

A CAMINHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELECTRÓNICA: O PORTAL DO EXECUTIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO*

*Manuel de Novaes Cabral***

*Raquel Maia****

I. ENQUADRAMENTO

1. As ideias liberais cimentaram-se a nível económico com Friedrich August von Hayek, um economista liberal clássico, Prémio Nobel da Economia em 1974, que defende que uma economia é um sistema demasiado complexo para ser planeado por uma instituição central e deve evoluir espontaneamente. Pela mesma época, o neo-liberal Milton Friedman, também Prémio Nobel da Economia em 1976, torna-se um dos mais influentes teóricos do liberalismo económico e defensor do capitalismo *laissez-faire* e do livre mercado.

O reforço dos ideais liberais no mundo da economia disparou grandes críticas ao funcionamento da Administração Pública pela excessiva burocracia e ineficiência, acusando-a de obstaculizar o desenvolvimento económico.

Isto precede e enquadra depois a subida ao poder político de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, no início da década de 80, com um discurso favorável à desregulamentação e à privatização. Ficaram famosas as frases sonantes de Regan que, em torno desta matéria, disse:

* O texto que agora se publica corresponde à intervenção proferida no “6.º Congresso Nacional de Administração Pública”, na sessão subordinada ao tema “Administração Electrónica”, que teve lugar no INSTITUTO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO, I.P., nos dias 29 e 30 de Outubro de 2008.

** Director Municipal dos Serviços da Presidência, Câmara Municipal do Porto

*** Chefe de Divisão Municipal de Secretariado e Apoio Administrativo da Direcção Municipal dos Serviços da Presidência, Câmara Municipal do Porto

“Welfare’s purpose should be to eliminate, as far as possible, the need for its own existence”; “Government is not the solution to our problem. Government is the problem”; “The ten most dangerous words in the English language are: - Hi, I’m from the government, and I’m here to help.”

Em consequência, evolui-se para um novo modelo do Estado, focalizado nas parcerias entre o público e o privado, e contextualizado numa organização estruturada e participativa (Bilhim, 2004), mas sempre apelativa de uma gestão mais simplificada, eficiente e eficaz.

Esta evolução doutrinária, a pressão da opinião pública e as exigências de competitividade aceleram e generalizam a modernização do sector público.

Com efeito, assiste-se hoje, em todas as modalidades da Administração Pública, a um processo de modernização, quer ao nível dos métodos de organização e de trabalho, quer ao nível dos canais de comunicação com os cidadãos, tendo em vista a qualidade da gestão e a sustentabilidade.

Este esforço de modernização tem-se baseado, essencialmente, na chamada do modelo de gestão privada, centrado numa lógica de mercado e respectivas ferramentas, para a gestão pública. Este novo conceito de gestão pública relega para o Estado e centros de decisão política num plano abstracto, a posição financiadora e decisória das políticas públicas, e transforma os serviços públicos, propriamente ditos, em autênticas “unidades produtivas” (Rodrigues e Araújo, 2005).

O sucesso do processo de transição depende, pensamos, de uma estruturada adaptação do modelo privado, tendo em vista a prossecução do interesse público, que deve ser, antes de mais, o principal motor do exercício do poder administrativo (Amaral, 2001).

2. A inovação tecnológica dos últimos anos, sobretudo nos campos da informação e da comunicação, trouxe a este processo de mudança na Administração Pública um contributo inegável, que conduziu a velha administração para aquilo que se chama já “Administração Electrónica”.

Fala-se hoje num novo modelo de governação designado por *e-government* e, por extensão, *e-governement* na administração local, associado à utilização e à implementação de Tecnologias da Informação e da Comunicação nos processos de governação.

São unanimemente reconhecidas as vantagens destas novas tecno-

logias na agilização dos procedimentos, potenciando a melhor gestão de recursos, gestão mais amigável do ambiente, sobretudo nas tecnologias limpas e melhor serviço prestado ao cidadão.

É, aliás, pacificamente aceite que o processo de mudança na sociedade actual está profundamente associado aos desenvolvimentos da tecnologia e à expansão dos fluxos de informação (Carapeto e Fonseca, 2005).

De salientar, no contexto do que se vem dizendo, que a integração das Tecnologias da Informação e da Comunicação foi pioneira no sector privado, tendo sido a sua generalização neste domínio que pressionou e potenciou a sua implementação no contexto organizacional do sector público (Choudrie, *et al* 2004).

No relatório da OCDE: “*Administração electrónica: um imperativo*” (citado em www.nesi.com.pt) são apontados dez principais factores de sucesso no processo de transformação electrónica da administração. Entre eles, sublinhamos a vontade política suficientemente forte para despoletar o processo numa perspectiva de globalidade que envolva e cruze diversas iniciativas e projectos.

3. Com esse impulso, o Município do Porto, no quadro de um conjunto relevante de reformas implementadas, investiu na criação de uma plataforma informática para assegurar a tramitação electrónica do procedimento conducente à aprovação das decisões do próprio órgão Executivo Municipal, introduzindo a onda da modernização tecnológica na sua forma de funcionamento e organização.

O Portal do Executivo foi um projecto conjunto da Direcção Municipal dos Serviços da Presidência – Divisão Municipal de Secretariado e Apoio Administrativo, e da Direcção Municipal dos Sistemas da Informação, com apoio seguro da Presidência e do Pelouro da Inovação da Câmara Municipal do Porto. De referir que o desenvolvimento desta aplicação informática foi feito em parceria pela INDRA e a Cavedigital.

II. MODELO TRADICIONAL

Este procedimento, na forma tradicional, baseava-se no modelo de gestão muito burocrático, com etapas supérfluas que envolviam demasiados recursos humanos e dispêndio de papel.

O procedimento emerge a maioria das vezes por iniciativa dos diferentes serviços municipais, estruturados em diferentes níveis hierárquicos, e que culmina na decisão a tomar pelo próprio órgão político (e administrativo), no âmbito das competências fixadas por lei. A formação das decisões deste órgão tem uma especificidade própria, resultante da sua natureza colegial e que, por isso, são tomadas em reunião dos membros que o compõem, à pluralidade dos seus votos.

No modelo tradicional, toda a tramitação da documentação respeitante à proposta, na fase da instrução, e a sua validação pelos diversos níveis de escala hierárquica até ao respectivo subscritor, era feita de forma manual.

A fase antecedente à sua apresentação e submissão para votação em reunião – fase de preparação da agenda – assentava também num processo manual, em que se reunia toda a documentação inerente às diversas propostas, que era depois reproduzida para todos os membros, a quem era distribuída, no prazo legal, por protocolo.

Na reunião, os membros do Executivo Municipal eram obrigados a fazer-se acompanhar de toda aquela documentação para poderem consultá-la. No final da reunião, os serviços de secretariado tinham de fazer a minuta da acta para ser aprovada, conferindo efeitos executórios às deliberações tomadas.

III. O NOVO MODELO

1. O que é que se quis mudar? Tornar este procedimento, excessivamente burocratizado, num processo mais expedito. Para isso foi criado e implementado o Portal do Executivo, um *Website* que veio fazer a verdadeira desmaterialização deste procedimento, assegurando a gestão electrónica da sua tramitação.

Esta plataforma suporta as propostas a submeter à apreciação da Câmara Municipal, assegurando o respectivo *workflow* desde a inserção do texto da proposta no Portal do Executivo por parte do respectivo proponente à subsequente aprovação pelos diferentes níveis da cadeia hierárquica até que esteja em condições de ser submetida a deliberação do Executivo.

O proponente carrega a proposta no sistema e acciona o fluxo de trabalho de aprovação para o seu superior hierárquico, que recebe uma

mensagem de correio electrónico informando-o que a proposta foi submetida à sua apreciação. A partir daí, consulta a proposta no Portal do Executivo, e aprova-a ou não, no próprio sistema. O proponente é informado da decisão, também por mensagem de correio electrónico, e consulta o Portal do Executivo para conhecer a decisão emitida pelo seu superior hierárquico. Caso haja a necessidade de fazer ajustamentos ao texto da proposta, estes são feitos directamente no sistema sem necessidade de se fazerem e repetirem *prints*, quer da proposta quer dos seus anexos.

Os seguintes momentos cruciais do procedimento, ou seja a divulgação da Ordem do Dia e respectiva documentação aos membros do órgão e a votação, são também feitos via plataforma.

Assim, actualmente, a divulgação da agenda é feita através do Portal. Accionado este fluxo de trabalho, são automaticamente *disparadas* mensagens de correio electrónico para todos os membros do Executivo, na data/hora fixada por lei, que fica, aliás, registada no sistema. A partir dessa mensagem, a informação fica disponível para todos os membros convocados *on-line*.

A gestão da reunião do órgão Executivo é assegurada pela plataforma, podendo os respectivos membros consultar toda a documentação *on-line* e fazer o registo electrónico do processo da votação.

No final da reunião, este aplicativo gera, automaticamente, a minuta da acta, eliminando também as tarefas humanas anteriormente desenvolvidas para esse efeito.

O Portal do Executivo representa, assim, uma reforma profunda em relação ao sistema tradicional, baseado na tramitação manual da documentação veiculada em papel, tendo envolvido de forma activa todas as unidades orgânicas que interagem neste procedimento.

2. Este novo conceito trouxe enormes vantagens, quer em termos de eficiência do processo, quer em termos de poupança de recursos humanos e de consumíveis.

Actualmente o procedimento é, desde logo, muito mais célere e eficiente, por força da interacção directa e em tempo quase real entre os intervenientes no procedimento.

Além disso, esta circunstância dispensa a intervenção de muito pessoal administrativo, optimizando a gestão de recursos. O mesmo acontece na preparação da agenda. Todos os recursos humanos que

eram necessários para reunir a documentação, fotocopiá-la para os treze membros do Executivo Municipal, organizar cada um destes dossiês individualmente e distribuí-los na data limite, deixaram de o ser.

Outra grande vantagem a assinalar ao nível da eficácia, tem a ver com a possibilidade de se poder alterar a redacção do texto da própria reunião do Executivo, podendo a mesma ser visualizada por todos os membros em tempo real e imediatamente votada na versão final.

No que respeita ao arquivo da informação, também se verificam melhorias significativas, designadamente na pesquisa para consulta, que agora é imediata e dispensa as tradicionais fichas de arquivo, cuja pesquisa é muito mais demorada.

Tudo isto sem perder de vista a economia em papel e em tinteiros, com relevantes ganhos orçamentais e benefícios no que respeita ao impacto ambiental. Apenas a título de exemplo, considerando que algumas propostas têm anexos que chegam a ter cerca de 1000 páginas e que temos treze membros do Executivo Municipal, só aí poupámos 13 000 cópias em cada proposta (acrescente-se que cada reunião tem agendadas, em média, 12 propostas).

Em conclusão, há vantagens inegáveis na economia de recursos e na eficiência e eficácia do processo.

IV. CONSTRANGIMENTOS E CAUTELAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO

Os desafios associados à implementação deste projecto estiveram, desde o início, presentes em todo o seu planeamento.

Com efeito, a experiência que já existe hoje permite-nos arredar dúvidas sobre as vantagens da utilização das novas Tecnologias da Informação e da Comunicação, mas há também consciência de que é essencial fazer o planeamento adequado antes de avançar com o desenvolvimento e implementação de um novo “*Sistema de Informação*” (Sá Soares e Amaral, 2001).

1. Com esse objectivo, foi desenhado um plano de implementação da ferramenta, consolidado em três vertentes.

Desde logo, ao nível regulamentar foi desencadeada a alteração consequente do Regimento que regula as regras de funcionamento do

órgão Executivo Municipal.

Foram também definidas internamente regras imperativas para o procedimento, no que diz respeito aos actos (*ex ante* e *ex post*) que completam o procedimento da tomada de deliberação *strito sensu*.

Foi ainda dada uma especial atenção no que concerne à preparação dos recursos humanos. Temos consciência de que, sem pessoas devidamente formadas e motivadas, não há tecnologias que promovam avanços qualitativos em qualquer processo de modernização. Por isso, investimos na formação, quer dos técnicos e administrativos directamente responsáveis pelo processo, quer dos técnicos que, por força do exercício das suas funções, também são parte activa – e, como tal, parceiros – deste processo. A todos foi ministrada formação técnica e, nalguns casos específicos, dada formação personalizada *on job*. Foi também disponibilizado um manual de procedimentos utilizando um prático sistema de perguntas e respostas.

Como é evidente, os titulares dos cargos políticos que têm assento no Executivo Municipal foram, eles próprios, destinatários de acções de formação.

Ao nível das infra-estruturas salientamos que foi criada uma rede *Wireless* adequada à solução e disponibilizados computadores portáteis a todos os membros do órgão Executivo.

Finalmente, acrescente-se que se assegurou a interligação desta plataforma com outras aplicações utilizadas no Município, designadamente com a base de dados institucional, consolidando-se a integração entre os dois sistemas, o que reforça as garantias de segurança e transparência da informação.

2. A grande preocupação no sucesso da implementação desta ferramenta, direccionou-se também para a garantia da fiabilidade da informação.

Na verdade, a sustentabilidade de um sistema como este está dependente, acima de tudo, da garantia da fiabilidade da informação que o mesmo suporta. Tanto mais quanto é certo que as deliberações do órgão Executivo Municipal constituem actos jurídicos e, como tal, válidos no ordenamento jurídico por tempo indeterminado.

Neste contexto, foram definidas permissões de acesso de forma muito criteriosa. De salientar, por exemplo, que após aprovação da agenda no Portal do Executivo pelo Presidente da Câmara Municipal, só o perfil

do próprio Presidente e do Serviço que secretaria é que pode proceder a qualquer alteração, que fica, naturalmente, registada no sistema.

Outra preocupação constante teve a ver com legalidade objectiva na implementação das novas regras de funcionamento, isto é, com a garantia do cumprimento da lei, mormente das disposições legais que regulamentam o funcionamento e a organização deste órgão colegial.

Pupo Correia (2003), especificamente a este propósito, diz que “*O valor fundamental da segurança jurídica, esteio basilar da confiança que constitui a mola propulsora da adopção generalizada de qualquer forma instrumental de relacionamento entre os sujeitos de direito, privados e públicos, exige a adaptação ou completamento dos textos legais baseados nas concepções tecnológicas tradicionais, ou a criação de normas tendentes a contemplar certas questões que as tecnologias da informação colocam de forma inovadora.*”

A questão mais difícil teve a ver com a votação por escrutínio secreto. Neste caso, considerando que não se pode garantir que, pelo menos, o administrador do sistema não pudesse, no limite, conseguir saber o sentido de voto, optou-se por manter o voto secreto no modelo tradicional. Sem prejuízo, o resultado da votação secreta é inserido no sistema imediatamente após a sua concretização.

Outra questão prende-se com o modo de divulgação virtual da agenda, atenta a redacção do artigo 18.º, n.º 2, do Código de Procedimento Administrativo e do artigo 87.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18 e Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, nas quais se preceitua que a agenda deve ser *entregue* no prazo de dois dias úteis.

Sobre esta matéria defendemos que o espírito do legislador é o de estipular um prazo limite, a partir do qual, a agenda deve ser divulgada ou, noutras palavras, tornada conhecida dos destinatários. Em consequência, consideramos que o actual modo de divulgação da agenda tem inteiro suporte nos citados dispositivos legais.

V. BALANÇO

1. Hoje, na Câmara Municipal do Porto as reuniões do Executivo Municipal não precisam de papel. As coordenadas de tempo e espaço que balizavam a interacção entre os diferentes intervenientes deste pro-

cedimento foram abolidas, sendo possível actualmente o acesso seguro, permanente e directo à informação.

Como já foi dito no início, não é possível desenvolver um projecto com a dimensão e a transversalidade do que é exposto e explorado no presente artigo sem um poder político forte e determinado.

É necessário ter segurança técnica e determinação política. É necessário ainda seduzir não só os responsáveis da administração, como ainda todos os técnicos e administrativos que participam no processo. Convencê-los das vantagens de dar um enorme salto qualitativo de um estádio burocrático (conhecido, rotinado e seguro) para um novo estádio gestor (apenas agora descoberto, com dúvidas a esclarecer, mas com enormes vantagens em termos de eficácia e de eficiência), já não embrenhado nas teias mofentas da administração tradicional, mas portador de uma nova dinâmica administrativa, verdadeiramente ao serviço do cidadão-cliente.

É nossa convicção que este projecto, a par de outros que têm vindo a ser desenvolvidos no âmbito das administrações públicas portuguesas (central, regional e local) e, em particular, da Câmara Municipal do Porto, é um passo significativo para uma maior eficiência e transparência da administração pública, passos essenciais para a sua credibilização enquanto agente de modernização e parceira essencial e credível dos agentes económicos.

2. Esta experiência, manifestamente positiva, tem sido objecto de análise e observação por parte de outras entidades públicas. A título de exemplo, tivemos o gosto de receber neste Município, no início de Fevereiro deste ano, uma delegação da cidade norueguesa de Bergen liderada pela Comissária para a Competitividade, Finanças e *Management*, Cristine B. Meyer, para conhecer o Projecto Portal do Executivo e replicá-lo na administração de Bergen.

No mês de Outubro recebemos uma delegação de directores municipais do Município de Umea, Suécia, bem como uma delegação de directores municipais de diversos municípios da Holanda para conhecerem, entre outros projectos que estão a ser desenvolvidos pela Câmara Municipal do Porto, o Projecto Portal do Executivo.

A título de curiosidade, refira-se ainda que o Portal do Executivo foi distinguido como referência internacional durante o fórum “Soluções para a Administração Pública Local e Regional”, promovi-

do pela Microsoft Internacional no Porto, em Abril de 2008. Aliás, o Portal do Executivo é apresentado no site internacional da Microsoft como case-study <http://www.microsoft.com/casestudies/casestudy.aspx?casestudyid=4000002225>.

Em Abril de 2008, a Câmara Municipal do Porto recebeu, pela implementação do Portal do Executivo o prémio: “Solução Sustentável 2008”, no âmbito da iniciativa *Local and Regional Government Solution Award*, promovida pela Microsoft.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Diogo Freitas (2001) “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, Almedina, Coimbra.

BILHIM, João (2004), *Ciência da Administração Relação Público/Privado. Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal*, Escolar Editora, Lisboa.

CARAPETO; FONSECA, (2005) “Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação”, Lisboa: Edições Sílabo.

CHOUDRI, Jyoti; GHINEA, Gheorgita; WEERAKKODY, Vishanth (2004), “Evaluating Global e-Government Sites: A View Using Web Diagnostic Tools”, *Electronic Journal of e-Government Volume 2*, 2004.

CORREIA, Miguel Pupo – *Assinatura Electrónica e Certificação Digital* – 26.11.2003

RODRIGUES, Miguel; ARAÚJO, Joaquim (2005), “A Nova Gestão Pública na Governação Local”, *3º Congresso Nacional da Administração Pública*, Oeiras, Portugal, pp.1-12

SÁ-SOARES, Delfina; AMARAL, Luís (2001), “Planeamento de Sistemas de Informação: Estudo das variáveis que condicionam a sua estratégia de execução”, *Revista Portuguesa de Gestão*, 4, Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial, pp1-15.