., 1999).

Em Junho de 2002, a CE lançou o *eEurope 2005 Action Plan* visando, entre outros objectivos, a melhoria e modernização dos serviços das administrações públicas europeias. Iniciativas dentro deste âmbito têm obtido resultados favoráveis, como atestam o próprio relatório do *eEurope 2005 Action Plan* e os resultados dos programas de *Benchmarking* da CE que avaliam o progresso da política de eGovernment¹. Contudo, com o mote “mais vale em linha do que em fila”, no qual o objectivo consiste em fornecer um acesso electrónico fácil aos serviços públicos e acabar com as filas de espera, frequentemente as iniciativas no âmbito do eGovernment aparecem apenas ligadas à melhoria da prestação de serviços através da Internet (*front office*). No entanto, não é correcto que se olvidem as mudanças internas à própria Administração Pública (*back office*) que se apresentam como fundamentais para dar uma resposta eficiente e atempada aos processos requeridos pelos cidadãos e empresas.

Com o objectivo de analisar as boas práticas existentes sobre a organização das administrações públicas europeias, nos seus diversos níveis (local/regional/nacional), durante 2003 desenvolveu-se um projecto de investigação no âmbito da CE denominado *Reorganisation of government back offices for better electronic public services – European good practices*. A metodologia desenvolvida no projecto e os resultados alcançados para o caso português são aqui apresentados, o que vai ao encontro de um dos objectivos do *eEurope 2005 Action Plan*: disseminação de boas práticas que sirvam de suporte a iniciativas conjuntas futuras, sejam elas locais, regionais ou nacionais.

Antes, porém, importa explicar de forma sucinta o significado e as implicações destas mudanças na Administração Pública. Como se verificará, por detrás desta mudança está o conceito de eGovernment, cujo desenvolvimento se repercute ao nível das instituições e do território.

2. MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A prestação de serviços públicos nunca foi tão exigente para os governos e organizações públicas. A alteração das condições económicas e sociais exige que as administrações

¹ Consultar http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/index_en.htm

públicas reorganizem, de forma eficaz, as responsabilidades e os métodos de prestação de serviços, a gestão de custos e a comunicação com todos os cidadãos e entidades intervenientes. Assim, exige-se um sector público eficiente e produtivo, aberto e transparente, inclusivo e centrado no cidadão-utente, e que use de forma eficiente os recursos ao seu dispor para maximizar o seu aproveitamento.

Na sociedade contemporânea, o acesso generalizado aos serviços públicos e a inclusão participativa de todos os cidadãos são largamente potenciados recorrendo às TICs. O *eGovernment*, apoiado nestas tecnologias e no desenvolvimento de novas competências e capacidades, dentro e fora da Administração Pública, pode alavancar o processo de transformação do Estado, tornando possível desenhar, construir e implementar, de forma flexível e rápida, novos processos, aceder e dispor da informação em tempo real, partilhar informação entre diferentes Instituições Públicas, agilizando e melhorando, deste modo, a gestão, comunicação e coordenação a nível administrativo. Em suma, “fazer mais com menos”, ou seja, melhorar a qualidade dos serviços, ao nível da disponibilidade, acessibilidade, celeridade, eficiência, entre outros, com maior eficácia na gestão das receitas e despesas².

Há já vários casos de boas práticas em diversos países que mostram efectivamente que o *eGovernment* constitui um meio poderoso para proporcionar serviços públicos de melhor qualidade, reduzir os tempos de espera, melhorar a relação custo-eficácia, aumentar a produtividade, melhorar a transparência dos processos e, simultaneamente, responsabilizar a Administração Pública. Representa também uma oportunidade para o sector público reforçar a sua capacidade tecnológica, invertendo a tendência de gestão dispersa, contribuindo, assim, para o combate à fraude e à evasão contributiva.

No entanto, importa realçar que a simples disponibilização de TICs não garante *per se* melhor Governo ou, do mesmo modo, uma participação efectiva por parte dos cidadãos. Por outras palavras, a disponibilização dos meios técnicos é condição necessária mas não suficiente. Outras medidas complementares, quer ao nível das instituições, quer ao nível do território, revelam-se cruciais para o desenvolvimento pleno do *eGovernment*:

² De acordo com o Plano de Acção para o Governo Electrónico, o potencial de redução dos custos de comunicação da Administração Pública com o *eGovernment* é de 25% (<http://www.unic.gov.pt/UMIC/GovernoElectronico/>)

a) Ao nível das instituições

Disponibilizar serviços públicos de maior qualidade, como atrás descritos, exige integração entre departamentos e instituições, tanto em termos de compatibilização informática quanto de uniformização de procedimentos entre diferentes organismos. Em suma, tem de haver interoperabilidade ao nível dos meios técnicos e dos recursos humanos no seio das administrações ou entre administrações a nível nacional, nas suas várias escalas, e ainda com o sector empresarial³. Assim, o desenvolvimento do eGovernment lubrifica as relações entre instituições, aumentando a capacidade institucional e melhorando as condições de governança. Simultaneamente, contribui para um controlo mais eficaz das receitas e despesas, reforça a capacidade tecnológica das instituições, contribui para o desenvolvimento de novas formas de gestão, desenvolve competências dos recursos humanos, enquanto melhora a imagem pública das instituições, nomeadamente em termos de eficiência, responsabilidade, transparência, entre outros.

b) Ao nível do território

O eGovernment é considerado o principal meio para melhorar o processo de democratização por toda a esfera pública em todos os níveis territoriais, na medida em que permite o acesso à informação, aumentando a transparência dos processos, a eficiência e o custo-eficácia dos serviços públicos, enquanto alavanca de uma reorganização pública mais coerente com as necessidades e direitos dos cidadãos (Giuli *et. al*, 2004). No entanto, a *oferta em linha* não garante que haja *utilização em linha*, ou seja, a simples oferta de infraestruturas de telecomunicações e serviços a elas associados não garante a sua utilização por parte da população. É igualmente importante a informação de que os serviços estão disponíveis, bem como o custo moderado do acesso, a segurança, a facilidade de utilização e, sobretudo, a capacidade de utilizar tais serviços (Guillespie & Richardson, 1996, 2001; Castro & Jensen-Butler, 2003; Santinha & Soares, 2004). Resumindo, importa lançar outras medidas paralelas ao nível da formação e da descentralização dos serviços de apoio.

³ A interoperabilidade é uma das acções-chave para concretizar o Eixo 3: *Nova capacidade tecnológica da Administração Pública*; do Plano de Acção para o Governo Electrónico (<http://www.unic.gov.pt/UMIC/GovernoElectronico/>)

No quadro seguinte apresentam-se algumas das repercussões positivas do eGovernment para os cidadãos, empresas, comunidades, na Administração Pública e na *Sociedade da Informação* como um todo.

Quadro1: Benefícios do eGovernment

Benefícios do eGovernment	
Cidadãos, empresas e comunidades	Administração Pública
<ul style="list-style-type: none"> > Simplificação > Comodidade > Conveniência > Eficácia > Menor burocracia > Facilidade de acesso > Participação 	<ul style="list-style-type: none"> > Eficácia > Eficiência > Articulação > Integração > Racionalização de meios > Interoperabilidade > Responsabilização > Aumento de transparência > Melhoria da imagem > Reconhecimento público > Formação e desenvolvimento dos funcionários
Sociedade da Informação	
<p>Na Oferta:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Com a sua procura estimula o desenvolvimento das TIC > Com as suas escolhas enquadra o desenvolvimento tecnológico > Com os serviços disponibilizados melhora o contexto empresarial 	
<p>Na Procura:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Estimula o uso por parte dos cidadãos e das empresas 	
<p>Na Governança:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Disponibiliza um acesso generalizado > Impulsiona a participação 	

As implicações do desenvolvimento do eGovernment no seio da Administração Pública e na sociedade como um todo, servem de enquadramento ao Caso de Estudo que a seguir se apresenta.

3. CASO DE ESTUDO: PROJECTO EUROPEU DE BOAS PRÁTICAS EM eGOVERNMENT

3.1. Objectivos gerais

O projecto *Reorganisation of government back offices for better electronic public services – European good practices* teve como principais objectivos:

- i. Apresentar as boas práticas existentes sobre a reorganização dos *back offices* da Administração Pública capazes de contribuir para a realização total do *eGovernment*. As boas práticas devem ser analisadas a todos os níveis de governança dos diversos estados-membros da UE e ainda da Noruega e Islândia. A análise deve ter como ponto de partida os resultados da *Brussels eGovernment Conference* realizada em Novembro de 2001;
- ii. Demonstrar que os casos seleccionados apresentam uma ligação entre a reorganização do *back office* e a qualidade da prestação do serviço no *front office*. Os vinte serviços públicos básicos a analisar, oito dos quais orientados para os Cidadãos colectivos (empresas) e doze orientados para os Cidadãos individuais, encontram-se esquematizados no Quadro 2;
- iii. Reflectir e disseminar o potencial da transferibilidade das boas práticas para outros contextos ou níveis de governança diferentes.

Quadro 2 – Serviços públicos básicos

	Public Services for Citizens
1.	Income taxes: declaration, notification of assessment
2.	Job search services by labour offices
3.	Social security contributions (3 out of the following 4): <ul style="list-style-type: none">• Unemployment benefits• Family allowances• Medical costs (reimbursement or direct settlement)• Student grants
4.	Personal documents (passport and driver's licence)
5.	Car registration (new, used and imported cars)
6.	Application for building permission
7.	Declaration to the police (e.g. in case of theft)
8.	Public libraries (availability of catalogues, search tools)
9.	Certificates (birth, marriage): request and delivery
10.	Enrolment in higher education / university
11.	Announcement of moving (change of address)
12.	Health related services (e.g. interactive advice on the availability of services in different hospitals; appointments for hospitals.)

	Public Services for Businesses
1.	Social contribution for employees
2.	Corporation tax: declaration, notification
3.	VAT: declaration, notification
4.	Registration of a new company
5.	Submission of data to statistical offices
6.	Customs declarations
7.	Environment-related permits (incl. reporting)
8.	public procurement

Fonte: *European Commission, 2000, eEurope: an information society for all, March 2000, Lisbon*

Para os devidos efeitos, entenda-se *front office* como sendo um conjunto de funções exercidas em contacto com os utilizadores finais, ou seja, considera-se a interface entre o utilizador e um determinado serviço *on-line*. Por oposição, o *back office* recebe e processa a informação que o utilizador introduz para a realização de um determinado serviço. Tal pode ser efectuado manualmente, electronicamente ou de forma conjunta, isto é, que envolva processos manuais e automáticos. Em determinados casos, as funções de um serviço são desempenhadas por uma só unidade ou *back office*. Noutros, há vários *back offices* a desempenharem as funções requeridas dentro duma organização. Há ainda os casos em que várias organizações estão ligadas. Acresce o facto de poderem estar vários níveis de governança envolvidos no processo. Face à complexidade que este processo envolve, o próximo ponto procura ilustrar a metodologia desenvolvida pelo projecto no desenvolvimento dos diversos níveis de integração entre o *front* e o *back Office*.

3.2. Níveis de integração *front office* / *back Office*

A conferência ministerial *eGovernment – from Policy to Practice*, realizada em Novembro de 2001 em Bruxelas, procurou demonstrar que a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e às instituições depende do grau de integração dos serviços, pelo que se revela importante estudar as diferentes dimensões de integração, incluindo a integração de serviços e a sua integração com os *back offices*.

Desta forma, para se conseguir aferir o grau de maturidade do eGovernment dos serviços em análise (apresentados na figura 1), e consequentemente definir as boas

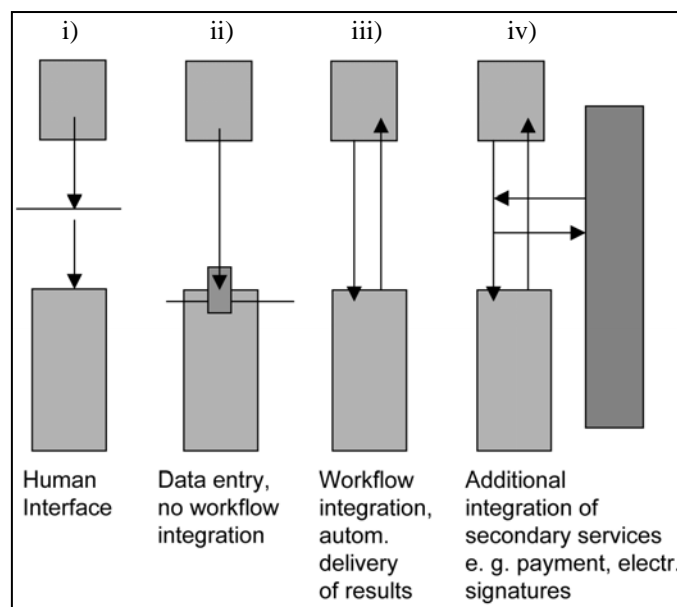
práticas existentes, o projecto define quatro níveis de integração entre o *front* e o *back office*:

3.2.1. Nível 1: um serviço, uma agência e uma plataforma

Actualmente, a maior parte dos formulários da Administração Pública podem ser preenchidos neste nível mais baixo de integração. Contudo, e mesmo neste primeiro nível, há diferentes graus de integração (ver figura 2):

- i. A ligação entre o cliente e o processo de *back office* pode ainda necessitar de interface humano (por exemplo, um empregado que verifique as mensagens dos correios electrónicos e insira os dados nos respectivos formulários);
- ii. Há uma entrada directa de dados através da Internet mas não se efectua a sua verificação nem tão pouco uma resposta é enviada ao cliente;
- iii. Há uma entrada directa de dados, como na alínea anterior, mas já se verifica um processo automático de resposta e verificação de dados;
- iv. A funcionalidade do serviço é complementada com serviços secundários, como a permissão de pagamento electrónico e de assinaturas digitais.

Figura 1 – Nível 1 de integração



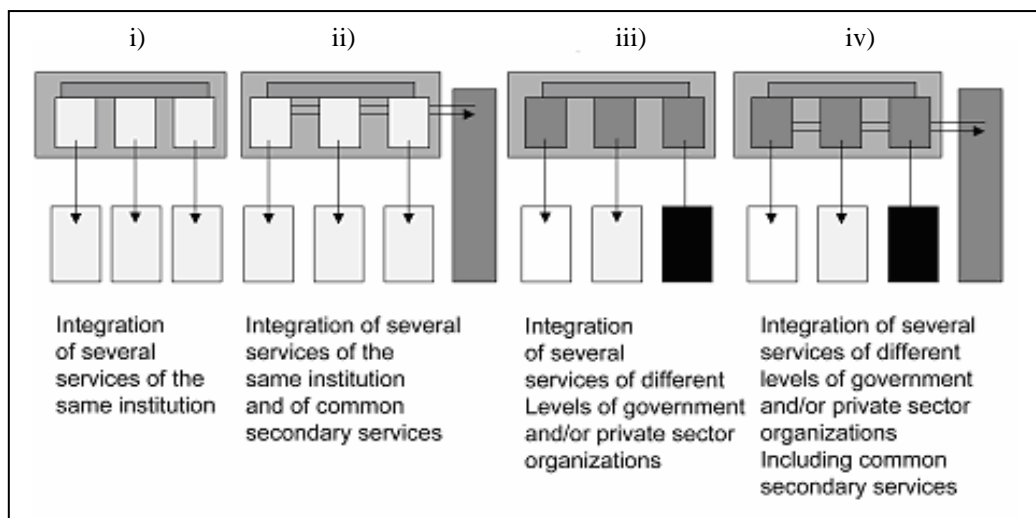
Fonte: *Reorganisation of government back offices for better electronic public services – European good practices (2002)*

3.2.2. Nível 2: integração de diversos serviços de acordo com as necessidades

O segundo nível caracteriza-se pela integração de vários serviços consoante as necessidades dos clientes. Igualmente, podem considerar-se diferentes graus de integração (ver figura 4):

- i. Verifica-se a integração de serviços de uma única agência;
- ii. Semelhante à alínea anterior, mas desta feita inclui serviços secundários, como o pagamento de taxas ou assinaturas digitais;
- iii. Observa-se a integração de serviços pertencentes a agências diferentes, podendo estas pertencer a diferentes níveis de governança. Em determinados processos poderá inclusive incluir serviços prestados por instituições do sector privado;
- iv. Semelhante à alínea anterior, mas inclui serviços secundários.

Figura 2 – Nível 2 de integração



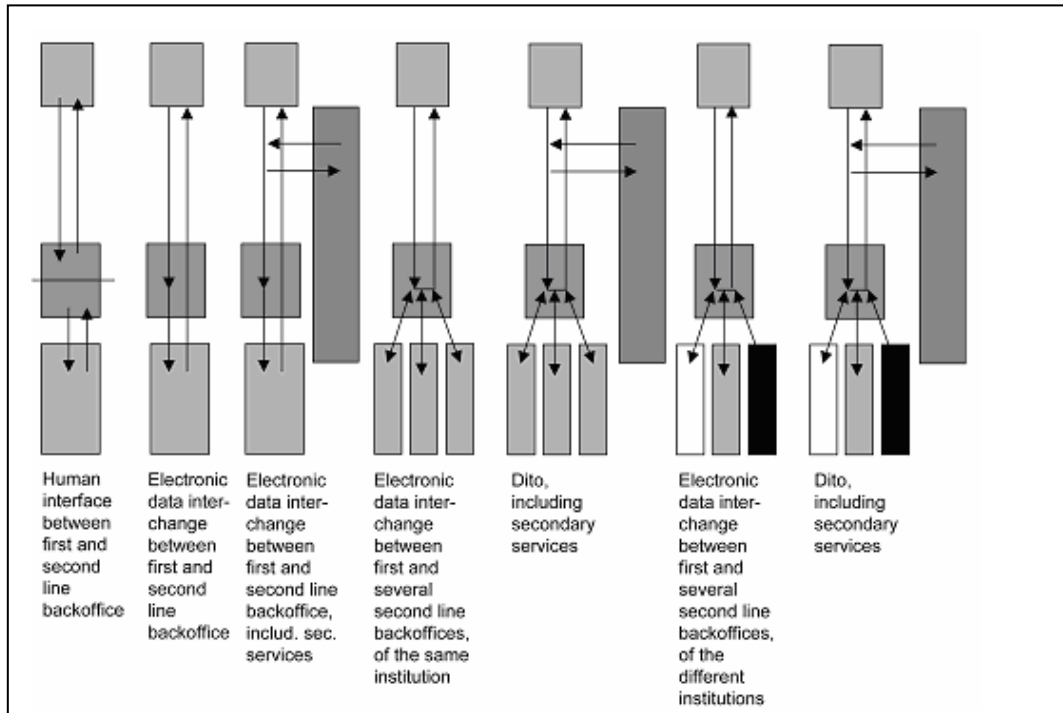
Fonte: *Reorganisation of government back offices for better electronic public services – European good practices (2002)*

3.2.3. Nível 3: integração em múltiplas plataformas

Este nível caracteriza-se por diferentes graus de intensidade de integração em todo o processo. Em muitos serviços da Administração Pública verifica-se que há ligação entre a agência que estabelece o contacto com o cliente e outras agências. Por exemplo, o pedido de um novo passaporte é normalmente efectuado ao nível local, a primeira análise é feita e, em seguida, o processo é enviado para a agência Nacional. Este nível

de integração revela-se extremamente útil para a reorganização do *back office*, como é possível constatar na figura 5.

Figura 3 – Nível 3 de integração

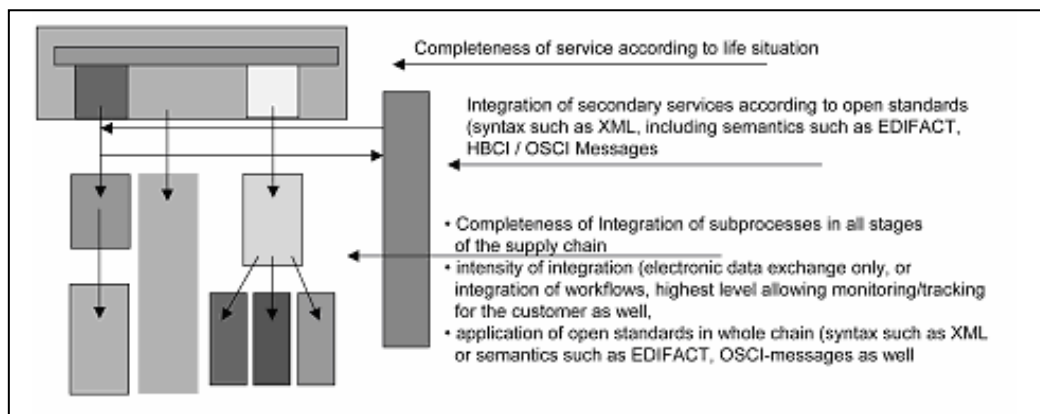


Fonte: *Reorganisation of government back offices for better electronic public services – European good practices (2002)*

3.2.4. Nível 4: vários serviços, várias agências, várias plataformas

Finalmente, o mais alto nível de integração combina o segundo e terceiro níveis, conforme especificado na próxima figura.

Figura 4 – Nível 3 de integração



Fonte: *Reorganisation of government back offices for better electronic public services – European good practices (2002)*

4. O ESTADO DA ARTE EM PORTUGAL: IDENTIFICAÇÃO DA BOA PRÁTICA

4.1. As responsabilidades nacionais: construção da *lista longa*

O ponto de partida para o estudo de boas práticas em Portugal consistiu em apurar quais as instituições públicas responsáveis pela disponibilização de cada um dos 20 serviços alvo do estudo e os respectivos *sítios* na Internet (URL's), tendo-se agrupado esta informação no quadro seguinte, denominado por *Lista Longa*.

Quadro 3 – Lista Longa

		Entidade	URL's
Serviços Públicos para os Cidadãos	1.	Direcção Geral das Contribuições e Impostos	www.dgci.gov.pt
	2.	Instituto do Emprego e Formação Profissional	www.iefp.pt
	3.	Segurança Social	www.seg-social.pt
	4.	Direcção Geral dos Registos e Notariado	www.certidoes.mailcom.pt
	5.	Direcção Geral dos Registos e Notariado	www.dgrn.mj.pt
	6.	e.g. Câmara Municipal de Lisboa	www.cm-lisboa.pt
	7.	Polícia de Segurança Pública	www.terravista.pt/bilene/3162/denuncias.htm
	8.	Biblioteca Nacional	www.bn.pt
	9.	Direcção Geral dos Registos e Notariado	www.certidoes.mailcom.pt
	10.	Direcção Geral do Ensino Superior	www.desup.min-edu.pt
	11.	Portal do Cidadão	http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/pt
	12.	Portal do Cidadão	http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/pt
Serviços Públicos para as Empresas	1.	Segurança Social	www.seg-social.pt
	2.	Segurança Social e Direcção Geral de Contribuições e Impostos	www.seg-social.pt www.dgci.gov.pt
	3.	Direcção Geral de Contribuições e Impostos	www.dgci.gov.pt
	4.	Direcção Geral dos Registos e Notariado	www.dgrn.mj.pt
	5.	Instituto Nacional de Estatística	www.ine.pt
	6.	Direcção Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo	www.dgaiec.min-financas.pt
	7.	Sistema de Informação Documental sobre Direito do Ambiente	www.diramb.gov.pt www.anmp.pt
	8.	-	-

Nota: Os serviços aqui referidos seguem a mesma ordem do Quadro 2.

4.2. Isolar as Boas Práticas

Seguidamente, com o intuito de analisar os *front offices* dos vários serviços e correlacioná-los com o nível de integração dos *back offices*, foi-se aferir qual o nível de abrangência administrativa de cada uma das entidades responsáveis (local, regional, nacional) e a necessária interacção, vertical e/ou horizontal, no seio da mesma ou entre várias instituições, para que cada um dos serviços fosse disponibilizado *em linha*. Para tal, foi utilizado um sistema de triagem do nível de transacção, por atribuição de pontos consoante o grau de digitalização do fluxo de dados entre o utilizador e o(s) *back Office(s)*, e entre estes, no decorrer das operações. Mas, para isolar as *Boas Práticas* foi necessário analisar de forma mais detalhada cada um dos serviços. Para tal, foram realizadas entrevistas telefónicas a actores-chave no processo de reestruturação do *back Office*. O enfoque consistiu em averiguar, além do fluxo processual entre o utilizador e o *back Office*, o grau de complexidade do serviço, dependente do número de plataformas envolvidas, no mesmo ou em diferentes níveis administrativos.

A título de exemplo, o serviço de *Requisição de Certidões*, para o qual foi necessário desenvolver uma aplicação, representada na *figura 5*, para integrar os serviços centrais com as várias conservatórias locais.

Figura 5 – front-office do serviço de *Requisição de Certidões*

The image shows a web application interface for requesting civil registry certificates. On the left, there is a sidebar with the logo of 'Serviço Público Directo Certidões' and the 'Direcção-Geral dos Registos e do Notariado'. Below the logo, there is a menu with 'outras' selected, and options for 'registo civil', 'registo comercial', 'registo predial prédio descrito', and 'registo predial prédio não descrito'. The main content area is titled 'certidão de registo civil' and contains a form with the following fields:

- * Tipo de certidão: Narrativa (dropdown)
- * Certidão de: nascimento (dropdown)
- * Fim a que se destina: fins diversos (dropdown)
- Se seleccionou "Outros casos de isenção emolumentar" indique qual o regime legal da isenção (text input)
- * Nome da pessoa a que respeita (text input)
- Número do Assento (text input)
- ** Data: [] / [] / [] (dia/mês/ano) (nasc./casam./óbito) (dd/mm/aaaa)
- * Freguesia (text input)
- * Concelho ou País (text input)
- * Filiação: Pai (ver nota) Mãe (text input)
- Casou com (text input)

Para obter uma certidão de nascimento, depois de identificado o distrito e a conservatória do registo civil, basta preencher *on-line* a minuta atrás apresentada e validar o pedido. Esta ficará condicional até o pagamento ser efectuado por Multibanco sendo depois enviada a certidão para a morada indicada, ou pode ainda seleccionar-se a opção *Envio à Cobrança*. Atente-se à necessária interacção entre níveis administrativos, neste caso no seio da mesma instituição, a *Direcção Geral de Registos e Notariado*.

4.4. A Boa Prática Nacional – Declaração de Remunerações pela Internet (DRI)

Conforme referido inicialmente, a análise do caso português foi efectuada paralelamente a outros países. Neste contexto, à semelhança do estudo efectuado para Portugal, cada país definiu a sua lista nacional de boas práticas. Com base nestas listagens, o consórcio do projecto escolheu as melhores práticas europeias para cada um dos 20 serviços. No caso português, foi seleccionado o *DRI* (declaração de remunerações à segurança social pela Internet), tanto pela reorganização processual ocorrida para disponibilizar o serviço como pelos resultados obtidos.

O próximo ponto procura descrever este caso baseando-se, prioritariamente, em entrevistas pessoais, conduzidas junto de actores-chave no processo de reestruturação do serviço.

4.4.1. Enquadramento, Objectivos e Fases de Implementação

Nos termos da legislação, as entidades empregadoras têm que enviar mensalmente à segurança social os seus mapas de remunerações. Inicialmente, todo o processamento desta informação, proveniente de mais de 400 000 empresas, era feito em papel. As declarações tinham que ser desdobradas por distrito de actividade e, sempre que uma entidade necessitasse de consultar a sua situação contributiva, teria de pedir essa informação aos serviços nacionais/centrais que o encaminhavam para todos os centros distritais onde exercesse actividade, podendo responder apenas passados vários dias.

Com o objectivo de tornar este processo mais célere e menos burocrático, o DL nº 106/2001 de 6 de Abril instituiu a obrigatoriedade das entidades empregadoras com mais de 10 trabalhadores entregarem as suas declarações de remunerações pela via

digital (utilizando, por exemplo, uma simples disquete) ou pela Internet nos serviços do Sistema de Solidariedade e Segurança Social. Esta mudança foi gradual, as entidades com mais de 100 trabalhadores ficaram obrigadas à entrega por formato digital até 1 de Julho de 2001, com menos de 100 e mais de 20 trabalhadores até 1 de Abril de 2002 e, com mais de 10 e menos de 20, até 1 de Julho de 2002.

Os principais objectivos perseguidos pela Segurança Social ao desenvolver o DRI foram os seguintes:

- i. Reduzir os custos administrativos (da segurança social e das entidades que com esta se relaciona);
- ii. Melhorar o controlo da receita por parte da Administração Central (mais atempadamente);
- iii. Promover a utilização dos meios informáticos (e da sociedade da informação);
- iv. Simplificar a relação Administração/Cidadão;
- v. Libertar colaboradores para outras actividades da segurança social;
- vi. Melhorar a qualidade da informação (os erros ocorrem sempre e em papel é mais difícil detectá-los e corrigi-los);
- vii. Disponibilizar acesso ao serviço 24 horas por dia, 7 dias por semana.

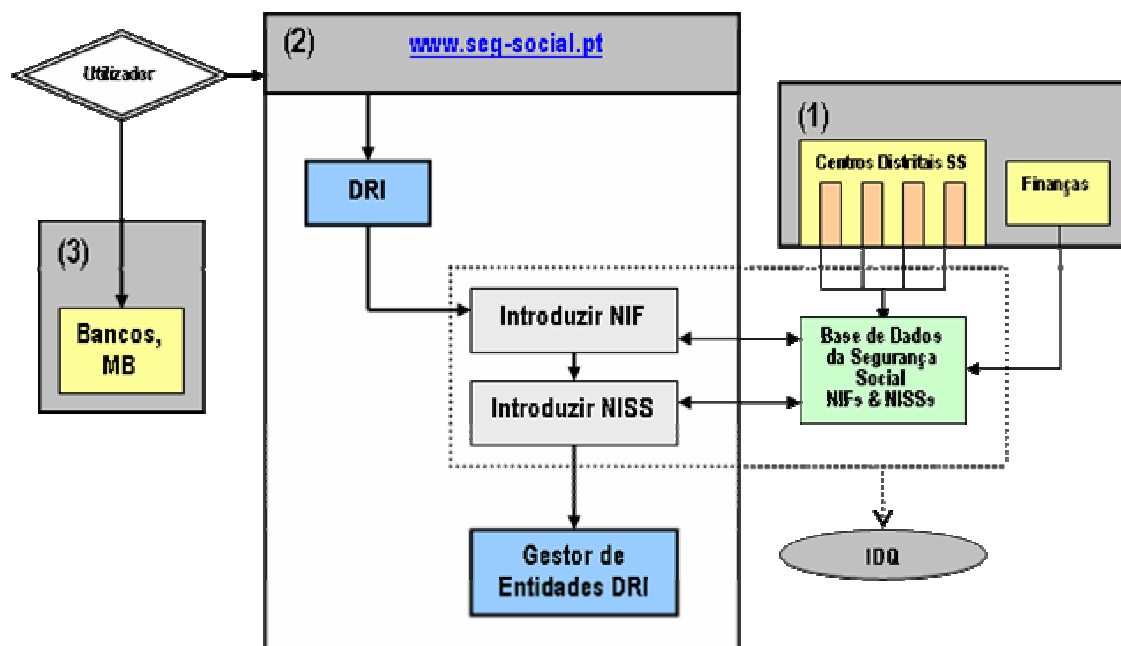
O desenvolvimento e a implementação do serviço ocorreram de forma faseada. Os principais passos foram os seguidamente descritos:

- i. Obrigar à entrega de Declarações em disquete (DRD);
- ii. Possibilitar a validação da informação contida na disquete e enviá-la pela Internet;
- iii. Possibilitar a criação, a validação e a gestão de ficheiros em linha e enviá-los pela Internet;
- iv. Desenvolvimento do IDQ (Identificação e Qualificação dos utentes – base de dados da Segurança Social e das Finanças);
- v. Futuramente será desenvolvida uma aplicação para possibilitar o pagamento *on-line*.

4.4.2. O Novo Fluxo Processual

O fluxo processual das *Declarações de Remunerações* à Segurança Social, resultante da implementação do DRI, é o representado na figura seguinte:

Figura 6 – Fluxo processual das Declarações de Remunerações



Todas as entidades empregadoras têm que se registar nas Finanças e na Segurança Social através de um processo presencial (1). Os seus números de identificação fiscal (NIF) e da segurança social (NISS) serão introduzidos na base de dados da Segurança Social, podendo, a partir desse momento, registar-se através do NIF e NISS no DRI (2) e fazer o *download* do *Gestor de Entidades do DRI*. No entanto, para efectuar o pagamento devido à Segurança Social, as empresas têm de recorrer aos bancos uma vez que a opção Pagamento *on-line* não está ainda disponível (3).

4.4.3. Principais mudanças com o desenvolvimento do DRI

Como referido anteriormente, inicialmente as empresas tinham que desdobrar as suas declarações de remunerações (DR) à Segurança Social por distrito de actividade e, através de um processo presencial, submetê-las ao respectivo centro distrital. Todas estas DR tinham de ser confirmadas/validadas manualmente nos centros distritais e posteriormente inseridas nas bases de dados dos serviços centrais.

Com a reorganização e integração do *back office*, os utilizadores passaram a poder declarar as suas remunerações e acompanhar o estado dos seus processos inteiramente *em linha*. Para tal, precisam apenas de se registar no DRI e, uma vez recebida a *password* individual (pelo correio) poderão aceder ao *Gestor de Entidades do DRI* e criar, preencher, alterar e submeter integralmente as suas DRs pela Internet, sem necessidade de as desdobrar por distritos, recebendo automaticamente um comprovativo de submissão. Na figura 8 está representado o *front office* da aplicação que permite, de forma integrada, desdobrar as DRs.

Figura 7 – Declaração de Remunerações por Distrito de Actividade

É obrigatória a indicação de pelo menos **UM** número de contribuinte da Segurança Social.

O número de contribuinte é constituído por nove dígitos, em que os três primeiros identificam o Centro Distrital que abrange a Entidade Empregadora e os seis seguintes indicam o número próprio da Entidade Empregadora.

Continente :

Distrito	N.º Identificação da Seg. Social	Distrito	N.º Identificação da Seg. Social	Distrito	N.º Identificação da Seg. Social
Aveiro	501445689	Beja		Braga	
Bragança		Castelo Branco		Coimbra	
Évora	503554628	Faro		Guarda	
Leiria		Lisboa		Portalegre	
Porto	505213625	Santarém		Setúbal	
Viana Castelo		Vila Real		Viseu	

R.A. Açores :

Distrito	N.º Identificação da Seg. Social	Distrito	N.º Identificação da Seg. Social	Distrito	N.º Identificação da Seg. Social
Angra Heroísmo		Horta		Ponta Delgada	

R.A. Madeira :

Distrito	N.º Identificação da Seg. Social
Funchal	

Nas figuras 8 e 9 estão representados os fluxos processuais para efectuar as declarações de remunerações, antes e depois da entrada em funcionamento do DRI. Atente-se às diferenças.

Figura 8 - Fluxo processual do serviço antes da reorganização encetada

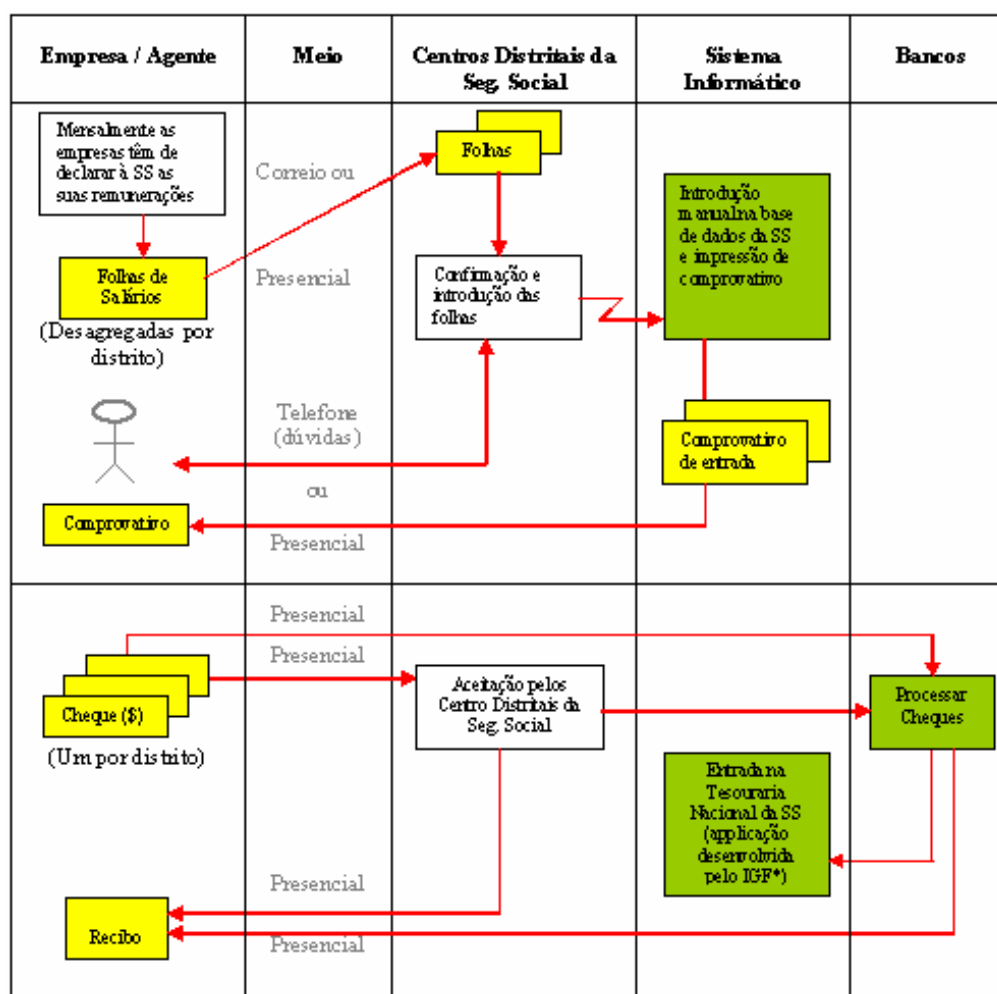
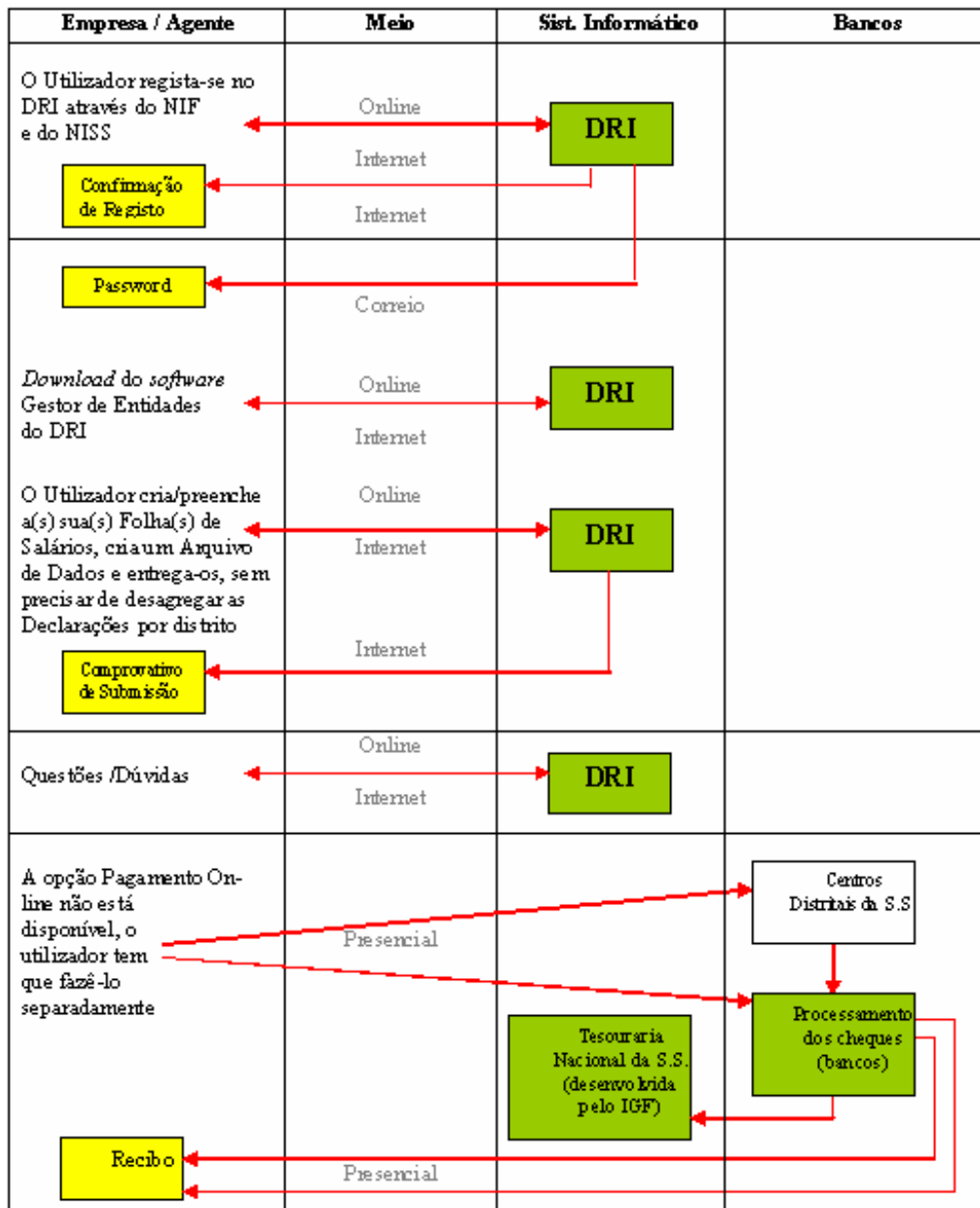


Figura 9 - O novo fluxo processual

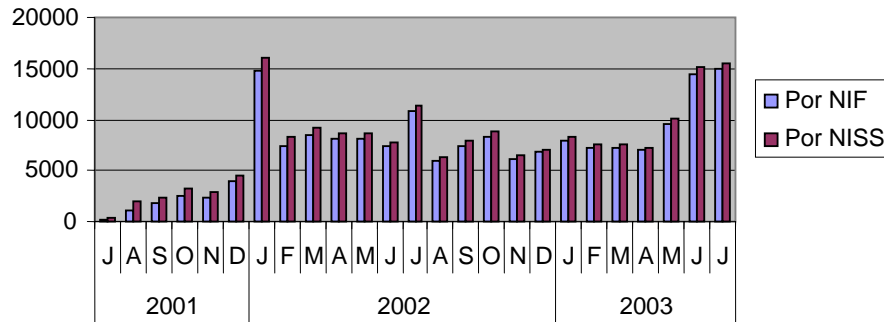


4.4.4. Principais resultados obtidos

De um total de 186 340 entidades registadas pelo seu Número de Identificação Fiscal (NIF), 159 755 entregaram as suas DRs através do serviço DRI, o que perfaz 85% das entidades registadas. O número de contribuintes registados (por NISS) é de 199 724 – este número é maior porque uma entidade que tenha actividade em mais do que um distrito deve submeter os NISS correspondentes a cada um dos Centros Distritais da Segurança Social onde tem actividade. Destes, mais de 83% entregaram as suas DRs

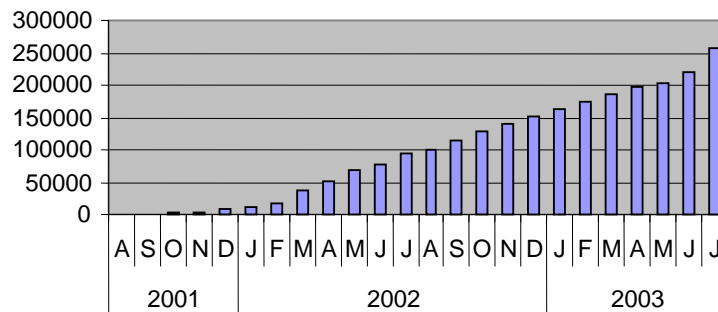
através do serviço DRI. No gráfico 1 estão representados o número de registos mensais no DRI por NIF e NISS.

Gráfico 1 – Número de registos mensais nos serviços DRI por NIF e NISS



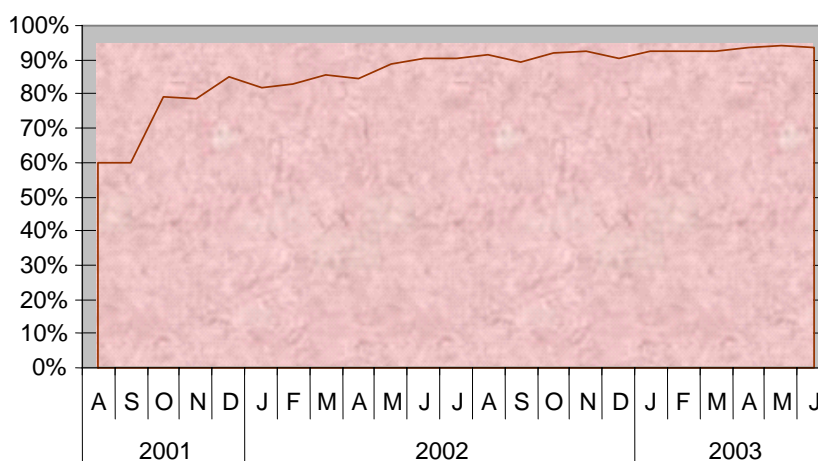
O número de DRs submetidas através do DRI tem vindo a aumentar desde a disponibilização do serviço. Em Julho e Agosto de 2003 esse número atingiu as 250 000 declarações, como se pode verificar no gráfico 2.

Gráfico 2 – Número de entregas de DR's pelos serviços DRI



Por último, importa referir que a qualidade da informação recebida (taxa de aceitação dos dados) tem sido crescente desde a disponibilização do serviço pela Internet, como se pode verificar no gráfico 3, sendo actualmente cerca de 94%.

Gráfico 3 – Taxa de aceitação de dados



4.5. Comentários finais à avaliação do Estado da Arte em Portugal

O estudo aqui apresentado, ao avaliar o progresso obtido pelos serviços em matéria de *eGovernment*, procura averiguar quais as boas práticas existentes na Europa e quais as políticas subjacentes aos diversos modelos de *eGovernment* existentes. Este tipo de abordagem revela-se útil na medida em que é imitando as boas práticas, sempre numa adaptação a cada realidade concreta, que se pode melhorar o existente. É esse, inclusive, um dos objectivos da Comissão Europeia.

No que respeita ao estudo efectuado para Portugal, há um conjunto de serviços que já demonstram um grau de digitalização elevado permitindo aos cidadãos e às instituições utilizar os meios digitais para aceder a esses serviços e efectuar as operações desejadas.

O caso português analisado em detalhe, e considerado pelo consórcio do projecto uma boa prática europeia, consiste no serviço de *Declaração de Remunerações pela Internet (DRI)*, disponibilizado pela Segurança Social. Apresentado o processo de digitalização e reestruturação do *back office* associado ao DRI, importa, para finalizar, efectuar alguns comentários acerca do seu desenvolvimento e implementação:

- O desenvolvimento do DRI mostrou-se exigente e complexo, não tanto devido a dificuldades técnicas, mas principalmente em virtude de: i) necessárias alterações do enquadramento legal; ii) afectações financeiras e; iii) exigência

duma reorganização interna, que implicou a redistribuição de tarefas e competências e, ainda, a contratação de novos recursos humanos.

- Numa fase inicial, o desenvolvimento do DRI não teve uma aceitação global por parte dos recursos humanos da instituição. Houve um trabalho exaustivo, por parte dos actores chave no processo, de modificação das mentalidades existentes e de motivação do pessoal ao serviço para que a digitalização e integração do *back office* se efectuasse em tempo oportuno.
- A disponibilidade de financiamento revelou-se de importância fulcral para encetar as transformações necessárias, não só em termos de *hardware* e *software*, mas também na redistribuição de competências e tarefas.
- A generalidade das empresas denota um défice de cultura orientada para o uso do DRI, o que se justifica pela pouca apetência para o uso das TICs. Devido a este défice de conhecimento e orientação para as TIC, o volume e tipo de suporte aos utilizadores por parte da equipa de apoio ao utilizador – *helpdesk* – foi subestimado. A título de exemplo, quando a Segurança Social aboliu a possibilidade das empresas submeterem as suas declarações nos bancos, os quesitos telefónicos ao *helpdesk* passaram de cerca de 300 por dia para mais de 6000.
- A possibilidade de delegar a submissão de declarações de rendimentos, estabelecida pelo decreto-lei 106/2001 – por exemplo num contabilista que pode submeter as DRs de várias empresas –, revelou-se de grande utilidade para as pequenas empresas por não precisarem de adquirir *software* específico ou afectar recursos humanos a essa tarefa.
- O facto de a possibilidade de efectuar o pagamento on-line ainda não estar disponível, faz com que os utilizadores tenham de submeter as suas declarações por uma via e pagar por outra, o que não favorece a adesão ao DRI nem a sua utilização.
- A rede infraestrutural necessária para a utilização de assinaturas digitais não foi, ainda, implementada. Isto deve-se ao facto da identificação dos utilizadores ocorrer através do NIF e NISS (futuramente será um número único) e de não necessitarem de assinar qualquer documento.
- Numa óptica de custo-benefício, o desenvolvimento e implantação do DRI mostrou-se vantajoso, uma vez que permite um melhor controlo da receita

reduzindo custos administrativos enquanto desafecta recursos humanos para outras tarefas e/ou actividades. É também relevante o contributo efectivo para a agilização das relações entre os sectores público/privado/cidadãos.

5. CONCLUSÃO

O desenvolvimento de políticas de *eGovernment* deve direccionar-se simultaneamente ao longo de diversas frentes, tais como maximizar a produtividade, melhorar a qualidade dos serviços, atenuar a exclusão social e induzir a participação democrática dos cidadãos. Neste contexto, constituem uma excelente oportunidade para desencadear um processo de transformação das estruturas organizacionais da Administração Pública, contribuindo para alterar a percepção que os cidadãos têm da eficiência dos serviços. Simultaneamente, contribuem para a disseminação das vantagens associadas ao uso das TICs no contexto da Sociedade da Informação: i) aumentam a interacção entre indivíduos e organizações; ii) incrementam a circulação de informação (matéria-prima do conhecimento) e; iii) ajudam a processar a informação.

Os desafios apresentam-se, portanto, múltiplos e complexos, sendo certo que apenas com enfoque na complementaridade das acções se podem obter os melhores resultados. Importa, pois, definir uma visão estratégica global que associe o desenvolvimento da sociedade da informação aos principais desafios da sociedade portuguesa e centralizar esforços na operacionalização das políticas definidas.

A Boa Prática aqui apresentada, *Declaração de Remunerações* em www.seg-social.pt, é um bom exemplo de como a reorganização dos *back-offices* para disponibilizar o serviço em linha contribui para diminuir o isolamento a que alguns territórios menos desenvolvidos e periféricos estão submetidos, nomeadamente através da aplicação que permite às entidades empregadoras não terem de se deslocar aos Centros Distritais da Segurança Social, onde exercem actividade, para submeter as suas Declarações de Rendimentos, podendo fazê-lo pela Internet, independentemente da sua localização geográfica ou das suas actividades.

Como o serviço de *Declaração de Remunerações à Segurança Social* é uma obrigatoriedade das entidades empregadoras, e não dos cidadãos individuais, a questão da capacidade de uso dos serviços não se coloca da mesma forma, visto as empresas possuírem nos seus quadros recursos humanos capazes ou, mesmo no caso de empresas de muito pequena dimensão, delegarem a responsabilidade nos seus técnicos de contas, que já regulavam as suas obrigações declarativas e contributivas.

No entanto, o desenvolvimento de uma estratégia de marketing, acompanhada de suporte e formação na área das TICs poderia induzir um uso mais efectivo e generalizado do serviço. A título de exemplo, deveriam ser adoptadas acções de demonstração de utilização do sistema nos Centros Distritais da Segurança Social, quando potenciais utilizadores aí se desloquem para entregar as suas declarações de remunerações.

BIBLIOGRAFIA

Castro, E.; Jensen-Butler, C. (2003) – **Demand for information and communication technology-based services and regional economic development**. Papers in Regional Science 82.

Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões (2003) – **O Papel da administração em linha (eGoverno) no futuro da Europa**. Comissão Europeia.

Dawes, S; Bloniarz, P; Kelly, K (1999) – **Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century**. Center for Technology in Government, University at Albany, NY.

Experiência, Flexibilidade, Modernização: soluções para um serviço público de excelência (edição 2005). SAP Business Fórum.

(http://www50.sap.com/ptbusinessforum/sectorpublico/pdf/sbf05_ps_brochura.pdf)

Giuli, D; Calenda, D (2004) – **The Regional Diversities of Digital Governance: influences of cultures in two south European regions. The cases of Basilicata (IT) and Extremadura (ES)**. Paper presented at the EGPA 2004 Annual Conference, Slovenia.

Guillespie, A.; Richardson, R. (1996) – **Advanced communications and employment creation in rural and peripheral regions: a case study of the highlands and Islands of Scotland**. The Annals of Regional Science, 30.

Guillespie, A.; Richardson, R. (2001) – **Regional development and the new economy**. EIB Papers volume 6 no. 1.

Plano de Acção para a Sociedade da Informação (PASI)
(http://www.unic.gov.pt/UMIC/CentrodeRecursos/Publicacoes/si_publicacao.htm)

Plano Acção para o Governo Electrónico (PAGE)
(<http://www.unic.gov.pt/UMIC/GovernoElectronico/>)

Reorganisation of government back offices for better electronic public services – European good practices (2002) – Terms of reference of a Tender for a Study on Back Office Reorganisation edited by Danish Technological Institute and TZI – University of Bremen (Coord.).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de Novembro
(http://www.inst-informatica.pt/v20/legislacao/docs/ResConsMin_135_2002.pdf)

Santinha, G; Soares, A (2004) - **SMEs and ICT adoption: a new challenge to Regional Policies**, paper presented at the European Regional Science Association 2004 Congress, Porto, 25th - 29th August.

Tambouris, E; Gorilas, S; Boukis, G (2001) – **Investigation of Electronic Government**. Paper presented at the Panhellenic Informatics Conference workshop, 8-10 November, Zypern.

