

A desmaterialização de processos no âmbito do sistema
de homologação de produtos fitofarmacêuticos
Bento Alberto Heimbeck Pereira de Carvalho

Setembro
2009

Departamento de Sociologia

**A desmaterialização de processos no âmbito do sistema de
homologação de produtos fitofarmacêuticos**

Bento Alberto Heimbeck Pereira de Carvalho

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração e Políticas Públicas

Orientador:
Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,
ISCTE-IUL

Setembro, 2009

AGRADECIMENTOS

Após conclusão do presente trabalho, como corolário da frequência do curso de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, devo expressar aqui o meu agradecimento, a quem me auxiliou, guiou ou de uma ou outra forma contribuiu para o meu cumprimento deste trajecto:

A nível académico, o agradecimento ao Sr. Prof. Doutor Juan Mozzicafreddo, sem cuja orientação e estímulo, análise e crítica, certamente não seria possível a conclusão deste trabalho. A pluridisciplinariedade das questões relacionadas com o Estado e a Administração, retratada nos assuntos abordados neste trabalho, foi um desafio que exigiu inspiração, rigor e pragmatismo, para a obtenção de soluções inovadoras, tendo em mente os valores de serviço público, seja nas vertentes da sua qualidade e eficiência, seja nas dimensões sociais e de democraticidade.

A nível profissional, não posso esquecer todos os meus colegas da Direcção de Serviços de Produtos Fitofarmacêuticos e Sanidade Vegetal, da Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, que se envolveram construtivamente no levantamento e discussão de propostas de melhoria do Serviço de Homologação de Produtos de Produtos Fitofarmacêuticos, para o qual este trabalho pretende contribuir. Devo expressar uma nota especial relativamente aos colegas e amigos da Divisão de Homologação, cujo empenho, dedicação, profissionalismo, espírito de sacrifício e profundo sentido de serviço público, lhes permite ultrapassar dificuldades e obstáculos gradualmente maiores para cumprir com abnegação o que lhes é exigido. Devo ainda mencionar, na pessoa da Sra. Sub-Directora-Geral Eng^a Flávia Ramos Alfarroba, a autorização expressa que obtive dos serviços para realização deste trabalho e a coragem de não recusar ou dificultar a discussão sobre questões, que frequentemente são tratadas de modo estritamente reservado no interior dos serviços públicos, com o intuito de evitar a exposição mediática de aspectos eventualmente menos favoráveis das organizações.

A título particular, obviamente que não te posso esquecer, Miriam, pelo carinho, apoio, conselho, ajuda e compreensão nas horas mais difíceis deste trajecto.

RESUMO

Este trabalho de projecto pretende exemplificar, no quadro da evolução do papel do Estado e da administração pública, o desenvolvimento de um sistema tecnológico de informação e comunicação de suporte a uma actividade de licenciamento (neste caso de produtos fitofarmacêuticos), tendo em conta os preceitos do *New Public Management* e do *New Public Service*. Procura-se exemplificar as opções a tomar no âmbito da procura de ganhos de eficiência e da melhoria de prestação de serviços ao cliente (no âmbito do NPM), bem como no aperfeiçoamento da divulgação de informação a todos os *stakeholders*, tendente ao seu envolvimento, no espírito do NPS.

É caracterizada a gestão da informação no sistema de homologação de produtos fitofarmacêuticos em Portugal, são identificados os constrangimentos da organização e propostas medidas de resolução, designadamente através da reengenharia de procedimentos e da utilização das tecnologias de informação e comunicação, no sentido da máxima desmaterialização de um conjunto de procedimentos de licenciamento, que são exigentes dos pontos de vista técnico e legal, tanto para as entidades requerentes, como para a entidade reguladora. É abordada a questão da necessidade de interligação de sistemas de gestão documental, de gestão de fluxo de trabalho e de gestão de conteúdos, como requisito essencial, não só numa perspectiva dos procedimentos de licenciamento em causa, mas também da sua integração na actividade da organização, nomeadamente com o sistema de avaliação de desempenho organizacional e individual.

Finalmente, são expostos os resultados esperados do sistema tecnológico de informação proposto, designadamente no tocante às melhorias esperadas na eficácia, na eficiência e na qualidade da governança do sistema de homologação de produtos fitofarmacêuticos. É apresentada uma análise ambiental (ou *SWOT*), são elencadas as metas já alcançadas e propostos desenvolvimentos futuros.

PALAVRAS-CHAVE

Sistema tecnológico de informação; homologação de produtos fitofarmacêuticos; *New Public Management*; *New Public Service*; submissão electrónica de requerimentos; *extranet*; integração de sistemas; gestão documental; gestão de fluxo de trabalho; gestão conteúdos em *site* institucional; avaliação de desempenho organizacional; avaliação de desempenho individual

ABSTRACT

This work aims at exemplifying, in the scope of the evolution of the roles of State and public administration, the development of a technological information and communication system to support a licensing activity (in this case of plant protection products), having in mind the precepts of New Public Management and New Public Service. It is intended to show the options to make in the search for efficiency gains and the amelioration of the services provided to the customer (in the sense of NPM), as well as in the improvement of the transmission of information to all stakeholders, aimed at their involvement, in the logic of NPS.

The management of information in the Portuguese plant protection system is described, constraints of the organisation identified and resolution measures proposed, namely through process reengineering and use of information and communication technologies in the direction of the maximum dematerialisation of a set of licensing procedures, that are demanding from the technical and from the legal points of view, either for the applicants or for the regulating authority. The need of interconnection of document, workflow and website management is discussed as an essential prerequisite, not only in a perspective of the licensing procedures contemplated, but also their integration in the activity of the organization, namely with the organizational and individual performance evaluation system.

Finally, the expected results of the technological information system proposed are discussed, namely the improvements expected regarding efficacy, efficiency and quality of governance of the authorisation system of plant protection products. A SWOT analysis is presented, already achieved milestones are detailed and future developments proposed.

KEY-WORDS

Technological information system; Plant protection product registration; New Public Management; New Public Service; Electronic submission of applications; Extranet; System integration; Document management; Workflow management; Website content management; Organizational performance evaluation; Individual performance evaluation

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
1 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ENTRE O INTERVENCIONISMO E A REGULAÇÃO	4
1.1 Os principais modelos de organização e de reforma da administração pública.....	5
1.1.1 O modelo burocrático clássico ou <i>weberiano</i>	5
1.1.2 New Public Management	7
1.1.3 New Public Service	10
1.1.4 Comparação entre os diferentes modelos referidos.....	12
1.2 Sobre a prestação de contas, desempenho e governança participativa	12
1.3 A avaliação do desempenho organizacional	17
1.4 A regulação	23
1.5 A introdução de sistemas tecnológicos de informação e comunicação na administração pública.....	25
1.6 As tendências da reforma administrativa em Portugal.....	29
1.7 Conclusão	31
2 OS NOVOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APLICADOS: O CASO PARTICULAR DA HOMOLOGAÇÃO DE PRODUTOS FITOFARMACÊUTICOS	32
2.1 O contexto: a homologação de produtos fitofarmacêuticos	32
2.1.1 Importância económica dos produtos fitofarmacêuticos e a necessidade de um sistema de homologação.....	32
2.1.2 O sistema europeu de aprovação de substâncias activas e homologação de produtos fitofarmacêuticos	33
2.1.2.1 A “desarmonia” comunitária na homologação de produtos fitofarmacêuticos.....	35
2.1.2.2 Reconhecimento mútuo e comércio paralelo	36
2.1.2.3 Novo regulamento comunitário.....	37
2.1.2.4 <i>Stakeholders</i> e diversos interesses conexos	39
2.1.2.5 Informação confidencial, acesso público a documentos administrativos e à informação sobre ambiente, e protecção de dados	42
2.1.2.6 Falhas de mercado envolvidas.....	47
2.1.3 A homologação de produtos fitofarmacêuticos em Portugal	47
2.1.3.1 O serviço responsável.....	47
2.1.3.2 O sistema nacional de homologação de produtos fitofarmacêuticos	49
2.2 Diagnóstico do sistema de informação actual	49
2.2.1 Constrangimentos e disfuncionalidades do sistema de informação actual	54
2.2.2 Constrangimentos ligados à especificidade da homologação de produtos fitofarmacêuticos	58
2.3 Proposta: criação de um sistema tecnológico de informação e comunicação integrado.....	59
2.3.1 Objectivo	59
2.3.2 Necessidades do sistema proposto	62
2.3.3 Método de levantamento e mapeamento de procedimentos e construção da proposta.....	65
2.3.4 Reengenharia de procedimentos.....	66

2.3.5	Revolução no sistema de arquivo.....	67
2.3.6	<i>Outputs</i> do sistema	69
2.3.7	Informação estruturada necessária	70
2.3.8	Segurança	71
3	IMPACTOS ESPERADOS DO SISTEMA PROPOSTO	73
3.1	Eficácia, eficiência e qualidade da governança.....	73
3.2	Análise ambiental	76
3.3	Metas alcançadas e desenvolvimentos futuros.....	77
	CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
	FONTES.....	82
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84
	ANEXOS	I

ÍNDICES DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1.1 - Os princípios do <i>New Public Management</i>	8
Quadro 1.2 - Principais perspectivas teóricas de reforma da administração pública.....	13
Quadro 1.3 - Obstáculos à avaliação do desempenho.....	18
Quadro 1.4 - Disfuncionalidades da administração pública portuguesa.....	30
Quadro 2.1 - Procedimentos envolvidos na homologação de produtos fitofarmacêuticos.....	50
Quadro 2.2 - Objectivos estratégicos e factores críticos de sucesso.....	51
Quadro 2.3 - Constrangimentos e disfuncionalidades actuais do sistema de informação de suporte à homologação de produtos fitofarmacêuticos.....	55
Quadro 2.4 - Soluções propostas para o sistema de informação de suporte à homologação de produtos fitofarmacêuticos.....	63
Figura 2.1 – Orgânica da DSPFSV relevante para a homologação de produtos fitofarmacêuticos.....	48
Figura 2.2 – Fases do procedimento de avaliação de um produto fitofarmacêutico.....	60
Figura 2.3 – Diagrama do sistema proposto.....	61
Figura 2.4 - Sistema de arquivo proposto.....	68

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AESA - Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos
CIPAC - <i>Collaborative International Pesticides Analytical Council</i>
DGPC - Direcção-Geral de Protecção das Culturas
DGADR - Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DSPFSV - Direcção de Serviços de Produtos Fitofarmacêuticos e Sanidade Vegetal
FAO - <i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
LMR - Limite máximo de resíduos
LPC - Lista positiva comunitária (anexo I da Directiva 91/414/CEE)
MADRP - Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
NPM - <i>New Public Management</i>
NPS - <i>New Public Service</i>
OCDE/OECD - <i>Organisation de Coopération et de Développement Economiques/ Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OEPP/EPPO - <i>Organisation Européenne et Méditerranéenne pour la Protection des Plantes/ European and Mediterranean Plant Protection Organization</i>
PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
SIADAP - Sistema de Avaliação e Desempenho da Administração Pública
STIC - Sistemas tecnológicos de informação e comunicação
TIC - Tecnologias de informação e comunicação

INTRODUÇÃO

“A administração pública está numa encruzilhada: a evolução da complexidade e da democratização das sociedades nas últimas décadas e o papel que o estado tem vindo a assumir na regulação política social e económica, bem como os constrangimentos fiscais manifestados dos últimos anos, põem-na em causa. Acrescente-se a estes factores a importância que adquire a mudança de expectativas dos cidadãos, nomeadamente em termos fiscais, e a alteração de valores no sentido de maior exigência nos seus direitos de cidadania.”(Mozzicafreddo, 2001c)

A administração pública nos países ocidentais nunca sofreu tantas mudanças como nos últimos 30 anos. Os sinais são omnipresentes: muitos serviços são mais pequenos que no passado, mas novas organizações foram criadas para a prestação de serviços específicos e muitos serviços públicos passaram a ser prestados por empresas privadas; os dirigentes máximos deixaram de ser escolhidos, em regra, entre os quadros das instituições; a qualidade, a produtividade e a eficiência, passaram a fazer parte do léxico do funcionário público e do cidadão, na sua crescente exigência face aos serviços, e a confiança na administração pública desapareceu (Savoie, 2000). O funcionário público, que outrora era olhado com respeito e confiança, hoje é fonte de sentimentos depreciativos, como se o mau desempenho da administração pública e as tensões fiscais actuais, fossem atribuíveis exclusivamente aos seus funcionários (Savoie, 2000).

A administração pública não pôde manter uma estrutura rígida numa sociedade em transformação a um ritmo em aceleração (Pierre, 2000). O Estado-providência *keynesiano* intervencionista e redistribuidor, que durante a segunda metade do séc. XX capturou as receitas públicas de quase todos os países ocidentais, esgotou a sua capacidade (Savoie, 2000), desenvolvendo-se num Estado-regulador, onde o instrumento principal é a produção de regras (Eberlein, 1999). No passado existiram demasiadas questões e demasiadas políticas públicas com que os governos conseguissem lidar e a solução foi delegar nos dirigentes da administração pública, que pouco depois eram acusados de tomar opções políticas e contraditórias. O exemplo nos Estados Unidos de subsídios concedidos à cultura do tabaco, no mesmo momento em que eram lançadas campanhas antitabágicas, é um exemplo clássico (Savoie, 2000). A atribuição de subsídios à indústria automóvel simultânea ao aumento da carga fiscal dos combustíveis fósseis, para contrariar a o seu consumo e a emissão de gases nocivos para a atmosfera, é um exemplo muito actual. O governo, pela sua natureza política, apoia frequentemente objectivos incompatíveis, pelo que muitas vezes as metas são mantidas deliberadamente vagas, obrigando os dirigentes públicos a posturas cautelosas, muitas vezes

incompreendidas pelos cidadãos, sendo que, actualmente, a administração pública lida com uma sociedade mais informada e, por consequência, mais exigente. Os avanços nos meios de comunicação e nas tecnologias de informação em particular, colocaram as intenções governamentais, os programas e as actividades acrescidamente acessíveis aos cidadãos, fomentando igualmente no indivíduo capacidades de discussão, desenvolvimento de posições e contestação das políticas públicas (Savoie, 2000).

É neste ambiente de permanente transição da administração pública, que nos propomos a apresentar uma proposta de desmaterialização de processos¹ de licenciamento num quadro de modernização administrativa, baseado nas preocupações suscitadas pela reforma do sistema português de homologação de produtos fitofarmacêuticos, decorrente de alterações legislativas comunitárias em curso. Este trabalho tem por objectivo caracterizar a gestão da informação do referido sistema, identificar constrangimentos da organização, propondo medidas de resolução, designadamente através da reengenharia de procedimentos e da utilização das tecnologias de informação e comunicação, no sentido da máxima desmaterialização de um conjunto de procedimentos de licenciamento, que são exigentes dos pontos de vista técnico e legal, tanto para as entidades requerentes, como para a entidade reguladora. Será abordada a questão da necessidade de interligação de sistemas de gestão documental, de gestão de fluxo de trabalho (*workflow*) e de gestão de conteúdos, como requisito essencial, não só numa perspectiva dos procedimentos de licenciamento em causa, mas também da sua integração na actividade da organização.

Pretende-se enquadrar o sistema do ponto de vista de todos os *stakeholders* - todas as partes interessadas, grupo que extravasa largamente o conjunto de requerentes e detentores de autorizações de colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos, no sentido da procura de modos de aproximação ao cidadão e não somente ao cliente, como demanda de transparência e legitimidade acrescida. Serão abordadas questões de aumento da eficácia e eficiência dos procedimentos e da qualidade da informação prestada, num sentido de melhoria da qualidade de governança, numa comparação de perspectivas *Weberiana* (modelo clássico), de *New Public Management* e de *New Public Service*.

¹ Na literatura de diversas áreas científicas, a palavra “processo” é usada como sinónimo de “procedimento”, decorrente da tradução do termo anglo-saxónico “*process*”. De modo a ajudar à inteligibilidade deste trabalho, decidiu-se adoptar a definição constante no Código do Procedimento Administrativo: “procedimento (administrativo)” - sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução - e “processo (administrativo)” - conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo. Ver artigo 1º do Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei nº 442/91, de 15 Novembro.

A abordagem adoptada neste trabalho, é a adopção da seguinte sequência, que se julga ser a mais indicada: diagnóstico do sistema actual, e já dentro da proposta, definição de um objectivo, estabelecimento de pressupostos e necessidades, levantamento e reengenharia de procedimentos, redesenho do sistema de arquivo existente, identificação de *outputs* do sistema, equacionamento da informação estruturada necessária e a consideração dos mecanismos de segurança necessários. Finalmente, são explanados os resultados esperados relativamente ao sistema tecnológico de informação proposto.

1 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ENTRE O INTERVENCIONISMO E A REGULAÇÃO

A globalização, sendo um fenómeno mundial que aproxima os Estados, a cultura e principalmente a economia, o capital e o trabalho através das fronteiras, tem um papel de relevo na evolução da organização interna dos Estados e das suas administrações. A concorrência crescente entre economias nacionais, tem como resultado a procura de vantagens comparativas, evidenciando a necessidade de modernização dos Estados e das administrações públicas de quase todos os países do mundo. Esta implica uma orientação das políticas públicas para a obtenção da melhor eficácia possível da administração pública, subordinada a três paradigmas fundamentais: (i) um Estado eficiente; (ii) a redistribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade; (iii) um governo de legitimidade acrescida pela sociedade (Pitschas, 2007).

A evolução actual da administração pública, rege-se de uma concepção teórico-social de desregulamentação, flexibilização do mercado, regulação e intermediação e articulação conflitual e compensatória. A forma institucional e política define-se pela existência de uma dimensão corporativa, de parcerias e redes de governação, de regulação e intermediação económica, pela existência de novos direitos de cidadania e por uma tensão latente entre benefícios e sistema (ou deveres) fiscais (Mozzicafreddo, 2001b). Um dos maiores desenvolvimentos actuais é a mudança na forma de desenvolvimento das políticas públicas. “Houve uma reformulação dos mecanismos de governação da sociedade e hoje há muitos grupos e interesses, directamente envolvidos no desenvolvimento e implementação de políticas públicas” (Denhardt e Denhardt, 2003b). O Estado-providência foi reconfigurado de modo à administração pública ter deixado de ser o principal fornecedor de serviços públicos, sendo que a maior fluidez entre o domínio público e privado contribuiu para a abertura de novas questões à intervenção dos cidadãos. O desenvolvimento tecnológico permitiu um crescente acesso do público ao procedimento decisório e hoje fala-se da transformação do Estado intervencionista num Estado regulador e de governação em rede, ou melhor, em redes diversas, mas sobrepostas e intercomunicantes, focadas cada uma na sua área de política pública, constituídas por empresas, sindicatos, organizações não governamentais, grupos de interesse, administração pública, governo e cidadãos comuns. (Carapeto e Fonseca, 2005; Denhardt e Denhardt, 2003b; Majone, 1997; Wright, 2000).

1.1 Os principais modelos de organização e de reforma da administração pública

1.1.1 O modelo burocrático clássico ou *weberiano*

O modelo clássico de organização administrativa, formalizado por Max Weber na sua *Teoria da Organização Económica e Social* e apelidado de modelo burocrático, constituía para o autor o modo de organizar e racionalizar legal, económica e tecnicamente a civilização moderna. Apesar de ser um tipo ideal, este modelo foi fortemente influenciado por elementos tradicionais da administração europeia continental e em especial pela administração alemã (Pitschas, 2003). Os atributos da administração burocrática para Weber são precisão, velocidade, conhecimento, continuidade, unidade, subordinação e poupança de recursos humanos e materiais, tendo enunciado como princípios dos “modernos sistemas burocráticos” os seguintes (Pitschas, 1993, 2007; Rocha, 2001):

- Existência de áreas de jurisdição, fixadas por leis e regulamentos administrativos;
- Hierarquia de posições, com supervisão dos níveis superiores sobre os inferiores;
- Gestão baseada em documentos escritos, que devem ser conservados, exigindo um *staff* de funcionários subalternos e escriturários;
- Especialização das unidades e dos funcionários;
- Relação impessoal com o exterior da administração pública;
- Actividade dos funcionários a tempo inteiro, como regra;
- Gestão subjacente a regras gerais, que são mais ou menos exaustivas e podem ser aprendidas; o seu conhecimento supõe aprendizagem em jurisprudência, direito administrativo e gestão.

Denhardt e Denhardt (2000) referem ainda diferentes valores à administração pública clássica: o primado da lei e da neutralidade política; o enfoque na provisão de serviços; a preferência pela centralização; mecanismos de supervisão, com limitação da capacidade discricionária do subordinado; organização fechada, com limitação do envolvimento dos cidadãos; eficiência e racionalidade do procedimento. Finalmente, mas não menos importante, é a forma de prestação de contas ou de responsabilização (*accountability*) da administração, que é feita meramente ao governo eleito, portador da legitimidade democrática e incumbido de definir as directrizes e os objectivos, ficando a cargo da administração pública a formalização e execução das políticas públicas necessárias (Denhardt e Denhardt, 2003b).

A vantagem deste modelo é o sucesso na manutenção da unidade de comando e da coordenação das actividades administrativas, assegurando uniformidade e controlo legal, estabilidade, fidedignidade, previsibilidade e disciplina. Acresce ainda, o facto da elevada especialização funcional incrementar a eficiência e a produtividade da administração pública em tarefas rotineiras, cimentadas pela garantia de imparcialidade e objectividade fornecidas pela imposição de um relacionamento impessoal com os administrados (Gouldner, 1971; Pitschas, 1993).

Em sentido inverso, o modelo burocrático inibe a iniciativa dos funcionários públicos, bem como a participação dos cidadãos, na tomada de decisão, particularmente devido à centralização preconizada, levando a um divórcio entre os funcionários subalternos e a própria organização (Pitschas, 1993, 2007). O procedimento administrativo burocratizado promove ainda um sistema de regras e regulamentos, tendentes ao crescimento de procedimentos e requisitos desnecessários. A especialização de funções inibe a comunicação entre unidades, induzindo o crescimento de autoridades paralelas e do custo de coordenação. Finalmente, a impessoalidade do relacionamento com o administrado, resulta numa atenção insuficiente aos direitos e necessidades dos cidadãos, evitando a inovação e privilegiando as próprias necessidades da administração pública (Denhardt e Denhardt, 2000; Pitschas, 1993, 2007). Weber pressupõe, que dentro da burocracia não há diferença de interesses entre níveis hierárquicos distintos, existindo uma supervisão rigorosa e inquestionável. Este facto suscita em alguns autores comentários sobre um aspecto contraditório deste modelo: por um lado, um dos fundamentos desta teoria reside no conhecimento técnico e na capacidade de avaliação do burocrata e, por outro, na atribuição de um cargo numa posição hierárquica rígida, legalmente estabelecida e com competências e atribuições claras; isto implica que o indivíduo age em resultado do seu entendimento relativamente ao respeito da norma ou ordem, mas também em função de directrizes, independentemente da sua opinião (Gouldner, 1971).

A eficácia deste modelo está ligada à natureza das tarefas públicas e das funções administrativas. Foi muito importante durante o séc. XX, numa época em que foi relevante a manutenção da lei e ordem pública e da paz, tendo este modelo sido essencial na agregação de recursos dos Estados para a construção de infra-estruturas, para o desenvolvimento tecnológico e económico e da segurança social. No entanto, com o desenvolvimento do Estado-Providência, cresceu igualmente a alienação dos administrados, devido ao poder crescente da burocracia. Requisitos de maior flexibilidade na utilização de recursos públicos basearam a procura de novos modelos de organização da administração pública. Contudo, o

primado da lei e da obediência a regras e a uma hierarquia continua a ser um elemento fundamental na administração pública actual (Pitschas, 1993, 2003, 2007).

1.1.2 New Public Management

O crescimento da administração pública do Estado-providência *keynesiano*, intervencionista, destinado a criar o bem-estar social, teve como efeito o aumento insustentável da despesa pública, a suscitação de uma crise fiscal e a discussão pública sobre o papel do Estado e as suas responsabilidades sociais. Tornou-se óbvio, que numa economia em concorrência à escala global, a prestação de bens e serviços pelo Estado e a cobertura da segurança social não podia continuar a ser financiada nos moldes correntes. Os mercados tornaram-se mais importantes que os governos a definir as regras económicas e estes viram-se a braços com novas responsabilidades, sem a capacidade de as gerir eficientemente (Carapeto e Fonseca, 2005; Kettl, 2000; Majone, 1997; Pitschas, 2007; Savoie, 2000).

O debate público na Europa a partir de finais dos anos 1970, sobre a necessidade de um “Estado eficiente”, e a iniciativa nos EUA, nos anos 1990, da presidência Clinton e Gore, de criação de um “governo que trabalhe melhor e custe menos”, modelada segundo conceitos e ideias de Osborne e Gaebler, levou ao modelo de uma administração renovada, mais ligeira, crescentemente privatizada e otimizada para “dirigir a sociedade”, norteadas por preceitos de cariz empresarial e medidas de austeridade fiscal. A procura de mecanismos alternativos de provimento de serviços públicos, tendo subjacente o aumento da produtividade e da eficiência, passou a ser uma constante (Araújo, 2000; Denhardt e Denhardt, 2000, 2003b; Osborne e Gaebler, 1993; Peters, 1997).

New Public Management (NPM) é uma expressão dada a um modelo, resultante de um movimento que conheceu diversos nomes, como “managerialismo”, “racionalismo económico”, “reinvenção do governo” ou mesmo “movimento de reinvenção”, que reflecte um conjunto de tendências de reforma da administração pública que literalmente abraçou o globo. Tendo nascido de teorias do *public choice* (Talbot, 2003), em termos latos o fundamento deste modelo é o de dotar a administração pública de um novo conjunto de valores, derivados do sector privado, com prioridade absoluta para a eficiência, para os resultados (“governar como um negócio”), para o mercado e para o cidadão, interventor nesse mercado como um cliente, com livre arbítrio na escolha do prestador de serviços da sua preferência. Apesar de não existir uma definição universalmente aceite de NPM, é possível identificar um conjunto de princípios e traços comuns, organizados em 3 vertentes

principais (ver Quadro 1.1), sendo que nem todos os princípios se verificam em todas as situações (Denhardt e Denhardt, 2000, 2003b; Giauque, 2003).

Quadro 1.1 - Os princípios do *New Public Management*

Vertente	Princípios
Eficiência e mercado	<p>Catálise das <u>forças de mercado</u> e procura de alcance de objectivos públicos através de entidades privadas e/ou organizações sem fins lucrativos, em substituição da prestação de serviços pela administração pública (“dirigir em vez de remar”)</p> <p>Definição explícita de <u>objectivos mensuráveis</u>, como promoção de eficiência e da prestação de contas (<i>accountability</i>)</p> <p>Enfoque nos <u>resultados</u> (<i>outputs</i>) e não nos procedimentos</p> <p>Fomento da <u>concorrência entre organismos públicos</u> e com as entidades privadas, na prestação de serviços, quer internos, quer ao público</p> <p>Redefinição das missões estratégicas, modernização e <u>linearização dos procedimentos</u> de produção, dotando-os de flexibilidade e capacidade de adaptação</p> <p>Avaliação <u>sistemática do desempenho colectivo e individual</u>, por critérios estritamente definidos</p> <p><u>Automação</u>, particularmente através da evolução das tecnologias de informação, para a produção e distribuição de serviços públicos</p> <p>Coordenação para <u>evitar duplicação</u> de programas regulatórios e sociais</p> <p>Alteração dos sistemas de contabilidade, de modo a permitir a contabilidade patrimonial</p>
<i>Downsizing</i> , desregulação, descentralização e flexibilidade	<p><u>Desconcentração e descentralização</u>, como forma de melhorar a capacidade de gestão das unidades públicas</p> <p>Aproximação ao <u>cliente</u></p> <p>Contratação baseada no desempenho</p> <p><u>Autonomia gestonária</u>, associada a uma clara identificação de responsabilidades</p> <p>Gestão de tipo empresarial, com incentivo á <u>inovação e privatização</u></p> <p>Desenvolvimento do desempenho organizacional, com economia de recursos, através de um sistema de <u>recompensas e de sanções</u></p> <p>Alteração das regras orçamentais de modo a conferir autonomia orçamental às agências públicas</p> <p>Autonomia nas regras de aquisição</p> <p>Liberalização das regras de contratação de pessoal</p> <p>Disciplina e parcimónia no uso de recursos</p>
Participação, excelência e qualidade	<p><u>Melhoria dos serviços prestados ao público</u>, que são tidos como clientes movidos na sua escolha meramente pelo seu interesse pessoal, mas cuja agregação de interesses resulta no interesse público</p> <p>Organização direccionada para a <u>melhoria continua</u></p> <p><u>Satisfação do cliente</u>, através de sistemas de gestão da qualidade, certificação ISO, inquéritos de satisfação</p> <p>Cartas de direitos dos cidadãos/consumidores</p>

Fonte: Bovaird e Russel (2007); Denhardt e Denhardt (2000, 2003b); Giauque (2003); Hood (1991); Peters (1997)

Em resultado da evolução decorrente do NPM, as fronteiras entre o que é do domínio estritamente público e o que é estritamente privado desapareceram. Subsiste a tendência para a perda pela administração pública de grande parte da sua especificidade normativa, comportamental e organizacional (Pierre, 2000). Muitas funções do Estado foram abertas ou transferidas para a esfera privada - fornecimento de energia, tratamento de resíduos sólidos e águas residuais, abastecimento de água, ensino, transportes públicos e até segurança pública (Pitschas, 2007). Contudo, a invocação da universalidade do NPM é refutada por Hood

(1991), quando demonstra que o privilégio que o NPM dá aos valores de eficiência, não é totalmente conciliável com outros valores, fundamentais na administração pública, de legalidade e justiça, nem de robustez, resiliência e segurança: a discricionariedade administrativa conflita forçosamente com mecanismos de controlo processual e democrático; redundâncias sistémicas geram ineficiência pelos padrões do NPM. Por seu turno, Peters (1997) refere que a postura de “tamanho único” do NPM relativamente à reforma administrativa se deveu mais à difusão, transferência de políticas e percepção generalizada de que as organizações públicas funcionariam melhor num ambiente concorrencial, do que à aplicabilidade de um modelo a todas as situações, tornando-se contudo o NPM a norma dos movimentos de reforma da administração pública.

Uma das principais críticas apontadas ao NPM, é o entendimento de que o interesse público deriva da agregação da procura individual de serviços públicos pelos cidadãos, sendo estes contemplados como clientes consumidores, dotados de livre escolha sobre o quê e onde consumir, fomentando-se assim a eficiência pela actuação das leis da concorrência e do mercado livre. Os críticos deste modelo advogam, que o interesse público não se resume a uma mercantilização de serviços, alegando que os mesmos cidadãos, que realizam uma dada escolha em benefício próprio, poderão tomar uma opção diametralmente oposta, se inquiridos sobre a melhor escolha para a sociedade como um todo. Defendem, que o interesse público deve ser o objectivo e não somente um produto secundário, referindo que o NPM é totalmente omissivo de valores públicos como justiça, equidade, participação, cidadãos ou cidadania e que causou uma perda dos valores éticos na administração pública (Denhardt e Denhardt, 2000, 2001, 2003b; Pitschas, 2003).

Em resultado da introdução de princípios de NPM, observou-se ainda uma fragmentação de funções e um aumento da ambiguidade das funções públicas, derivada da descentralização e desconcentração, bem como a expansão de “agências de competência única” de especialização verticalizada e propagação da negligência da cooperação inter-agências, da excessiva autonomia gestonária, mas também de um controlo político debilitante, como fonte de desconfiança e ambiguidade de funções (Jun, 2009). Por outro lado, verificou-se o engrandecimento da função *managerial* dentro das estruturas dos organismos e um incremento de sistemas intermédios de relato, com um crescimento da “indústria de indicadores de desempenho”, sem que tenha sido obtido um abaixamento apreciável do custo unitário de serviço prestado (Hood, 1991; Pitschas, 2007). Ao invés de promover o interesse público, o NPM ajudou a promover interesses particulares de uma elite da administração pública, em detrimento dos administrados e dos funcionários de níveis

hierárquicos inferiores (Hood, 1991), contribuindo ainda para a erosão de mecanismos de controlo de corrupção e de referenciais éticos (Rocha, 2000).

1.1.3 New Public Service

Como já afirmado anteriormente, o papel do Estado está em mudança. Já não basta ser eficiente ou fomentar a produtividade e qualidade de prestadores privados de serviços públicos, porque o público procura maior protagonismo na definição das políticas públicas e no estabelecimento de objectivos a alcançar, resultando num fraccionamento e distribuição da responsabilidade no desenvolvimento de políticas públicas pela sociedade. Surgem redes de políticas públicas com participação dos diferentes grupos interessados, desde empresas privadas, cidadãos, organizados em grupos de interesses ou não, à administração pública e ao governo (Carapeto e Fonseca, 2005). A legitimidade da administração pública, seja pela legalidade, consagrada pela delegação na administração pública pelo poder democraticamente eleito, seja pelos actos, decorrente do nível da satisfação do interesse público, tende a ser insuficiente. Subsiste a necessidade de incrementar a descentralização de interesses políticos e promover a interacção e o envolvimento dos cidadãos, sendo esta a linha mestra da teoria do *New Public Service* (NPS), apresentada por Denhardt e Denhardt em 2000 e mais tarde sedimentada em 2003 (Denhardt e Denhardt, 2003a; Denhardt e Denhardt, 2000, 2003b).

Não é pretendido contrariar objectivos alcançados pelo NPM em ganhos de produtividade e eficiência. Pretende-se contudo, dar uma nova dimensão à prestação de contas e definição dos objectivos das políticas públicas, através de mecanismos que fomentem a democraticidade e a consulta de todos os interesses conexos (*stakeholders*). Os princípios que norteiam o NPS são os seguintes (Denhardt e Denhardt, 2003a; Denhardt e Denhardt, 2000, 2003b):

- Promoção da articulação de interesses dos cidadãos, em alternativa a controlar e dirigir a sociedade para novas direcções;
- Primazia à noção colectiva de interesse público, tendente à coordenação de interesses e de responsabilidades, em oposição a soluções rápidas condicionadas por escolhas particulares;
- Políticas e programas públicos são mais eficazes e responsáveis através de esforços colectivos e procedimentos colaborativos;
- O interesse público é o resultado da concertação de valores e não da agregação de auto-interesses individuais; A administração pública não deve meramente

responder aos anseios de “clientes”, mas focar-se na construção de relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos;

- Além do mercado, deve ser dada atenção à lei, aos valores da comunidade, às normas políticas e profissionais e aos interesses dos cidadãos;
- Organizações públicas e as redes em que participam, tendem a ter maior sucesso através de procedimentos colaborativos e de liderança partilhada, baseada em respeito por todos;
- O interesse público é melhor defendido por funcionários públicos e cidadãos com propostas significativas para a sociedade, do que por gestores empresariais, agindo como se os recursos públicos fossem seus.

Nota-se nesta teoria um claro contra-ponto às principais críticas apontadas ao NPM, concretamente na forma como o NPM tem contribuído para uma relativa autocracia dos gestores públicos e na forma como os objectivos de desempenho destes são definidos, com uma subordinação do interesse público aos critérios de economia e eficiência. Os defensores do NPS advogam que estes valores não devem ser abandonados, mas a subordinação invertida: democracia, comunidade e interesse público devem prevalecer sobre os anteriores. Por outro lado, verifica-se a tentativa de redignificar o funcionalismo público, pelo seu envolvimento na definição de políticas públicas e reconhecimento pelos desafios e complexidade do seu trabalho. Não devem ser só observados como pretendentes a um emprego estável e seguro (administração pública clássica) ou como participantes do mercado laboral (NPM), mas também como funcionários públicos, que obtêm motivação no seu emprego para além de prémios ou segurança, com o facto de desempenharem uma função útil à sociedade (Denhardt e Denhardt, 2000).

É de mencionar que Bovaird e Löffler, sem se referirem ao NPS, sugerem evoluções já ocorridas no âmbito do NPM, em muito semelhantes, mas também complementares ao NPS. Referem um movimento de reforma de “boa governança pública” (*good public governance*), segundo o qual não basta à administração pública ser excelente na prestação de serviços; deve igualmente demonstrar excelência na forma como exerce responsabilidades políticas, ambientais e sociais. Os dois componentes-chave desta abordagem são o enfoque nos resultados ou efeitos (*outcomes*) das políticas públicas e a implementação por todas as partes interessadas (*stakeholders*) de um conjunto de princípios e procedimentos tendentes à formalização e execução de políticas públicas. Sem renegarem os princípios do NPM, referem a importância do envolvimento dos cidadãos, da transparência, da *accountability*, da equidade e da inclusão social, do comportamento ético e honesto, da capacidade de

competição num ambiente global, da capacidade de cooperar em parcerias, da sustentabilidade e do respeito pela letra da lei (Bovaird e Löffler, 2003; Bovaird e Russel, 2007).

Ainda no âmbito do NPS, o governo continua a desempenhar o seu papel na definição das regras legais e políticas, mas com uma transfiguração para uma função de ratificação, codificação e legitimação de opções tomadas em redes de políticas públicas, estabelecendo regras igualmente para o funcionamento destas redes. Assegurará a correcta distribuição de recursos e a protecção dos interesses económicos em conflito, bem como o respeito dos princípios democráticos e de equidade social. A direcção da sociedade, além de incorporar normas legais e políticas (valores da administração pública clássica) e valores económicos e de mercado (NPM), inclui agora também critérios sociais e democráticos. Estas alterações acarretam por consequência a alteração do papel do funcionalismo público e das normas pelas quais a *performance* administrativa será avaliada. Denhardt e Denhardt concluem que em última instância o critério mais importante para avaliação do desempenho administrativo é o quanto o interesse público foi servido (Denhardt e Denhardt, 2003b).

1.1.4 Comparação entre os diferentes modelos referidos

O Quadro 1.2, sintetizado por Cruz (2008), traduz comparativamente as diferenças entre as três principais perspectivas teóricas da reforma e modernização dos serviços públicos, o modelo burocrático clássico ou weberiano, o *New Public Management* (NPM) e o *New Public Service* (NPS), usando diferentes vertentes de análise.

1.2 Sobre a prestação de contas, desempenho e governança participativa

Governança definida como um padrão ou estrutura que emerge num sistema sócio-político como um resultado comum dos esforços de intervenção interactiva de todos os actores envolvidos, consiste na definição de metas e escolha de prioridades, conciliando conflitos. Não se trata necessariamente de um procedimento, que implique perda de poder por um actor em benefício de outro, sendo que é possível atingir situações de partilha, nas quais haja vantagens mútuas (situações *win-win*). É igualmente um método adaptativo gradual e permanente, de resposta a novas tensões ou alterações do ambiente negocial, sendo que exige a prestação de contas (*accountability*), bem como a transparência da actividade administrativa, de modo a obviar a capacidade dos cidadãos de compreender, discutir e influenciar procedimentos decisórios no sector público. A globalização teve como efeito o alargamento da governança pública a actores externos ao Estado-nação, como o mercado

internacional, as organizações supranacionais ou transnacionais e as redes transnacionais e, à criação de novos conflitos e tensões com estruturas de governação e redes de nível regional e local (Peters, 2000).

Quadro 1.2 - Principais perspectivas teóricas de reforma da administração pública

	Modelo burocrático <i>weberiano</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Modelo de Estado	Estado Providência	Estado Neo-Liberal e Regulador	Estado-Parceiro / Governance
Configuração da estrutura	Burocracia centralizada	Agências descentralizadas e autónomas	Estruturas colaborativas
Configuração sistémica da Organização	Funciona em sistema fechado	Aberta ao ambiente e em adaptação constante	Aberta, funcionando em rede e em modo cooperativo
Perante quem são responsáveis os funcionários públicos	Administrados (controlo parlamentar)	Clientes	Cidadãos
Fonte da legitimidade	Baseada na regularidade dos procedimentos	Eficácia e eficiência dos procedimentos	Na transparência dos procedimentos e na participação dos cidadãos nos mesmos
Primazia	Dos meios	Dos fins	Da cidadania
Orientação dos serviços públicos	Orientados para o cumprimento de normas	Orientados para o cliente	Orientados para o cidadão
Papel do administrador público	Faz cumprir a lei	Fornece serviços	Conciliação, mediação e arbitragem dos diferentes interesses
O que o cidadão quer dos serviços públicos	Cumprimento da lei e igualdade de tratamento	Bom serviço a baixo custo	Participação e envolvimento no procedimento
Papel do Governo	Remar (desenho e implementação de políticas com foco num objectivo politicamente definido)	Comandar (agindo como catalisador para permitir a actuação das forças de mercado)	Servir (negociando e congregando interesses entre cidadãos e grupos)
Modo de condução da Administração Pública	Administração gerida para o cumprimento de normas e políticas	Administração gerida como um negócio	Administração gerida como uma democracia
Concepção do interesse público	O interesse público é politicamente definido e traduzido na lei	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais	O interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores partilhados

Fonte: Cruz (2008); Denhardt e Denhardt (2003a); Denhardt e Denhardt (2000, 2001, 2003b)

A legitimidade da administração pública para cumprimento das suas atribuições e competências possui duas dimensões, que são ambas relevantes à sua actuação. À legitimidade decorrente da escolha democrática do governo eleito, que dirige a administração, e do princípio da legalidade na sua actuação, acresce a legitimidade funcional, que decorre da actuação da própria administração na procura de obtenção de situações de concertação, alcançando o compromisso dos cidadãos com a decisão tomada. É de salientar, contudo, que por vezes a negociação e a conciliação entre grupos de cidadãos e

a regra de equilíbrio de poder e de redistribuição de recursos entre sectores de maior peso sociopolítico e económico, leva ao afastamento de linhas programáticas sufragadas em actos eleitorais. Tal significa, que na procura de legitimidade funcional poderão haver perdas de legitimidade democrática (Mozzicafreddo, 1998).

A prestação de contas (*accountability*) em administração pública possui, por seu turno, três dimensões que convém relatar: evitar o abuso da autoridade pública (controlo); prover confiança aos cidadãos, legisladores e governo, de que os recursos públicos são aplicados de modo eficiente e de acordo com o interesse público (confiança); encorajar e promover a aprendizagem na procura da melhoria contínua num espírito de boa governança e administração públicas (melhoria contínua). O “controlo” pode ser assegurado internamente, pela cadeia hierárquica, ou externamente, pelo garante de transparência em todas as operações e relatos, publicidade dos actos, acesso à informação, procedimentos de recurso e compensação independentes, capacidade de escrutínio legislativo ou parlamentar e existência de órgãos independentes de inspecção e auditoria. Independentemente do controlo dever ser centralizado, decorrente da legitimação democrática, a autoridade, a responsabilidade e a responsabilização podem ser delegados, desde que os respectivos termos sejam explícitos. Para efeitos da dimensão “confiança” da prestação de contas, é crítica uma avaliação de desempenho, organizacional e individual, que deve ir além do cumprimento de formalidades impostas e ser adoptada como ferramenta de gestão. As organizações são compostas de pessoas, que, actuando individual ou colectivamente, devem ser responsabilizadas e respectivas atribuições, competências e metas claramente definidas. Quando o desempenho organizacional adquire dimensões indesejáveis, não é aceitável, que a responsabilidade não seja atribuível ou que seja imputada ao “sistema” ou à organização como um todo, não sendo definidas as respectivas responsabilidades individuais de quem tem competências e capacidade de decisão. Do mesmo modo, deve ser evitada a possibilidade do desvio de responsabilidades de superiores para subordinados hierárquicos ou, no caso de partilha de competências, para entidades terceiras, especialmente em ambientes de elevada politização ou judicialização. É de igual relevância a existência de um sistema, que assegure o relato do desempenho da totalidade das áreas relevantes aos cidadãos, incluindo a regulatória, e não só da vertente dos serviços directamente prestados ou providos ao público (Aucoin e Heintzman, 2000).

A dimensão “melhoria contínua” da prestação de contas, está relacionada com o envolvimento dos *stakeholders*, de modo a tolerar ou aceitar erros ou falhas como parte normal de um procedimento evolutivo de aprendizagem, em troca do encorajamento à

tomada de riscos e à inovação. Para a organização, esta dimensão afigura-se como um contra-peso às duas anteriores: a existência de tensões políticas, de inspeções ou auditorias em busca de irregularidades, meramente com o fito da sua auto-justificação, ou de falhas ampliadas nos *media*, a prévia predisposição para uma aceitação de faltas, seja no desempenho ou no exercício da autoridade pública, pode ser relevante para o desarme da situação. Para o poder político, o envolvimento de cidadãos, universidades, empresas e de grupos vários na informação, definição de políticas e de objectivos, reduz tensões sociais e a responsabilidade resultante da sua própria actuação directa (Aucoin e Heintzman, 2000; Mozzicafreddo, 2003).

Em sentido inverso, a obrigatoriedade de sujeição das actividades públicas, mesmo que através de prestadores privados, ao interesse público, à primazia do direito público e à prestação de contas, torna a gestão empresarial mais difícil e menos flexível do que numa empresa comum, cuja gestão não é tolhida pelas obrigações públicas. Isso não invalida que sejam adoptados critérios de racionalização económica na administração pública (Pitschas, 2007). Medidas de reforma da administração pública com intuito da procura de eficiência, como por exemplo a descentralização, a criação de parcerias público-privadas ou de sistemas integrados por diversas organizações, com a inerente partilha de competências e de responsabilidades, acarretam a definição clara da partilha dessas responsabilidades e um nível de complexidade acrescido na prestação de contas, em comparação com uma administração pública centralizada e com forte controlo hierárquico. Não se deve afirmar, contudo, que a prestação de contas é um contraponto à eficiência na administração pública. A tese deve ser invertida: devem ser desenvolvidos métodos de incremento da eficiência, nos quais o potencial acréscimo de custos, decorrente de um sistema mais elaborado de prestação de contas, seja inferior aos ganhos de eficiência esperados. Não é de desprezar, igualmente, que um sistema de prestação de contas pode e deve ser uma fonte de acréscimo de desempenho. Não é, no entanto, concebível uma proposta de eficiência acrescida, baseada em concessões na prestação de contas (Aucoin e Heintzman, 2000).

Os valores baseados no interesse egoísta do cidadão-cliente e na sua satisfação por parte de um gestor dotado de autonomia, que claramente norteiam o NPM, rejeitam conceitos como “valor público”, “serviço público” ou “bem comum”, valores impossíveis de ignorar numa sociedade democrática, além de excluírem o procedimento de deliberação democrático. Acrescem ainda as pressões criadas pela discricionariedade da gestão e pelo incentivo da iniciativa empresarial, na actuação em benefício próprio ou da organização a que pertence, subsistindo a escolha individual do gestor sobre os poderes dos procedimentos

institucionais ou sobre esforços democráticos de grupos de cidadãos. A maximização da produtividade e da eficiência, principalmente quando nos referimos a recursos públicos, é um propósito inquestionável e o estímulo da iniciativa empresarial tem benefícios óbvios no fomento da inovação, da produtividade e de soluções criativas para problemas públicos. Contudo, a possibilidade dos gestores públicos terem liberdade de incorrer em riscos excessivos, a tenacidade, a predisposição para “tornearem as regras”, tendo em vista o objectivo em causa, e a possibilidade de gestão em causa própria, acarretam o risco de falta de controlo destes gestores (há autores que adoptam a expressão “pistoleiros”), trazendo à ribalta a importância da prestação de contas (*accountability*) (Denhardt e Denhardt, 2003b).

Existem autores que advogam, como contrapeso à perda dos valores públicos e éticos na administração pública, derivados da gestão empresarial e, como forma de manutenção da confiança dos cidadãos na administração, a imposição de restrições a actividades político-partidárias aos funcionários, acompanhadas de autonomia profissional, de uma carta de princípios éticos em funções públicas e da não introdução de limitações à duração das relações de trabalho. “A responsabilidade de um funcionário público deve ir além dos interesses limitados de cada governo em exercício” (Pitschas, 2007). Esta opinião, contudo, acarreta considerações sobre a prestação de contas dos serviços públicos, bem como questões sobre o constrangimento de direitos cívicos e políticos dos funcionários.

A solução preconizada pelo NPS advoga claramente o melhor de dois mundos para uma proposta de governança pública: a manutenção dos critérios de mercado, eficiência e qualidade, mas com um pormenor que não é pequeno, nem despreciando - não é o cliente que decide, é o conjunto de todas as partes interessadas, devidamente arbitradas pela administração pública, que decide. O cliente escolhe entre as opções que lhe são colocadas ao dispor. O cidadão, em oposição, deve participar na construção da melhor solução possível. No curto prazo poder-se-ão constatar perdas de eficiência, através de um dispêndio acrescido de recursos em conciliação e arbitragem. Contudo, existe um ganho claro em termos de legitimidade e de adesão de todas as partes envolvidas à solução adoptada, resultando numa redução de tensões sociais e na prossecução do interesse público.

Outras opções de “socialização” do NPM, tais como por exemplo as descritas por Bovaird e Löffler (2003), através de políticas de envolvimento de todas as partes e focalização nos resultados para a sociedade e para o cidadão, em oposição ao beneficiário/cliente, caminham no mesmo sentido. É salientado, que a provisão de serviços públicos de qualidade pode não ser suficiente e ser causa de insatisfação na sociedade: a subsistência de problemas que não são resolvidos, mesmo com serviços com bom desempenho, a falha de informação

prestada, a desadequação entre provisão e procura efectiva de serviços por parte da sociedade, o não alinhamento integrado de todos os programas e políticas e o privilegiamento de relações de parceria em oposição a relações antagonistas de concorrência, são motores dessa desconfiança, que não é necessariamente reduzida com a melhoria dos serviços. Uma “boa governança” é definida como a negociação, por todos os *stakeholders* relevantes numa questão (ou área), de resultados melhorados de políticas públicas e de princípios de governança, que são ambos implementados e regularmente avaliados por todos os *stakeholders*. Desta estratégia, como aliás também do NPS, decorre que a avaliação de desempenho é específica, dependente das áreas abrangidas e dos *stakeholders* envolvidos (Bovaird e Löffler, 2003).

Farrel (2000) refere-se à era actual como a era da governança do cidadão, na qual não só se pretende alcançar maiores índices de eficiência, mas também envolver o cidadão no acto decisório, sendo valorizada a participação do cidadão como acto de boa governança, nem que seja como forma de legitimação das decisões obtidas. Contudo, apesar do convite à participação nos procedimentos públicos, a extensão da participação do cidadão é ainda questionável e deve ser fomentada.

Salis Gomes, por seu turno, refere que a opacidade burocrática é hoje confrontada com a sociedade da informação e do conhecimento e com a necessidade de transparência, sendo que o Estado investe gradualmente os cidadãos no papel de parceiros da administração, com o poder-dever de participação nas tomadas de decisão colectiva. A administração coopta os diferentes actores de modo a criar condições para agir com eficácia e eficiência, criando um pluralismo participativo, convertendo gradualmente os cidadãos em parceiros e co-produtores, definidores do interesse público (Gomes, 2007).

1.3 A avaliação do desempenho organizacional

A procura da eficiência máxima e a necessidade de definição de desempenho mensurável, fomentadas pelo NPM, criaram pressões “quantificadoras” nas organizações públicas e desencadearam a auditoria de gestão a par da auditoria financeira tradicional. Por outro lado, a procura da satisfação do cliente despoletou a criação de sistemas de gestão da qualidade, que por sua vez desencadearam a formulação de normas de qualidade, muitas quantitativas, e posteriormente a monitorização do seu cumprimento. A expressão “o que é medido, é gerido”, tornou-se ubíqua, tanto quanto o ideal gestor de que a medição do desempenho permitiria mostrar o que funciona e o que não funciona, e que a alocação de recursos, metas sectoriais e objectivos pessoais, acompanhados de incentivos ao desempenho

nas actividades mais eficazes e eficientes, seriam a receita infalível para o sucesso, bastando aos gestores acompanhar os indicadores de desempenho e escolher a opção mais favorável (Pollitt, 2000).

A medição do desempenho é tida por muitos autores como uma fonte de informação inquestionável e factual, sobre os desempenhos das organizações e sobre a sua evolução. Contudo, esta percepção está muito longe da realidade, uma vez que existem diversos factores que afectam a qualidade desta aferição (ver Quadro 1.3).

Quadro 1.3 - Obstáculos à avaliação do desempenho

Obstáculos	Solução	Destinatários
Conceptuais	Relevância	Indicadores significativos, relacionados com preocupações sentidas
	Percepção	Indicadores compreensíveis
	Representatividade da maioria	Indicadores representativos da vontade da maioria
Motivacionais	Resistência	Nomeação de quem mede quem ou o quê, e com que objectivos
	“Jogo”, distorção e abuso	Criação de salvaguardas contra distorção e abuso
	Afunilamento	Cobertura do conjunto das actividades relevantes
	Cumprimento de mínimos	Definição justa de metas
Técnicos	Eficácia, economia e eficiência	Razoabilidade de custos; Medição em linha, ou pelo menos sem demasiado atraso.
	Fiabilidade	Automação da quantificação
	Abrangência e opacidade dos indicadores	Tudo o que é relevante deve ser mensurável e percepcionável como tal pelos <i>stakeholders</i>
	Prioritização de procedimentos e <i>outputs</i> face a <i>outcomes</i>	Os procedimentos e os resultados (<i>outcomes</i>) conexos obtidos são medidos
	Instabilidade temporal de indicadores	Manutenção de indicadores por períodos longos
	Falta de referência para indicadores-chave	Escolha criteriosa de metas
	Desconecção entre objectivos, alocação de recursos e indicadores-chave para medir o desempenho	Indicadores-chave e metas decorrentes da missão e visão estratégica da organização
	Dispersão de sistemas de indicadores que não integram a totalidade das actividades	Sistemas de indicadores que integrem toda a cadeia de valor tendente aos <i>outcomes</i>
		Todos os stakeholders: Grupos sociais (cidadãos, empresas, organizações não governamentais, grupos de interesse); Grupos políticos (governo, parlamento, partidos); Funcionários públicos (incluindo prestadores privados de serviços públicos)
		Funcionários públicos e respectiva direcção
		Direcção de topo, direcção intermédia e gestão do sistema informacional

Fonte: Löffler (2001); Pollitt (2000)

Obstáculos conceptuais

A definição de indicadores de desempenho deve ser adequada aos objectivos a atingir e devem representar uma preocupação sentida pelos cidadãos. Contudo, diferentes grupos de cidadãos poderão ter preocupações diferentes e até antagónicas: por exemplo, relativamente a um serviço prisional, um grupo que defenda a reabilitação dos presos, tenderá a ter expectativas distintas à de um grupo, que veja o sistema prisional como uma forma de castigo por comportamentos anti-sociais; um grupo de cidadãos, que valorize o subsídio de desemprego, como forma de suporte temporário de pessoas desafortunadas, para estas manterem um dado nível de bem-estar, terá um conjunto de valores forçosamente distintos de outro grupo de cidadãos, que ache que aquele sistema de protecção social deve ser mantido em valores mínimos, como forma de incentivo à procura activa de emprego.

A questão relevante nestes casos é a definição do que é um bom desempenho de uma organização e de quais são as metas a atingir pelos serviços. Apesar de existirem algumas áreas mais consensuais, existem sempre vozes dissonantes e nunca será possível definir um conjunto de indicadores, que traduzam todos os aspectos valorizados por todas as partes interessadas. Por outro lado, existem igualmente valores consensuais em toda a sociedade, mas que são contraditórios entre si: por exemplo, o desejo de maior despesa em educação e saúde, mas também de menos impostos. Acresce ainda o facto, que os valores e as preocupações evoluem ao longo do tempo, propiciando um deslocamento dos indicadores de desempenho (Pollitt, 2000).

Em resultado do exposto, não é de estranhar que se for desejada aderência dos cidadãos a uma determinada política pública, devem ser definidos indicadores e metas de modo a repercutir a preferência consensual da maioria, com o mínimo de distorção. Por um lado, estes facultam aos dirigentes a possibilidade de gestão com objectivos claros e, por outro, o desenvolvimento da discussão democrática sobre o que é esperado dos serviços. No entanto, no final a escolha é política, devendo ser o resultado de uma arbitragem transparente e equilibrada de todos os interesses relevantes. Não é por acaso, que Pollitt identifica a discricionariedade da escolha política, como o problema fulcral da governança na base da avaliação do desempenho na administração pública ou das políticas públicas: “Se esta não existisse, bastaria criar objectivos de desempenho e indicadores para toda a actividade governativa e colocá-la em piloto automático. Contudo, as coisas nunca poderão ser simples num ambiente carregado politicamente, quando se confrontam meios finitos com desejos infinitos” (Savoie, 2000).

Obstáculos motivacionais

A avaliação de desempenho é genericamente objecto de resistência, “jogo” (adaptação dos avaliados a novas regras ou critérios de avaliação de desempenho) e outras distorções motivacionais. Pode contribuir para a redução do esforço e do compromisso do colaborador, desde que sejam cumpridos os objectivos mínimos, ou incentivar um afunilamento do desempenho para as actividades consideradas críticas e avaliadas, em detrimento das actividades não avaliadas, mas que poderão ser de relevância para o funcionamento da organização. Um exemplo de “jogo” com os indicadores de desempenho foi no Reino Unido, nos anos 1990, a contratação de académicos de elevada produção literária por parte de alguns departamentos de universidades, devido à avaliação de desempenho da investigação produzida nesses departamentos ser medida pelo número de publicações científicas (Pollitt, 2000). Subsistindo um afunilamento da atenção para as actividades medidas, os serviços com procedimentos complexos podem tornar-se impossíveis de gerir, por existirem demasiados aspectos a serem especificados, medidos e monitorizados. Dever-se-á identificar a cadeia de valor (termo omnipresente na gestão privada) da organização e definir indicadores relevantes qualitativos, que abarquem toda a actividade, além dos quantitativos (Pollitt, 2000).

A variabilidade dos resultados de avaliação tende a reduzir-se com o tempo. Uma razão perfeitamente legítima é a aprendizagem nos serviços para o alcance dos objectivos propostos. Contudo, verifica-se frequentemente a distorção dos valores medidos, resultando numa melhoria aparente, mas não factual, ou a supressão de medidas persistentemente negativas, de modo a elevar os valores médios. Esta distorção motivacional na medição do desempenho (sem esquecer o normal erro humano) exige mecanismos de validação dos dados de desempenho. Este aspecto adquire relevância acrescida, quando um sistema de avaliação de desempenho organizacional está ligado à avaliação de desempenho individual, onde no curto prazo o “jogo” é a maximização do desempenho de acordo com as regras vigentes, de modo a “salvar a face” ou melhorar a situação em termos de estatuto, reputação, promoção ou rendimento (Pollitt, 2000).

Este “jogo” de adaptação, contudo é praticado dos dois lados do tabuleiro, pelo avaliado e igualmente pelo avaliador. Tal facto implica, que a definição de metas deve igualmente estar subjacente a um escrutínio rigoroso, nomeadamente quem as define e com que intenções: podem ser definidas metas exigentes, como fonte de motivação para organizações e indivíduos, mas podem ser igualmente fonte de desilusão e descrença; a

procura de mitigação de atritos nas relações pessoais ou tentativas de desvio da atenção para aspectos mais favoráveis do desempenho, podem originar a fixação de metas demasiado tolerantes (Pollitt, 2000).

Obstáculos técnicos

Medidas de desempenho devem ser válidas, fiáveis e detidas por quem faz a avaliação. Um conjunto de medidas deve igualmente abranger todos os aspectos considerados relevantes pelos *stakeholders*, mas não possuir uma dimensão que o torne ininteligível (transparência), devendo ser estável no tempo de modo a permitir identificar tendências temporais. Por outro lado, avaliações de desempenho tendem a concentrar-se no interior das organizações em procedimentos, *outputs* e medidas de eficiência e economia, deixando em segundo plano medidas de risco acrescido, de avaliação dos resultados (*outcomes*) e impactos externos e a reacção do público a esses impactos. Quando um programa ou uma política pública são implementados por mais do que uma organização e possivelmente de modo não equitativo, são despoletadas novamente questões motivacionais na distinção e medição correcta do desempenho de cada organização, que não são contrariados pela necessária integração de sistemas de indicadores, que abarquem em primeira linha a cadeia de valor dentro de cada organização e, em segunda instância, a integração da cadeia de valor global de todas as organizações envolvidas (Pollitt, 2000). Efectuada a medição do desempenho através dos diversos indicadores escolhidos, subsiste finalmente a questão da avaliação. Valores de desempenho podem ser comparados com (Pollitt, 2000): 1) metas da própria organização¹; 2) o desempenho passado (séries históricas); 3) valores comparáveis de organizações similares; 4) valores técnica ou cientificamente aceites; ou 5) modelos abstractos de boa gestão das organizações².

O *benchmarking* é um procedimento de avaliação de desempenho de popularidade crescente, que não é mais do que uma estratégia, através de comparações do tipo 3, 4 ou 5, para obter informação quanto ao desempenho em termos relativos, tomando como referência dados externos à organização avaliada. A escolha da estratégia de avaliação pode ser crítica para a conclusão obtida e por isso objecto de negociação ou “jogo” entre avaliados e avaliadores: uma organização poderá ter um excelente resultado, relativamente ao seu desempenho histórico medido numa comparação do tipo 2, contudo, em comparação com

¹ Veja-se o SIADAP - Sistema de Avaliação e Desempenho da Administração Pública - em Portugal.

² Como por exemplo: *Common Assessment Framework*, *Total Quality Management* ou outros sistemas de gestão da qualidade (Pollitt, 2000).

outras organizações (tipo 3), pode demonstrar uma larga margem para melhoria (Pollitt, 2000).

Por outro lado, a “qualidade” no desempenho público, apesar de universalmente desejável, pode ter diversas interpretações dependentes do contexto onde inserem e que por si só afectam na essência a avaliação do desempenho público (Bovaird e Löffler, 2003): conformidade com a especificação; adequação ao objectivo; alinhamento de inputs, procedimentos, outputs e resultados; cumprimento e suplantação das expectativas dos clientes; ou promoção do compromisso dos utilizadores.

Apesar dos obstáculos descritos na sua criação e avaliação, é necessário referir, que a existência de indicadores se reveste de capital importância para a avaliação da qualidade ou desempenho da administração pública. Por outro lado, existem *trade-offs*, que são necessários equacionar, quando se reformam os sistemas de indicadores de desempenho: alterações frequentes reduzem a estabilidade temporal das séries históricas de dados e inibem a capacidade interpretativa e a consistência da análise, mas correcções raras contribuem para a adaptação e manipulação do sistema pelos avaliados (Pollitt, 2000).

Pollitt (2000) propõe a criação de uma agência independente, para acautelar a estabilidade dos indicadores e a validade dos dados de desempenho por programa ou política pública, garantindo independência de eventuais reformas administrativas que, num quadro de melhoria contínua, afectem as organizações prestadoras dos serviços públicos e produtoras dos dados de desempenho. Preconiza uma instituição dotada de independência do poder político, de modo a conferir imunidade a tentativas de distorção, tendo como atribuição a divulgação dos indicadores-chave ao poder político, ao público e aos *media*. Por outro lado, como forma de “externalizar” a avaliação de desempenho, esta entidade deve ser igualmente responsável por catalisar a definição de indicadores, através da inquirição de quais as partes interessadas (definição do universo dos *stakeholders*), qual a informação de maior relevância e/ou preocupação e identificação dos melhores canais de comunicação dos resultados. Equaciona a prestação de contas aos clientes, num sentido de sistema de gestão da qualidade (no âmbito do NPM), mas sugere uma estratégia equiparável à mencionada pelos Denhardt na sua teoria de NPS, mas atribuída ao poder político: permitir a formação de uma opinião informada por parte do cidadão, facilitando a participação e o envolvimento no procedimento, a negociação e a mediação e, a conciliação ou arbitragem entre *todos* os interesses envolvidos, de modo transparente e equitativo e democrático. “*Government shouldn't be run like a business; it should be run like a democracy*” (Denhardt e Denhardt, 2003a). Pollitt reforça, referindo que deve ser dada atenção crescente em colocar informação

de desempenho no domínio público, no sentido de uma mudança de paradigma de gestão do desempenho para uma “governança democrática do desempenho” (Pollitt, 2000).

Conclui-se, que sendo necessária a concessão de algum grau de independência gestonária, de modo a fomentar a inovação, a produtividade e eficiência, não é de todo descartável a prestação de contas (*accountability*), sendo a definição de objectivos de desempenho mensuráveis a solução óbvia, muito em linha com as teorias do NPM. Contudo, não são de esquecer dois aspectos relevantes: por um lado, é necessária atenção à forma como são definidos indicadores e metas no sentido do cumprimento do interesse público, nomeadamente quem o faz e de que modo - se um governo democraticamente legitimado, sustentado no funcionamento do mercado e na satisfação do cidadão-cliente, privilegiando aspectos de economia e eficiência, devido às tensões fiscais omnipresentes, ou um conjunto de *stakeholders*, devidamente arbitrados, que poderão igualmente incluir na equação aspectos qualitativos, por vezes inexpectáveis até pela própria administração pública, no seguimento das teorias do *New Public Service*.

Por outro lado, há que ter uma preocupação em evitar o crescimento inusitado de mecanismos autónomos de controlo de desempenho organizacional e individual, principalmente em actividades curtas e muito rotineiras, nas quais qualquer actividade extra de registo representará um acréscimo proporcionalmente mais elevado. Devem ser incorporados mecanismos de medição, preferencialmente automáticos, nos sistemas de informação de suporte à cadeia de valor, de modo a não acarretar um acréscimo de consumo de recursos, somente para a quantificação de indicadores para a medição do desempenho. Não é possível admitir, que um sistema de avaliação de desempenho individual e/ou organizacional, implique um acréscimo de consumo de recursos superior ao benefício esperado no desempenho da organização, pela implementação do próprio sistema.

1.4 A regulação

A reforma da administração pública não deve ser abordada, sem a articular com a evolução da regulação. A regulação, no sentido lato de um conjunto de regras criadas para controlo da conduta de empresas públicas ou privadas, é tão antiga como a existência de governo. Existem referências de regulação para correcção do que hoje é chamada uma falha de mercado – monopólio – desde um édito do Imperador Romano Zeno em 483AC, que proibia todos os monopólios e combinações de preços. Segundo Majone, actualmente a regulação é tida como um controlo sustentado e focalizado, exercido por uma agência pública, com um mandato legislativo, sobre actividades na generalidade consideradas

desejáveis pela sociedade. A referência a um controlo sustentado e focalizado por uma agência, com base num mandato legal, pretende implicar que a regulação não é obtida simplesmente pela emissão de uma lei, mas que requer conhecimento detalhado e envolvimento com a actividade regulada (Majone, 1996a). Eberlein, contudo, refere que as definições são inumeráveis, mas que o denominador comum é a “suposição da restrição da escolha (privada) pela imposição de regras (públicas)”. Complementa, atribuindo á regulação um carácter quádruplo: um fenómeno cultural, resultado da concepção das funções do Estado na economia e na sociedade; um mecanismo formal, envolvendo uma instituição e um conhecimento pericial; um procedimento político e um procedimento de aprendizagem (Eberlein, 1999).

Por detrás da noção de falha de mercado está um teorema fundamental em economia do bem-estar, de acordo com o qual, sob determinadas condições, mercados em competição perfeita tendem para a alocação de recursos de acordo com um óptimo de Pareto. Falhas de mercado ocorrem, quando uma ou várias condições para a validade do teorema não se verificam. A regulação tem como objectivo, através da inibição de falhas de mercado a um custo razoável, melhorar a eficiência dos mercados ou, no limite, assegurar a viabilidade dos mesmos (Majone, 1997). Falhas de mercado são normalmente elencadas em quatro categorias: (i) poder de monopólio, onde uma empresa tem o poder de fixar preços livremente sem concorrência, não tendo qualquer incentivo a minimizar custos de produção; (ii) externalidades negativas, onde custos de produção não internalizam efeitos negativos sobre terceiros, por exemplo poluição de água ou ar; (iii) falhas de informação, onde a informação está distribuída assimetricamente, não existindo uma escolha informada por parte de todos os interventores do mercado; (iv) provisão inadequada de bens públicos, tais como defesa, protecção do ambiente, saúde pública ou administração pública. Bens, que possuem duas características críticas – a impossibilidade de excluir alguém do seu usufruto e a impossibilidade de atribuir um custo a um indivíduo adicional, que usufrua desse bem público (Majone, 1996b).

Na União Europeia atrevemo-nos a referir, que existe ainda uma quinta vertente, à qual nos atreveríamos de igualmente apelidar de “falha de mercado”: entraves à livre concorrência e à livre circulação de bens e serviços entre Estados-Membros, dentro de um mercado único europeu. Tendo sido abolidas as fronteiras alfandegárias, são as barreiras técnicas criadas por legislação, regulamentos ou procedimentos não harmonizados nos Estados-Membros, que têm criado terreno fértil à Comissão Europeia para se tornar num regulador supranacional (Majone, 1996c, 1997). As referências à manutenção de um “campo

de jogo plano” (*level playing field*), igual para todos os intervenores no mercado comunitário, é frequente e consubstanciada pela abundante produção legislativa comunitária de harmonização de práticas, em áreas tão diversas como, designadamente, o ambiente, a protecção do consumidor, a saúde pública ou a concorrência.

Não sendo nossa intenção realizar uma análise evolutiva complexa, podemos referir, que a forma da regulação é variada: evoluiu da criação de empresas públicas fornecedoras de bens públicos ou em sectores propensos a monopólios naturais (forma mais adoptada no início do séc. XX na Europa - Estado intervencionista, “*Positive State*”), à regulação, através de agências independentes, dos actores do mercado privados, passando pela auto-regulação dos intervenores no mercado e pelas actividades de licenciamento pela administração directa, indirecta ou autónoma, sendo o resultado, o que Majone apelida de Estado Regulador, que não dá a primazia ao fornecimento de bens públicos ou produzidos em regime de monopólio, mas sim ao controlo de entidades privadas que o fazem (Majone, 1996a, 1997). A relação da evolução da regulação com o advento do NPM é por demais evidente, sendo a questão de fundo o facto de ser menos dispendioso regular, que intervir no mercado (Majone, 1994).

1.5 A introdução de sistemas tecnológicos de informação e comunicação na administração pública

Era da informatização

O conceito de sistemas tecnológicos de informação e comunicação (STIC) agrega o sistema de informações suportado por instrumentos tecnológicos e aplicações informáticas (tecnologias de informação), em conexão com as telecomunicações, em especial redes como a internet (Snellen, 2000). Mais do que em muitos sectores da actividade privada, a actividade nuclear (*core business*) da administração pública é a obtenção, o armazenamento, o processamento, o transporte e o provimento de informação, pelo que os STIC se revestem como tecnologia nuclear (*core technology*) e a informação e o conhecimento, organizacional e profissional, sobre procedimentos de trabalho e desenvolvimentos ambientais, que formam o repositório de conhecimento da administração pública, são o seu principal activo. Este facto, implica que desenvolvimentos nas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e as suas implicações para a governança são de importância capital para o desenvolvimento “managerial” da administração pública (Snellen, 2000).

Os STIC englobam tecnologias de base de dados, de apoio à decisão, de comunicação em rede, de identificação pessoal e monitorização e, de burótica (*office automation*) e multimédia. As tecnologias de base de dados englobam sistemas de registo de informação, sistemas sectoriais, com a inclusão de transacções simples em sectores específicos, e sistemas de controlo, responsáveis principalmente pela execução e controlo orçamentais. Os sistemas de controlo têm recebido um papel crescente na prestação de contas na administração pública, através do uso de indicadores de desempenho. As tecnologias de apoio à decisão, como o nome indicia, servem como ferramenta de ajuda à tomada de decisão ou até mesmo da sua automação, tendo contribuído para a aproximação da tomada de decisão do *front-office*, retirando contudo muito do poder discricionário do funcionário, diminuindo as exigências em capacidade decisória do funcionário, resultando num fenómeno de desconcentração, acompanhado de centralização do processo de decisão. As tecnologias de rede, através das tecnologias de *internet* e *extranet*, têm permitido a “virtualização” do Estado e da administração pública, onde o espaço e o tempo têm perdido a sua importância, contribuindo para uma aproximação ao cidadão. As tecnologias de identificação pessoal e monitorização permitem o registo de movimentos e controlo de acessos, envolvendo igualmente muitas preocupações relativamente à protecção da esfera privada individual. Tecnologias de burótica e de multimédia, são as ferramentas primordiais de obtenção, manuseamento e provisão de informação, por via de uso de sistemas de processamento de texto, voz ou imagem. A extractibilidade de informação armazenada digitalmente é de capital importância para efeitos de auditoria legal, política, gestionária, democrática e histórica. Neste aspecto os meios de armazenamento de informação revestem-se de capital importância, seja pela sua aceitação legal, seja pela durabilidade da informação (Snellen, 2000).

Numa era da informatização, cada actividade que possa ser integrada num algoritmo será automatizada, contribuindo para que muitas funções da implementação de políticas públicas passem a ser executadas por computadores. A transparência administrativa será amplamente servida pelas possibilidades acrescidas de pesquisa de informação (*data-mining*), contribuindo para a partilha de conhecimento, potenciadas pelas infra-estruturas de comunicação em canal aberto, levantando objecções relativamente à reserva de informação privilegiada e de cariz pessoal, sendo que a vontade de maior controlo por parte dos governos é igualmente potenciada. A “virtualização” administrativa, através das tecnologias de rede, induz em muitas funções do estado uma desconcentração administrativa virtual, em

detrimento de uma implantação territorial, mas acompanhada de uma forte centralização de toda a informação e das regras transaccionais. (Snellen, 2000).

Do ponto de vista do cidadão, as alterações associadas aos STIC na administração pública, conferem-lhe um acesso permanente a informação e serviços personalizados numa “janela única”, numa base permanente de 24 horas, 7 dias por semana, independente da localização geográfica. Do ponto de vista da administração pública, estas alterações revestem-se no aumento da capacidade de resposta e da eficiência, através do impedimento de duplicação de dados e da redução do custo de criação e colheita dos mesmos. A discricionariedade do atendimento é reduzida e a informação introduzida validada, sendo a respectiva actividade registada em bases de dados, permitindo um eficaz controlo hierárquico. A actividade democrática é intensificada, uma vez que é reduzida a assimetria de informação entre sociedade e administração pública/governo, bem como entre diferentes grupos da sociedade. A facilitação pelos STIC de medições de desempenho em tempo real permite não só uma melhor gestão e re-alocação de recursos, como igualmente uma auditoria em tempo real. Contudo, este potencial de transparência depende da vontade política do governo e igualmente da negociação entre a administração pública, a tutela e os *stakeholders*, pois nem sempre a transparência máxima é um objectivo de quem gere (Snellen, 2000).

Do ponto de vista do funcionário público, os STIC além de serem uma ferramenta essencial de produtividade, contribuindo para a automação de um número crescente de actividades, provocam a erosão do seu poder discricionário, podendo até conduzir à desmotivação: os sistemas podem evoluir de uma situação onde pode ser introduzida toda a informação relevante, para uma situação de “aconselhamento” pelo sistema e posteriormente para uma de escolha, onde o próprio sistema selecciona os casos em que necessita de mais informação ou deixa de todo de pedir informação. Relativamente à componente avaliação e decisão, normalmente regida por leis, regulamentos, políticas e regras organizacionais, nem sempre é possível informatizar totalmente a tomada de decisão, mas as tecnologias de apoio à decisão poderão pelo menos direccionar as opções e, em consequência, a conclusão da decisão. Numa dimensão de prestação de contas, os procedimentos automatizados tendem a obrigar ao uso justificações estandardizadas, compostas por textos pré-definidos. Além destas poderem ser preparadas à revelia dos funcionários, limitam a sua opção de respostas possíveis e, finalmente, a sua percepção de nova jurisprudência, com um progressivo efeito de afunilamento nos conhecimentos já adquiridos (Snellen, 2000).

Acessibilidade a informação

A acessibilidade à informação e documentação administrativa, é de relevância crucial à prestação de contas da administração pública. Contudo, as organizações da administração pública e os seus funcionários, até num sentido de auto-preservação, possuem relutância em partilhar informação, seja com outras organizações da administração pública, seja com a sociedade, por diversas razões: lealdade à profissão (evitar divulgação a leigos na matéria), à organização (não difusão de conflitos internos) e à tutela (evitar exposição do ministro). Por outro lado, a inteligibilidade da comunicação é afectada pela necessidade de correcção legal e do uso linguagem cuidada, de modo evitar objecções, recursos ou a criação de precedentes ou falsas expectativas. O poder político por seu lado, se nos abstrairmos da pretensão de envolvimento de todos os *stakeholders* na tomada de decisão, não tem incentivo à divulgação dos custos de oportunidade de uma decisão política. (Snellen, 2000).

Apesar da existência das barreiras referidas, a informação disponibilizada ao público está em crescimento acentuado, devido ao uso dos STIC e pelo facto dos *sites* na internet terem sido percebidos como uma forma de marketing institucional e político. Esta evolução criou, contudo, uma nova forma de exclusão de cidadãos: aos iletrados juntam-se agora os “informaticamente excluídos”, incapazes de aceder através de um computador à internet e portanto à informação actualizada, colocada ao seu dispor pela administração pública. A acrescer a este facto, não deve ser igualmente esquecido que é exigida ao cidadão uma competência burocrática (capacidade de perceber e transmitir a sua situação num modo utilizável pelos serviços públicos), o que é um pressuposto adquirido, mas frequentemente ignorado, no interior da administração pública. Estas exclusões implicam um cuidado acrescido e soluções ajustadas a diferentes grupos populacionais.

O crescimento da “internet administrativa” está contudo longe de usar as plenas capacidades dos STIC, sendo que muitas organizações se limitam a duplicar as suas publicações em suporte de papel. As leis de acessibilidade à informação administrativa implicam, que seja conhecido que informação está à disposição da administração pública e que tipos de dados contém. A facilidade (tecnológica) com que actualmente as bases de dados podem ser abertas ao público, indiciam uma pressão crescente dos cidadãos, grupos de interesse ou políticos e parlamentares, em obter informação acrescida, criando tensões crescentes sobre as próprias leis e sobre as organizações da administração pública, seja em termos dos STIC a implementar, seja no volume, qualidade, tipo e *timing* da informação divulgada, sendo a interactividade uma palavra-chave neste contexto. A partilha e a

optimização dos STIC através de coordenação em rede, implica que a acessibilidade aos dados deve ser equacionada na perspectiva do sector envolvido como um todo, sendo que a optimização das relações informacionais incrementarão a eficiência do conjunto e a sua transparência para o cidadão (Snellen, 2000).

1.6 As tendências da reforma administrativa em Portugal

A subordinação da actividade da administração pública só aos princípios do Estado de Direito e da legalidade, actualmente já não é aceite pela sociedade como suficiente. O cidadão desenvolveu, devido também à evolução da cultura democrática, um espírito de exigência e uma conflitualidade latente relativamente à administração pública e aos seus actos. Por outro lado, desenvolveu um comportamento de desconfiança, de desconsideração e de alheamento, além de ter dificuldade na compreensão da lógica e dos procedimentos públicos, muitas vezes devido às insuficiências da própria administração, que se reflectem numa hostilidade (reserva ou indiferença) à participação dos cidadãos, numa limitada pedagogia informativa e no uso exagerado de linguagem técnica. (Mozzicafreddo, 2001c).

As principais disfuncionalidades da administração pública portuguesa são resumidas no Quadro 1.4. Os métodos de controlo, baseiam-se normalmente no controlo hierárquico interno sobre as competências e funções, no controlo da prestação de contas dos programas e políticas, em orientações prévias sobre procedimentos administrativos de controlo a serem observados e em auditorias internas ou externas. Todas estas ferramentas, contudo, não evitam o descontrolo sobre os actos e a falta de responsabilidade perante o administrado – desde prazos de resposta até ao controlo da despesa, passando por questões (de falta) de eficiência – por parte da administração pública e da autoridade política, que são elementos fundamentais do défice de confiança e da opacidade da administração pública e do poder político. O controlo externo, através de publicitação ou da consulta prévia à decisão, prevista no Código do Procedimento Administrativo³, ou ainda a intervenção orientadora de grupos de interesse público, não tem sido suficiente para inverter a tendência da insuficiente credibilidade da administração pública e do poder político. “*A [crescente] complexidade do modelo organizacional da administração pública torna mais difícil, senão menos transparente, o processo de accountability*” (Mozzicafreddo, 2003).

³ Ver Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei nº 442/91, de 15 Novembro.

Quadro 1.4 - Disfuncionalidades da administração pública portuguesa

Dimensão	Disfuncionalidades
Organizacional	<u>Insuficiente organização e simplificação do trabalho</u> (evitar redundância; novas tecnologias de processamento e circulação de informação) e formação, treino e ética pública Necessidade de polivalência, assiduidade e flexibilidade na relação laboral <u>Ausência de motivação</u> com base no mérito/remuneração
	<u>Necessidade de organizar serviços</u> nos quais o mercado não assegura a acessibilidade equitativa, nos quais é necessário assegurar a continuidade e complexidade do conteúdo da função e os quais são imprescindíveis para garantir os direitos fundamentais dos contribuintes e cidadãos <u>Libertação de recursos através da privatização de serviços</u> , em benefício daqueles que necessitam ter um carácter público
Institucional	Insuficientes procedimentos neutrais: “clientelismo” (tanto no recrutamento dos quadros superiores e intermédios, como na acessibilidade aos procedimentos) Duplicação e dispersão de organismos Insuficientes mecanismos de accountability e de responsabilidade funcional
	<u>Descontinuidade das reformas</u> e dos procedimentos <u>Corporativismo</u> (e <u>opacidade</u> nos actos) dos organismos da administração e dos serviços autónomos (benefícios, remunerações extras, reforma, etc.) <u>Desconfiança e arrogância</u> face ao cidadão (e reciprocamente)
Política	<u>Captura da administração</u> – em termos culturais, de benefícios e de ideologias - pelas <u>associações profissionais</u> da função pública (funcionários, professores, quadros técnicos, transportes, etc.) Transição entre as funções da administração como produção e prestação ou como regulação dos bens e serviços
	<u>Papel do Estado</u> (fins e limites) e debate e reorganização do interesse público nas actuais sociedades

Fonte: Mozzicafreddo (2001a, 2007, 2008)

A reforma administrativa em Portugal tem perspectivado quatro dimensões: (i) a simplificação administrativa, que envolve o aligeiramento dos procedimentos administrativos, a linguagem da administração, a acessibilidade, a qualidade dos serviços prestados e os prazos dos procedimentos, incluindo o marketing público; (ii) aumento da qualificação e da motivação dos agentes, informatização dos serviços e coordenação dos subsistemas da administração; (iii) mudanças na estrutura do poder e na estrutura organizativa, incluindo a descentralização e delegação de poderes, a contratualização de serviços e as transferências para o sector privado de serviços públicos e, a transição para um sistema gestor que privilegie a autonomia e responsabilização dos agentes da administração pública, abrangendo a criação de agências independentes de regulação das actividades da sociedade; (iv) instituição de mecanismos de participação dos cidadãos na administração pública, no sentido de responder tanto à necessidade, por parte da administração, de uma maior aproximação ao cidadão, como de adequar as respostas administrativas às especificidades dos problemas que estes apresentam. Neste último ponto, está em causa a quer a capacidade do cidadão em influenciar o diagnóstico, a decisão e a aplicação das medidas administrativas, quer a necessidade de aprofundar o grau de

democracia e de equidade social das medidas de administração e regulação da vida quotidiana (Mozzicafreddo, 2001c; Rocha, 2001).

1.7 Conclusão

Este trabalho pretende exemplificar, no quadro da evolução do papel do Estado e da administração pública, o desenvolvimento de um sistema tecnológico de informação e comunicação de suporte a uma actividade de licenciamento complexa (neste caso de produtos fitofarmacêuticos), tendo em conta os preceitos do *New Public Management* e do *New Public Service*. Procurar-se-á exemplificar as opções a tomar no âmbito da procura da eficiência e da melhoria de prestação de serviços ao cliente (no âmbito do NPM), bem como na melhoria da prestação de informação a todos os stakeholders, tendente ao seu envolvimento no espírito do NPS.

2 OS NOVOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APLICADOS: O CASO PARTICULAR DA HOMOLOGAÇÃO DE PRODUTOS FITOFARMACÊUTICOS

2.1 O contexto: a homologação de produtos fitofarmacêuticos

2.1.1 Importância económica dos produtos fitofarmacêuticos e a necessidade de um sistema de homologação.

O crescimento demográfico da população mundial implica a necessidade do aumento constante da produção agrícola mundial, sendo que é dada, regra geral, pouca importância macroeconómica à protecção das culturas. Uma agricultura mais intensiva é muito mais susceptível aos inimigos das culturas, se não forem tomadas medidas adequadas de protecção, sendo que, as pragas, doenças e infestantes das culturas são responsáveis por prejuízos estimados em, pelo menos, 30-50% da produção agrícola mundial (Brader, 1982; Leake, 2009).

Os produtos fitofarmacêuticos, vulgarmente apelidados de pesticidas, utilizados no combate às pragas, doenças e infestantes das culturas, ou destinados a obter determinados efeitos úteis nas culturas, não sendo o único meio, são o principal modo de protecção das culturas. Contudo, a perigosidade reconhecida das substâncias activas e preparações que os compõem, torna indispensável uma criteriosa avaliação prévia da segurança e eficácia, por aplicação do princípio da precaução¹, antes da autorização para colocação no mercado (homologação), cabendo ao requerente provar a segurança do seu uso. Deve ser clarificada a identidade (química) da preparação e acautelada a segurança para operadores agrícolas e outras pessoas potencialmente atingidas, para os consumidores e para o ambiente, sendo definidas medidas de mitigação do risco, quando tal for considerado necessário. Deve igualmente ser assegurado que existem métodos de análise aceitáveis para confirmação da identidade da preparação, como para identificação e quantificação da substância activa e dos seus metabolitos, se relevantes, nos diferentes compartimentos do ambiente e nos produtos agrícolas, para controlo. Deve ser comprovada a eficácia dos produtos fitofarmacêuticos, seja para defesa comercial do agricultor, seja para evitar a libertação desnecessária de químicos ineficazes no ambiente.

¹ Ver Comunicação da Comissão Europeia relativa ao princípio da precaução, COM(2000) 1 final, de 2 de Fev. de 2000.

Após a concessão de autorizações de colocação no mercado, é necessário o controlo do cumprimento das condições de aprovação, que é executado a dois níveis: na comercialização e na utilização dos produtos fitofarmacêuticos. Por um lado, são controlados os circuitos comerciais, sendo assegurado que todos os produtos fitofarmacêuticos comercializados possuem a respectiva autorização e a correcta rotulagem, devendo ser confirmado, que quaisquer preparações encontradas no mercado sem uma autorização, não sejam efectivamente produtos fitofarmacêuticos. Todos os produtos fitofarmacêuticos encontrados sem uma autorização válida devem ser apreendidos. É ainda necessária a colheita de amostras de produtos, de modo a confirmar, que a identidade e os teores se encontram dentro dos parâmetros que basearam a autorização de venda. Por outro lado, é necessário o controlo da utilização dos produtos fitofarmacêuticos. Este é efectuado pela análise de resíduos de substâncias activas e/ou metabolitos em amostras de produtos agrícolas e comparação com o respectivo limite máximo de resíduos (LMR), estabelecido legalmente para cada binómio produto agrícola/substância activa². Os LMR, além de garantirem a segurança para o consumidor, são estabelecidos em função das utilizações aprovadas³, levando a que uma má utilização de um produto fitofarmacêutico conduza a uma excedência do LMR.

2.1.2 O sistema europeu de aprovação de substâncias activas e homologação de produtos fitofarmacêuticos

Os produtos fitofarmacêuticos, não se encontram incluídos na livre circulação de bens no espaço europeu. Tal facto deriva da aplicação do princípio da subsidiariedade, no âmbito da protecção da saúde humana e do ambiente, e da necessidade de avaliação correcta dos efeitos decorrentes das condições específicas de utilização em cada Estado-Membro. Contudo, a sua autorização (homologação) é regulada a nível comunitário pela Directiva

² Os LMR são estabelecidos para usos aprovados que produzam um nível de resíduo aceitável, sendo estipulado o limite de determinação analítica para os casos remanescentes.

³ Os LMR, sendo derivados da ingestão diária aceitável, da dose aguda de referência e da dieta alimentar de produtos agrícolas, são fixados a um nível inferior ao máximo considerado seguro do ponto de vista do consumidor, em função da prática agrícola (doses, nº de aplicações, intervalo entre aplicações) aprovada, do intervalo de segurança (período que medeia o último tratamento e a colheita, ou o consumo ou venda no caso de tratamento de produtos armazenados) definido e das taxas de metabolização e níveis de resíduo comprovados com estudos de campo, assegurando-se que tratamentos correctamente efectuados nunca levem a uma excedência do LMR no produto agrícola. Pretende-se, contudo, que o LMR constitua um limite fiável para controlo da aplicação de produtos fitofarmacêuticos, permitindo a identificação de práticas agrícolas não conformes com as autorizações concedidas.

91/414/CEE⁴, que define claramente as condições nas quais um produto fitofarmacêutico poderá ser autorizado a ser colocado no mercado, obrigando a uma avaliação técnico-científica do mesmo, incluindo a avaliação de risco para o Homem, como utilizador e como consumidor, para os animais e para o ambiente, nas áreas de comportamento biológico, identidade, propriedades físico-químicas, métodos de análise, toxicologia, ambiente, ecotoxicologia e de avaliação de resíduos.

A autorização de venda de um produto fitofarmacêutico num qualquer Estado-Membro, só poderá ocorrer após a avaliação, aprovação comunitária e inclusão na Lista Positiva Comunitária (LPC – Anexo I da Directiva 91/414/CEE) de todas as substâncias activas nele contidas. O procedimento de avaliação comunitária de cada substância activa, é desencadeado com o primeiro pedido de autorização na União Europeia de um produto fitofarmacêutico que a contenha. É verificado, se o dossier está completo para avaliação e é nomeado um Estado-Membro relator pela Comissão Europeia. Este prepara um projecto de relatório de avaliação (monografia), que submete à Comissão Europeia e à Autoridade Europeia de Segurança Alimentar (AESA)⁵, órgão europeu independente criado para avaliação científica de riscos na área alimentar. O relatório é avaliado pelos outros Estados-Membros, pela AESA e em reuniões inter-pares de peritos, levando à elaboração de um relatório pela AESA. A Comissão, com base neste relatório, prepara a sua decisão (de inclusão ou não inclusão na LPC) e o seu relatório de revisão final, solicitando parecer ao Comité Permanente da Cadeia Alimentar e da Saúde Animal, onde estão representados os Estados-Membros. Neste procedimento são definidas as propriedades mínimas, que a substância activa técnica⁶ deve possuir, para ser usada num produto fitofarmacêutico. São apresentadas as características da substância activa e são identificados os principais riscos

⁴ Directiva n.º 91/414/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado.

⁵ AESA criada pelo Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2002.

⁶ Um produto fitofarmacêutico é uma preparação (ou formulação), composta por uma ou mais substâncias activas técnicas e co-formulantes, que lhe conferem as propriedades físicas e químicas desejáveis para uma correcta aplicação. A substância activa técnica é a forma na qual a substância activa é fabricada e comercializada no mercado internacional, antes da sua inclusão numa preparação. Sendo economicamente inviável o fabrico de substância activa pura, excepto para padrões analíticos, é universalmente aceite, que a substância activa seja fabricada com um determinado nível de pureza mínima, definida caso-a-caso em função do processo de fabrico, devendo todas as impurezas de fabrico ser identificadas e respectivos teores máximos definidos. O perfil toxicológico e ecotoxicológico destas impurezas e o seu comportamento no ambiente são igualmente estudados, sendo de toda a conveniência para o fabricante a sua manutenção a níveis muito reduzidos. Verifica-se aqui um *trade-off* entre o custo de um processo de fabrico aprimorado e o custo da produção de estudos que demonstrem inexistência de riscos inaceitáveis decorrentes dessas impurezas. No limite poderá ser tecnologicamente inviável a redução ou eliminação de determinada impureza, que impossibilita a aprovação da substância activa.

específicos encontrados, que devem ser acautelados ao nível do Estado-Membro, aquando da concessão de autorizações de colocação no mercado dos produtos fitofarmacêuticos. Este procedimento poderá durar mais de três anos, sendo produzidos mais de um milhar páginas de relatórios e comentários, sobre um dossier de suporte de uma substância activa, com mais de 250 estudos específicos distintos⁷ e cifrando-se o custo médio da sua preparação em 200 milhões de euros (ECPA, 2007).

Este sistema complexo de avaliação desencadeou igualmente a publicação de “documentos de orientação” técnico-científicos, originários em grupos de trabalho de peritos organizados pela Comissão Europeia ou pela AESA e “notados” no comité permanente, para harmonização do formato de submissão dos requerimentos, do formato dos relatórios, dos critérios e métodos de avaliação e dos procedimentos administrativos nos diversos Estados-Membros. Não sendo legalmente vinculativos, são adoptados pelos Estados-Membros, dado constituírem uma fonte muito importante de conhecimento científico e de harmonização técnica, seja ao nível da avaliação de substâncias activas a nível comunitário, seja ao nível da autorização de produtos fitofarmacêuticos a nível do Estado-Membro. São ainda de referir outras fontes de harmonização técnica, como a OCDE/OECD⁸, OEPP/EPPO⁹, FAO¹⁰ ou CIPAC¹¹, cujas publicações e normas são progressivamente reconhecidas ou incorporadas no corpo normativo técnico comunitário.

2.1.2.1 A “desarmonia” comunitária na homologação de produtos fitofarmacêuticos

O procedimento de avaliação na União Europeia, contudo, diz respeito à aprovação da substância activa, com base num produto fitofarmacêutico e numa gama muito restrita de utilizações. Para inclusão na LPC, basta que uma substância activa, incluída num único produto fitofarmacêutico, demonstre ser segura num único uso¹² representativo. Este condicionalismo não representa a totalidade de variáveis a serem consideradas, aquando da autorização dos produtos fitofarmacêuticos a nível do Estado-Membro (diferentes preparações, utilizações e condições de utilização, tipos de formulação, misturas com outras

⁷ Um dossier poderá possuir uma dimensão equivalente a 60 pastas de arquivo A4 em papel.

⁸ OCDE/OECD - Organisation de Coopération et de Développement Economiques/ Organisation for Economic Co-operation and Development

⁹ OEPP/EPPO - Organisation Européenne et Méditerranéenne pour la Protection des Plantes/ European and Mediterranean Plant Protection Organization

¹⁰ FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations

¹¹ CIPAC - *Collaborative International Pesticides Analytical Council*

¹² O uso ou a finalidade de um produto fitofarmacêutico devem ser entendidos como o binómio cultura/inimigo, produto agrícola/ efeito a atingir ou uma combinação destes; é comum a utilização do conceito “uso” como sinónimo de cultura ou produto agrícola, que se pretende aqui evitar.

substâncias activas, situações edafo-climáticas e ecológicas), condições essas impossíveis de avaliar na sua totalidade a nível comunitário. Este facto implica a necessidade da avaliação nacional de todos os produtos fitofarmacêuticos, para todos os usos não avaliados a nível comunitário, bem como a definição de medidas de mitigação de risco, ajustadas às realidades nacionais. A falta de homogeneidade das práticas agrícolas entre os Estados-Membros, conducentes a pedidos de autorização que reproduzem essa heterogeneidade e a discricionariedade das diferentes autoridades na avaliação nacional dos pedidos de autorização, em conjugação com legislação específica nacional e práticas administrativas e científicas díspares, geram uma falta de harmonização de decisões administrativas relativamente a situações idênticas ou equivalentes, gerando pressões sobre as autoridades, por parte dos requerentes ou do sector agrícola e finalmente da Comissão Europeia. Por outro lado, o facto de ser exigível um requerimento de autorização em cada Estado-Membro e não haver livre circulação de bens, fomenta a existência de políticas comerciais distintas por parte das empresas transnacionais detentoras de autorizações nos diferentes Estados-Membros, originando tensões transfronteiriças e estimulando queixas no sector agrícola de desvantagens competitivas. A dessincronização dos pedidos de homologação e a duração variável entre autoridades na avaliação, tendente à autorização dos produtos fitofarmacêuticos, contribui para agravar estas queixas.

2.1.2.2 Reconhecimento mútuo e comércio paralelo

De modo obviar as tensões transfronteiriças referidas, a Directiva 91/414/CEE define a figura do reconhecimento mútuo, na qual uma autorização concedida num qualquer Estado-Membro, deve ser reconhecida noutro Estado-Membro, se, além de outros pressupostos¹³, as “condições agrícolas, fitossanitárias ou ambientais, incluindo climáticas, relacionadas com a utilização do produto, forem comparáveis nas regiões em causa”¹⁴. Aquela directiva prevê ainda a possibilidade de recusa do reconhecimento mútuo por parte de um Estado-Membro, no caso deste considerar, que a autorização a reconhecer constitui um risco inaceitável para a saúde humana ou animal ou para o ambiente¹⁵. Apesar de em ambas as situações ser necessária uma justificação fundamentada para a recusa, é conferido um elevado poder discricionário ao Estado-Membro. Não é portanto de estranhar, do facto

¹³ O produto fitofarmacêutico em causa deve estar aprovado pelos princípios uniformes enumerados no Anexo VI da Directiva 91/414/CEE.

¹⁴ Ver número 1 do artigo 10º da Directiva n.º 91/414/CEE, do Conselho, de 15 de Julho de 1991.

¹⁵ Ver artigo 11º da Directiva n.º 91/414/CEE, do Conselho, de 15 de Julho de 1991.

desta norma não ter sido uma fonte de harmonização de práticas administrativas entre os Estados-Membros, além de ter sido uma medida vazia por falta de recurso a ela por parte dos requerentes, demovidos porventura pela falta de um procedimento harmonizado para a aplicação deste princípio.

Uma forma diversa de obviar as tensões transfronteiriças, é a concessão de autorizações de comércio paralelo¹⁶: é conferida a possibilidade de realizar a arbitragem entre preços praticados em diferentes mercados, através da “importação” de outro Estado-Membro de um produto fitofarmacêutico, desde que se verifique, que o produto comercial a importar e as utilizações a autorizar sejam idênticos ao que está autorizado no Estado-Membro de introdução. Desta forma é assegurado, que existindo uma política de preços suficientemente díspar entre Estados-Membros para o mesmo produto fitofarmacêutico, qualquer terceira parte interessada poderá adquirir o produto fitofarmacêutico no Estado-Membro onde este for mais económico, sendo salvaguardados os pressupostos de manutenção da segurança para a saúde pública e ambiente. Quanto mais expedito e económico for o procedimento de concessão de autorizações de comércio paralelo, menores serão as distorções de preços entre Estados-Membros. Este procedimento exige contudo a conferência de informação considerada confidencial¹⁷ e a troca de informações entre autoridades dos Estados-Membros: uma designação comercial idêntica em dois Estados-Membros, não significa que se tratem de produtos fitofarmacêuticos idênticos.

2.1.2.3 Novo regulamento comunitário

As questões supracitadas, além de outras decorrentes da evolução do conhecimento científico, da procura de uma maior segurança na utilização de produtos fitofarmacêuticos, bem como do estreitamento das relações entre as diferentes autoridades reguladoras nos Estados-Membros e do aprofundamento do conhecimento e da confiança mútua das respectivas práticas administrativas, suscitaram o desenvolvimento pela Comissão, a pedido do Conselho de Ministros da União Europeia e do Parlamento Europeu de um novo pacote

¹⁶ O termo “comércio paralelo” é usado em alternativa a “importação”, visto no espaço comunitário não existirem exportações e importações entre Estados-Membros, sendo contudo esse comércio sujeito a um controlo específico.

¹⁷ A composição de um produto fitofarmacêutico, além do teor em substância activa e de solventes relevantes para a classificação toxicológica e ambiental, é considerada informação proprietária do detentor da autorização.

legislativo comunitário, composto entre outros por um novo regulamento relativo à colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos¹⁸.

Além do facto da colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos passar a ser regulada a nível da União Europeia através de regulamento, retirando a latitude conferida aos Estados-Membros, na transposição de directivas para o direito nacional, para imposição de requisitos nacionais que restringiam a harmonização comunitária, e além de critérios mais exigentes para a aprovação de substâncias activas, uma das principais novidades é a divisão do espaço comunitário em 3 zonas (norte, centro, sul). É pressuposta a homogeneidade suficiente das condições edafo-climáticas em cada zona, sendo estipulado um procedimento de autorização, que prevê uma avaliação de um produto fitofarmacêutico, por parte de um Estado-Membro, para a totalidade da zona em que se insere, sendo essa avaliação sujeita a um escrutínio prévio pelos outros Estados-Membros. Uma vez concluída a avaliação e sendo favorável, todos os outros Estados-Membros da mesma zona devem autorizar o referido produto, nas mesmas condições e dentro de um curto prazo de tempo, desde que não sejam suscitadas questões de salvaguarda da saúde pública ou do ambiente¹⁹.

Esta abordagem, além de trazer uma potencial poupança devido à partilha de recursos nas autoridades dos Estados-Membros, introduz um efeito de competição de mercado entre as diferentes autoridades nacionais da mesma zona, tal como preconizado pelo NPM: sendo a autoridade avaliadora escolhida pelo requerente, este fará a escolha que lhe será potencialmente mais favorável, pela análise de diversos factores, como tempo médio, custo e exigência da avaliação. As autoridades poderão seguir estratégias, que no limite poderão ser antagónicas: i) a maximização da actividade regulatória, através da procura de mais e melhores soluções técnicas para o sector agrícola e, de uma preponderância regional (zonal), procurando a atracção de requentes (clientes), através de melhoramento da sua performance e da introdução do *benchmarking* com outras autoridades, devendo o controlo da qualidade da avaliação ser assegurado pelas autoridades dos outros Estados-Membros; ii) a minimização do consumo de recursos, uma vez que no limite bastará a aceitação da avaliação efectuada nas outras autoridades, implicando contudo uma exposição negativa perante os seus *stakeholders*, devido à sua inacção, nomeadamente por poderem não estar a

¹⁸ Ver resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009, referente à posição comum aprovada pelo Conselho tendo em vista a aprovação de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado, e que revoga as Directivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho (P6_TA(2009)0011).

¹⁹ Ver artigos 40º, 41º e 42º da resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009, (P6_TA(2009)0011).

ser acautelados aspectos específicos nacionais, no tocante a segurança ou eficácia, ou pelo esforço acrescido imposto às outras autoridades, que poderá não ser bem-vindo.

De forma à avaliação de uma autoridade poder ser escrutinada pelos outros Estados-Membros, irá ser necessária a produção e circulação rotineira de relatórios de avaliação, o que actualmente só é praticado em alguns Estados-Membros, constituindo um acréscimo de recursos necessários. Este facto terá como efeito secundário, mas não de menor importância, uma maior transparência do procedimento decisório, através da divulgação dos pressupostos que baseiam as decisões, tal como advogado por Majone (1997). Este procedimento de autorização tendente à harmonização (dentro do máximo tecnicamente possível que é a zona de Estados-Membros com condições semelhantes) é ainda complementado com um procedimento de reconhecimento mútuo de autorizações, igualmente com imposição de prazos curtos para cumprimento, de modo a assegurar que qualquer alargamento a uma autorização concedida num Estado-Membro, seja rapidamente propagado aos outros Estados-Membros, se for essa a vontade do requerente¹⁹.

Além de alterações aos regimes de confidencialidade e protecção de dados (ver capítulo 2.1.2.5), este regulamento introduz a obrigação da manutenção à disposição do público, por meios electrónicos, de um conjunto mínimo de informações sobre os produtos fitofarmacêuticos autorizados ou retirados²⁰, a disponibilização de listas de relatórios de testes e estudos²¹ e a partilha de testes e estudos que envolvam animais vertebrados²² de modo a evitar a sua repetição.

2.1.2.4 Stakeholders e diversos interesses conexos

A homologação de produtos fitofarmacêuticos, pelas diferentes interfaces que possui na indústria química, no sector produtivo agrícola, na saúde humana e animal, na protecção do ambiente, nos diferentes níveis regulatórios, nacionais e comunitários, implica para as autoridades em cada Estado-Membro um conjunto de *stakeholders* alargado, com diferentes interesses, muitos deles antagónicos. Na indústria química, principal recipiente das obrigações relacionadas com a homologação de produtos fitofarmacêuticos, convém distinguir os produtores originais dos produtores de genéricos, que entram no mercado após

²⁰ Ver artigo 57º da resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009 (P6_TA(2009)0011).

²¹ Ver artigo 60º da resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009 (P6_TA(2009)0011).

²² Ver artigo 62º da resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009 (P6_TA(2009)0011).

a caducidade das patentes e dos períodos de protecção de dados. Os primeiros são importantes, pelo investimento que realizam na investigação e desenvolvimento de novas substâncias activas, contribuindo para criação de novas soluções para a protecção das culturas. Demonstram normalmente o interesse em manter os requisitos técnicos, científicos e regulatórios da homologação a um nível muito elevado, de modo a excluir do mercado os segundos, que são relevantes para evitar fenómenos de monopólio (pelo menos a nível sectorial), permitindo a redução dos custos dos factores de produção no sector agrícola, pela redução de preços no mercado de produtos fitofarmacêuticos, através do aumento da oferta.

Para ambos os grupos é de capital importância o conhecimento da legislação e dos regulamentos e normas aplicados pela autoridade nacional, sendo crítica a rapidez do procedimento de autorização (*time to market* é uma variável crucial neste sector económico, como em muitos outros). Devido a este facto, é importante a possibilidade de acompanhar o progresso da avaliação dos seus requerimentos, de modo a ser possível dar resposta rápida a potenciais pedidos de esclarecimento ou a requisitos de informação adicional. Por outro lado, é de capital importância o cumprimento estrito, por parte da autoridade, dos preceitos de confidencialidade e salvaguarda de segredos comerciais e industriais, bem como de protecção de dados (ver capítulo 2.1.2.5) previstos na lei. A indústria química, em norma, tenta evitar a divulgação, por parte das autoridades, de informação técnica ou científica, além do que é obrigatório por lei, relativamente a autorizações concedidas ou a constituintes dos seus produtos. O argumento mais frequente é o de que não existe conhecimento suficiente na opinião pública, para a correcta interpretação da informação, levando a receios desnecessários ou a atitudes extremas, sem fundamento científico.

O sector da produção agrícola, como utilizador dos produtos fitofarmacêuticos, possui interesse na disponibilidade de um máximo de opções técnicas, na protecção das culturas e da informação clara, de todas as autorizações concedidas e/ou retiradas, bem como das precauções a ter na utilização. Possui ainda preocupações ao nível das opções técnicas disponíveis e dos preços dos produtos fitofarmacêuticos praticados, quando comparados com outros Estados-Membros, pretendendo evitar desvantagens competitivas no mercado europeu. A indústria transformadora de produtos agrícolas e o sector de comercialização de produtos agrícolas, frescos ou transformados, possuem interesse na consulta dos LMR estabelecidos, além das autorizações em vigor. O sector de venda a retalho de produtos fitofarmacêuticos, além ter de preocupações em ter conhecimento atempado das disposições específicas para a sua actividade, bem como da informação respeitante a autorizações

concedidas, tem especial cuidado com o conhecimento dos cancelamentos das autorizações e respectivos prazos derogatórios para retirada do mercado.

Os cidadãos e as organizações não governamentais, como consumidores e entidades conscientes da necessidade de protecção do ambiente e da salvaguarda da sua saúde, desejam impor restrições crescentes à autorização e utilização de produtos fitofarmacêuticos. Existe, contudo, uma carência de informação técnica e cientificamente correcta e de conhecimentos necessários à formação de uma opinião avalizada.

Importa referir, que todos estes grupos de interesse se organizam de forma subsidiária: existem a nível nacional, como interlocutores interventivos junto das autoridades de cada Estado-Membro, como igualmente se agrupam em redes transnacionais, organizando-se em estruturas de interesses comuns, por forma a dialogarem com os órgãos comunitários, como a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu ou a AESA. A formação de organizações representativas de interesses transnacionais é activamente incentivada pela Comissão Europeia, numa procura de aumento da integração europeia e de um contra-ponto face aos Estados-Membros, que por sua vez toleram estas redes com base num entendimento, de que “um misto de representação funcional, regulação tecnocrática e deliberação institucionalizada aumentará a legitimidade da governação europeia” (Kohler-Koch, 1998).

As entidades de controlo ou com intervenção em áreas que possuem interface com a homologação, comercialização e utilização de produtos fitofarmacêuticos, são obviamente partes interessadas: entidades com responsabilidade no controlo dos produtos agrícolas, frescos ou transformados, controlo dos circuitos comerciais (internos e transnacionais) e da utilização dos produtos fitofarmacêuticos, controlo de resíduos sólidos, controlo da qualidade da água e relacionadas com a protecção do consumidor, com a higiene e segurança no trabalho ou com intoxicações. Finalmente, são obviamente partes interessadas as autoridades homólogas nos outros Estados-Membros, a Comissão Europeia e a AESA, como entidades que realizam ou realizarão o escrutínio da actividade regulatória nacional e a verificação do cumprimento das normas comunitárias. Necessitam de informação relativamente às autorizações concedidas, retiradas ou alteradas, e respectivas precauções de utilização estipuladas, LMR estabelecidos ou alterados, actualizados (desejavelmente em linha), rastreáveis historicamente.

A actividade nacional de homologação de produtos fitofarmacêuticos, num espírito de seguimento dos preceitos do NPS e de boa governança, deverá ter em atenção todas estas diferentes sensibilidades, com procuras distintas em quantidade e qualidade das decisões

administrativas e da informação disponível, aquando da definição de indicadores de desempenho, bem como na implementação do sistema tecnológico de informação e comunicação.

2.1.2.5 Informação confidencial, acesso público a documentos administrativos e à informação sobre ambiente, e protecção de dados

Confidencialidade e acesso público a informação sobre ambiente

Na regulação da colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos, antagonizam-se dois interesses diametralmente opostos: i) Por um lado o requerente, sendo obrigado a fornecer informação proprietária muito sensível como processos de fabrico, produtos intermediários, perfis analíticos, especificações e composições, necessários para identificar o que é autorizado, e até mesmo a identidade dos seus fornecedores, deseja assegurar o máximo segredo do seu requerimento; É de salientar, que neste sector produtivo, ainda mais do que o segredo do processo de fabrico, é uma vantagem económica o desenvolvimento de um processo eficiente⁶; Devido a este facto, até a identidade das impurezas de fabrico e os respectivos teores e métodos de análise constitui segredo, pois é possível inferir pormenores do processo de fabrico a partir dessa informação; ii) Do outro lado, o público em geral (incluindo a concorrência) pretende a obtenção de um máximo de informação possível sobre produtos químicos, que são libertados no ambiente ou que poderão estar contidos nos produtos agrícolas que consomem. O interesse público é tido como um balanço entre estes dois extremos: existe o compromisso de salvaguarda de segredos comerciais, de modo a ser submetida a informação necessária para uma correcta avaliação dos riscos, e é divulgado um máximo de informação aos utilizadores, operadores económicos e ao público em geral, de modo a defender o direito de acesso à informação e garantir a segurança e a legalidade da comercialização e do uso. Contudo, existe uma abordagem muito enraizada nas autoridades nacionais dos Estados-Membros, porventura por razões de precaução, que é de considerar confidencial a totalidade do processo, conferindo somente acesso a terceiros quando legalmente impelidas a isso.

O acesso a documentos administrativos por terceiros, no espírito de abertura da actividade administrativa e sendo assegurados “os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade”, é regulado em termos gerais

pela Directiva 2003/98/CE²³ e em Portugal pela Lei 46/2007²⁴. Sumariamente, é regulada a forma na qual pode ser acedida a documentação administrativa, “sem prejuízo do disposto na legislação relativa ao acesso à informação em matéria de ambiente”²⁵, sendo que, entre outras excepções, só deve ser concedido “acesso a documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa se estiver munido de autorização escrita desta ou demonstrar interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”²⁶. É ainda acrescentado que “não é permitida a utilização de informações em violação dos direitos de autor ou dos direitos de propriedade industrial”²⁷ e que o acesso aos documentos administrativos em processos não concluídos “pode ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração”²⁸.

Por seu turno, o acesso público à informação de ambiente é regulado pela Directiva 2003/4/CE²⁹ e em Portugal pela Lei 19/2006³⁰. Resumidamente, as autoridades públicas são obrigadas a disponibilizar informação sobre ambiente na sua posse, sem que o requerente tenha de justificar o seu interesse³¹, devendo para tal recolher, organizar e registar essa informação e assegurar a divulgação destes registos ao público de forma sistemática e progressivamente através de bases de dados electrónicas acessíveis através da internet³².

Contudo, é aceite o diferimento por parte da administração pública, quando o pedido se refira a procedimentos em curso, podendo o acesso ser delongado até à tomada de uma decisão ou arquivamento. Pode ainda ser indeferido o acesso quando, entre outras razões, esteja em causa a sua confidencialidade prevista na lei, incluindo de informação comercial ou industrial, cujo segredo constitua um interesse económico, ou direitos de propriedade intelectual³³. O indeferimento referido, que deve ser usado de modo restritivo e tendo sempre em ponderação o interesse público servido pela divulgação e os interesses protegidos que fundamentam o indeferimento, com excepção feita à protecção dos direitos de propriedade

²³ Directiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro.

²⁴ Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto.

²⁵ Ver número 1 do artigo 2º da Lei 46/2007.

²⁶ Ver número 6 do artigo 6º da Lei 46/2007.

²⁷ Ver número 1 do artigo 8º da Lei 46/2007.

²⁸ Ver número 3 do artigo 6º da Lei 46/2007.

²⁹ Directiva n.º 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro.

³⁰ Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho.

³¹ Ver número 1 do artigo 6º da Lei 19/2006, de 12 de Junho.

³² Ver artigos 4º e 5º da Lei 19/2006.

³³ Ver números 2 e 6 do artigo 11º da Lei 19/2006.

intelectual, não é contudo aplicável no caso de emissões no ambiente³⁴, o que é obviamente o caso dos produtos fitofarmacêuticos.

A Directiva 91/414/CEE, que regula a colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos, estipula que os requerentes indiquem, justificadamente, que informação consideram constituir segredo industrial ou comercial, que será mantida confidencial pelas autoridades e pela Comissão Europeia, se a justificação fornecida for aceite. Estipula ainda, que informação nunca poderá ser considerada confidencial, relacionada com teores, propriedades físico-químicas e segurança em relação ao Homem, aos animais e ao ambiente: substâncias perigosas contidas, resultados de testes, precauções contra riscos na manipulação, armazenagem, transporte, incêndio ou outros, métodos de análise, métodos de eliminação e acondicionamento, medidas de descontaminação em caso de derrame e primeiros socorros e tratamento médico a aplicar³⁵. O projecto de regulamento em aprovação¹⁸ inverte esta definição: sem prejuízo da aplicação da Directiva 2003/4/CE, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, além de informação devidamente justificada, é considerada confidencial a informação relacionada com o fabrico e respectivos métodos de análise, excepto relativas a impurezas consideradas relevantes do ponto de vista toxicológico, ecotoxicológico ou ambiental, ligações comerciais com fornecedores e nomes e endereços das pessoas que participam nos testes em animais vertebrados, para preservação da sua esfera privada.

O que decorre deste quadro legal e no que diz respeito aos produtos fitofarmacêuticos, é que devem ser mantidas listagens da informação disponível relacionada com a libertação para o ambiente, de modo ao público em geral poder conhecer que informação existe e pedir acesso à mesma, podendo esse acesso ser diferido no tempo, mas não indeferido. Este direito de livre acesso, conferido aos cidadãos em geral, é contrariado pelo direito à protecção do segredo comercial ou industrial, que é ignorado no caso de emissões para o ambiente. De modo a trazer algum esclarecimento a esta questão delicada e dada a relevância da necessidade de protecção do segredo referido, o novo regulamento esclarece o que genericamente deve ser considerado confidencial, salvaguardando que no caso de existirem impurezas de fabrico de relevância para o ambiente, a informação que lhes diz respeito não será confidencial e portanda do domínio público.

³⁴ Ver números 7 e 8 do artigo 11º da Lei 19/2006.

³⁵ Ver artigo 14º da Directiva 91/414/CEE.

Existem contudo aspectos que não transparecem da lei, mas que são de importância para as autoridades competentes: é uma prática comum, ainda mais numa economia globalizada, o fabricante e o requerente da autorização não serem a mesma entidade, nem mutuamente afiliadas. É frequentemente submetida a informação confidencial obrigatória por um ou vários fornecedores do requerente, com o pedido expresso de manutenção da confidencialidade, até para o próprio requerente. Isto significa que o requerente pode não ter acesso à totalidade do seu processo, devendo a informação referida ser mantida separadamente, o que acarreta dificuldades adicionais na gestão documental dos processos e na concessão de acesso aos próprios requerentes. Outro aspecto relevante é o facto da avaliação de alguns requerimentos poder durar entre alguns meses a vários anos: este intervalo de tempo leva a que os detalhes de um requerimento (inimigos a combater e em que culturas, teores, dose e nº de aplicações necessários, classificação toxicológica favorável, selectividade para organismos benéficos ou outras vantagens técnicas, e até mesmo a própria designação comercial) sejam considerados uma vantagem comercial pelos requerentes, que deve protegida da concorrência pela confidencialidade do pedido - quanto maior for a demora na autorização, maior será o tempo de reacção da concorrência e portanto mais expressiva a vantagem comercial do primeiro requerente.

Protecção de dados

Protecção de dados, pode ser definida como o direito temporário do proprietário de um relatório de teste ou de estudo, de impedir a sua utilização em benefício de outro requerente³⁶. Trata-se de conferir uma compensação, a quem produziu estudos requeridos por lei em benefício de outros fabricantes, que não necessitariam de investir recursos económicos avultados na duplicação desses estudos. Não se trata de um direito de autor, mas um incentivo de estímulo à investigação, que deve ser limitado no tempo, de modo a permitir a concorrência, e circunscrito a estudos, que sejam verdadeiramente necessários para efeitos regulamentares: deve ser evitada a apresentação de novos estudos desnecessários, com o objectivo exclusivo de prolongar artificialmente o prazo de protecção³⁷.

Nesta questão existem dois interesses opostos: os produtores originais e os fabricantes de genéricos. Os primeiros desejam maximizar um direito de permanência em regime de exclusividade no mercado, devido à vantagem comercial inerente, solicitando a

³⁶ Ver artigo 3º da resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009 (P6_TA(2009)0011).

³⁷ Ver considerando 39º da resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009 (P6_TA(2009)0011).

protecção de tantos estudos quanto possível, cabendo às autoridades a verificação da legitimidade desse estatuto, estudo a estudo. Os segundos desejam conhecer com a maior celeridade possível os estudos, aos quais foi conferida protecção e até que data, contestando com alguma frequência a aplicabilidade da protecção de dados caso a caso: trata-se de minimizar os encargos financeiros necessários a duplicar estudos³⁸, de modo a entrar no mercado o mais cedo possível, ou de conhecer a data a partir da qual a sua apresentação já não é necessária. De modo a poderem contestar a protecção de dados conferida a produtos equivalentes aos seus, os fabricantes de genéricos necessitam de conhecer as listas de estudos equivalentes, protegidos ou não, em todos os processos, de modo a ser-lhes possível verificar se um estudo em particular é mesmo necessário para efeitos regulamentares ou se é um mero artifício para prolongamento do prazo de protecção.

Implicações para um sistema de informação

Pelo exposto é por demais evidente, que os aspectos legais sobre a confidencialidade e a protecção de dados são relevantes no desenho de um sistema de informação, pois exigem a previsão de um sistema de relato exaustivo, de modo a colocar ao dispor dos *stakeholders* toda a informação a divulgar, mas com um controlo eficiente do *timing* e da abrangência dessa disponibilização. A obrigação da manutenção à disposição do público de listas de relatórios de testes e estudos prevista pelo novo regulamento²¹, confere uma mera clarificação das obrigações das autoridades. Apesar do regulamento neste ponto não referir a obrigatoriedade de meios electrónicos, quando associado à legislação de acesso a informação de ambiente acima citada, obriga a que de facto essa informação seja disponibilizada por tais meios.

A obrigação da manutenção à disposição do público, por meios electrónicos, de um conjunto mínimo de informações sobre os produtos fitofarmacêuticos autorizados ou retirados²⁰, confere apenas maior harmonização comunitária na disponibilização de informação colocada ao dispor de todos os *stakeholders*, reduzindo assimetrias de informação. Contudo, a exigência, como mínimo, que a informação seja actualizada de 3 em 3 meses, e a não obrigação de divulgação dos pressupostos que baseiam as decisões, contribuem para uma menor transparência do sistema perante o público. Não se pode esquecer contudo, que a divulgação às autoridades dos outros Estados-Membros dos

³⁸ A excepção é feita a estudos em vertebrados, que devem ser evitados e são subordinados a partilha de dados obrigatória - ver considerando 39º e artigo 62º da resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009 (P6_TA(2009)0011).

fundamentos de todas as decisões é de futuro obrigatória e deve ser igualmente prevista, sendo a sua divulgação também ao público em geral, extirpada de toda a informação confidencial, uma potencial mais-valia para o ganho de legitimidade e de *accountability* junto dos *stakeholders*, num espírito de boa governança, como prescrito por Bovaird e Löffler (2003), e de enquadramento no NPS (Denhardt e Denhardt, 2003a; Denhardt e Denhardt, 2000, 2001, 2003b).

Além dos deveres emergentes de divulgação, por meios electrónicos, do resultado da actividade regulatória, o acréscimo das obrigações de relato implicam a reorganização dos serviços e dos seus procedimentos, desejavelmente suportados por sistemas de informação tecnológicos e de comunicação, de modo a evitar a expansão da necessidade de recursos humanos, já escassos e sobrecarregados.

2.1.2.6 Falhas de mercado envolvidas

Face ao exposto fica claro, que a regulação da colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos lida com todas as categorias de falhas de mercado. Obviamente pretende assegurar a provisão de bens públicos, como são a protecção do ambiente e a saúde pública. Mas obriga igualmente a internalizar nos custos de produção o ónus da prova dessa segurança, incluindo os custos administrativos envolvidos. Pelo mecanismo do reconhecimento mútuo pretende evitar as barreiras técnicas entre Estados-Membros e pelo comércio paralelo deseja evitar a possibilidade de abuso de posição dominante ou de monopólio, tanto quanto possível. Finalmente, pela comunicação o mais abrangente possível de autorizações concedidas, retiradas ou alteradas, mas também de procedimentos e conhecimentos científicos e técnicos, almeja evitar a distribuição assimétrica de informação no mercado.

2.1.3 A homologação de produtos fitofarmacêuticos em Portugal

2.1.3.1 O serviço responsável

A Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) é a entidade do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADRP) com a competência de homologação de produtos fitofarmacêuticos e a concessão de autorizações de colocação no mercado. A nível comunitário, compete a esta direcção-geral o acompanhamento, junto das entidades comunitárias, de todas as questões relacionadas com a discussão ou aprovação de legislação comunitária e documentos de orientação, em comité permanente ou em grupos de

trabalho do Conselho Europeu. É ainda da sua responsabilidade a discussão da avaliação e inclusão na LPC de substâncias activas, incluindo a preparação das monografias para as substâncias activas para as quais Portugal é nomeado Estado-Membro relator. Além da preparação destes relatórios e do acompanhamento técnicos das matérias referidas, na perspectiva do desenvolvimento de um STIC, esta tarefa é fundamentalmente composta pela gestão documental (*dossiers* comunitários das substâncias activas e dos respectivos relatórios, em múltiplos formatos e suportes) e pela gestão do conhecimento da avaliação de cada substância activa e a interligação com os procedimentos nacionais. Dentro desta direcção-geral, a unidade responsável é a Direcção de Serviços de Produtos Fitofarmacêuticos e Sanidade Vegetal (DSPFSV). A sua orgânica e as respectivas equipas especializadas estão patentes na Figura 2.1.

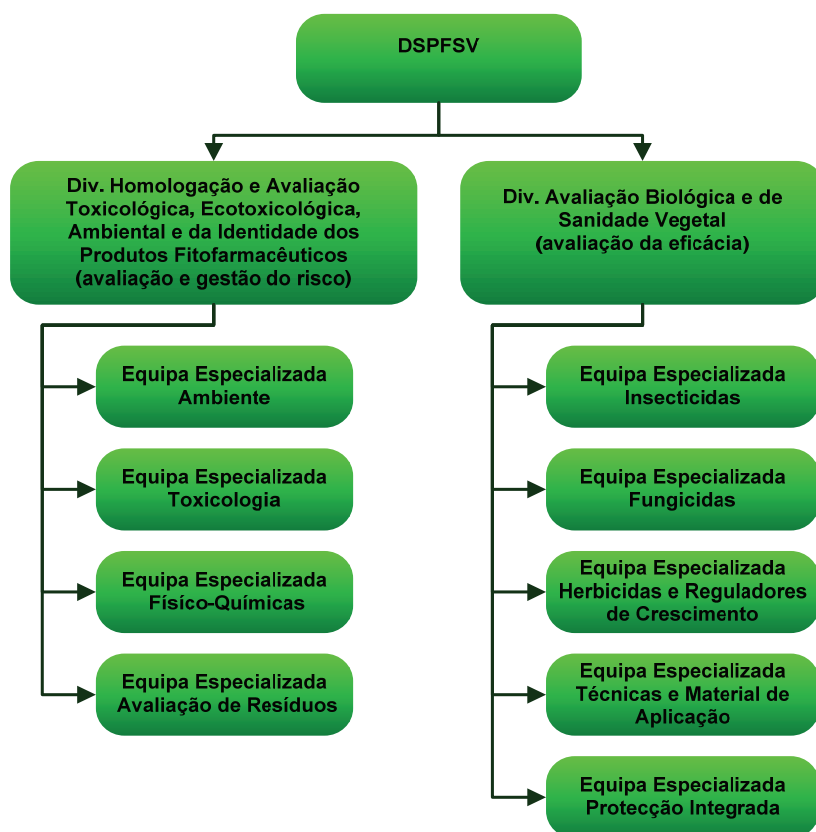


Figura 2.1 – Orgânica da DSPFSV relevante para a homologação de produtos fitofarmacêuticos

A homologação de produtos fitofarmacêuticos em Portugal é regulada pelo Decreto-Lei 284/94³⁹, que transpõe a Directiva 91/414/CEE para o direito nacional, sendo as normas de execução regulamentadas pelo Decreto-Lei 94/98⁴⁰ e respectivas alterações, continuando ainda em vigor algumas disposições do anterior Decreto-Lei 47802⁴¹. A acrescer, existe todo um corpo de disposições regulamentares, composto por circulares emitidas e instruções procedimentares, direccionadas aos requerentes e detentores de autorizações.

2.1.3.2 O sistema nacional de homologação de produtos fitofarmacêuticos

O sistema responsável pela autorização de colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos em Portugal é composto por vários procedimentos, muitos deles interdependentes e de efeito cumulativo, de requerimento obrigatório por parte dos agentes económicos interessados (ver Quadro 2.1).

Qualquer que seja o sistema a implementar, deverá ter em consideração a integração da totalidade destes procedimentos. Deverá igualmente lidar com a certeza de que os procedimentos se alteram no tempo e crescem em número, devendo portanto ser um sistema aberto à adaptação e expansível. A abordagem tomada neste projecto, foi a adopção da seguinte sequência, que se julga ser a mais indicada: diagnóstico do sistema actual, e já dentro da proposta, definição de um objectivo, estabelecimento de pressupostos e necessidades, levantamento e reengenharia de procedimentos, redesenho do sistema de arquivo existente, identificação dos *outputs* do sistema e da informação estruturada necessária e, finalmente, a consideração dos mecanismos de segurança necessários.

2.2 Diagnóstico do sistema de informação actual

A necessidade de reforma do sistema de informação subjacente à homologação de produtos fitofarmacêuticos, deriva da necessidade de ter disponível em linha uma quantidade de documentação e informação de dimensão apreciável, convenientemente cruzada, permitindo a sua interligação com o sistema que baseia a comunicação institucional no *site* da organização. A incapacidade, por falta de recursos humanos, de introdução de toda a informação relevante nos sistemas independentes existentes, bem como a inexistência de uma gestão documental electrónica, desencadeou a procura de alternativas tendentes à desmaterialização de processos.

³⁹ Decreto-Lei n° 284/94, de 11 de Novembro.

⁴⁰ Decreto-Lei n° 94/98, de 15 de Abril.

⁴¹ Decreto-Lei n° 47802, de 19 de Julho de 1967.

Quadro 2.1 - Procedimentos envolvidos na homologação de produtos fitofarmacêuticos

Procedimento	Tipo
Autorização de venda	Principal
Autorização de alargamento de espectro	Complementar
Autorização de alargamento de espectro para uso menor	Complementar
Alteração da designação comercial	Complementar
Transferência de titularidade	Complementar
Alteração de origem, método de fabrico ou composição	Complementar
Outras alterações no rótulo ou nas embalagens	Complementar
Revisão da autorização (provisória) de venda	Complementar
Revalidação	Complementar
Cancelamento e concessão de período de esgotamento de existências	Complementar
Restrição de usos	Complementar
Emissão de certificados	Complementar
Autorização de experimentação	Principal
Autorização de importação paralela	Principal
Autorização extraordinária	Principal
Avaliação de comparabilidade de origens de produtos técnicos <i>ad-hoc</i>	Principal
Autorização de venda de molhantes	Principal
Avaliação comunitária de substâncias activas, tendente a inclusão na Lista Positiva Comunitária, ou de produtos fitofarmacêuticos, no âmbito da zona dos Estados-Membros do sul da Europa	Suporte
Preparação de relatórios de avaliação, como Estado-Membro relator	Componente
Revisão de relatórios e projectos de conclusões de autoridades comunitárias e dos outros Estados-Membros relatores	Componente
Revisão de projectos de “documentos de orientação” técnico-científicos	Componente
Arquivo da documentação recebida, seja de outras autoridades nacionais ou comunitárias, seja de requerentes da avaliação europeias, e ligação aos procedimentos nacionais	Componente
Gestão da legislação nacional aplicável	Suporte
Preparação de legislação nacional, decorrente ou não da transposição de diplomas comunitários	Componente
Arquivo e comunicação aos interessados	Componente
Gestão da entrada e saída geral de correspondência da DGADR/DSPFSV	Suporte
Gestão contabilística de cobranças decorrentes dos serviços prestados	Suporte

Ainda durante a vigência da extinta Direcção-Geral de Protecção das Culturas (DGPC), entidade anterior à criação da DGADR, foi iniciado um trabalho precursor da reforma do sistema de informação que baseia a homologação de produtos fitofarmacêuticos. Nesse âmbito foram identificados os objectivos estratégicos para a então Divisão de Homologação, aos quais lhe foram associados factores críticos de sucesso, imprescindíveis para o cumprimento dos objectivos, tendo sido definidas métricas de avaliação de desempenho adequadas a cada factor, para monitorização do grau de concretização dos objectivos propostos (ver Quadro 2.2).

Quadro 2.2 - Objectivos estratégicos e factores críticos de sucesso

Categoria de Objectivo	Objectivo	Factor Crítico de Sucesso	Indicador de desempenho
Qualidade de Serviço prestado	1. Melhorar o funcionamento dos procedimentos de homologação	A. Simplificar e flexibilizar procedimentos de trabalho	Tempo médio por procedimento Nº de interações necessárias com o utente Incidência de erros de execução
Qualidade de Serviço prestado	2. Automatizar o funcionamento do referido procedimento	B. Implementar um sistema de gestão da informação	Fases do procedimento que estão suportadas pelo sistema
Produtividade dos recursos afectos	3. Racionalização de recursos afectos ao procedimento de homologação	Idem A. e B.	Custo directo médio por procedimento

Fonte: Carvalho e Gouveia (2006)

Verificou-se claramente uma preocupação pela simplificação e racionalização dos procedimentos de homologação, seja pela redução do tempo de execução e em consequência do custo, seja pela linearização do procedimento e qualidade de operação (redução de erros). No referido trabalho e numa análise circunstanciada ao procedimento-chave - requerimento de autorização de venda de produtos fitofarmacêuticos - foi possível delinear uma reorganização dos procedimentos, que sem qualquer alteração dos sistemas tecnológicos presentes, assegurava uma poupança de até 33% de tempo e 27% de custos directos (Carvalho e Gouveia, 2006).

A homologação de produtos fitofarmacêuticos foi igualmente objecto de uma medida do programa Simplex de 2006 - M277, Desmaterializar e simplificar os processos de autorização de colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos e de autorização de importação paralela de produtos fitofarmacêuticos - tendo sido considerada parcialmente concluída, com a disponibilização *on-line* de informações sobre os procedimentos a cumprir e de formulários para submissão dos respectivos requerimentos, além de serem criados procedimentos acelerados para transferência de titularidade de autorizações, para a concessão de alargamento de espectro para finalidades críticas não cobertas e para a aprovação de rótulos a serem colocados no mercado⁴².

A desmaterialização dos processos, contudo, enfrentou uma dificuldade importante: antes do desenvolvimento do sistema tecnológico de informação e comunicação havia a necessidade do mapeamento dos procedimentos em vigor e posteriormente da sua reengenharia, tendo em conta a implementação de um sistema tecnológico de informação, sendo de evitar a perpetuação ou cristalização de más práticas pela implementação de um

⁴² Ver http://www.simplex.pt/2006balanco/balanco2006_05BalancoDetalhe4.html.

sistema tecnológico aplicado a essas práticas. Apesar de várias vicissitudes⁴³, a implementação do referido sistema é contudo visto como uma ferramenta estratégica, de modo dar cumprimento às obrigações futuras decorrentes da nova legislação supracitada.

Demonstrou-se a necessidade de realizar o levantamento dos procedimentos existentes relacionados com a colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos, bem como realizar a sua reengenharia, previamente à incorporação num sistema tecnológico de informação. Além de deverem ser tidas em conta as necessidades do sistema do ponto vista de eficácia, eficiência e economia, num sentido *weberiano*, devem ser previstas questões como a transparência dos procedimentos perante os seus *stakeholders* e a análise das interfaces com outros sistemas existentes, como por exemplo a contabilidade da DGADR, e com os procedimentos no âmbito da directiva-quadro do uso sustentável de pesticidas⁴⁴, do regulamento relativo às estatísticas sobre produtos fitofarmacêuticos⁴⁵, ambos em aprovação, ou da lei das actividades de distribuição, venda, prestação de serviços de aplicação de produtos fitofarmacêuticos aplicação⁴⁶.

Devem ser tidos em conta os preceitos do *New Public Management*, na sua abordagem de prestação do melhor serviço possível, num ambiente gradualmente mais concorrencial entre autoridades de diferentes Estados-Membros. Por outro lado, será necessário equacionar a quantidade e a qualidade da informação prestada, num sentido de melhoria da qualidade de governança e a forma do envolvimento de *todos os stakeholders*, na definição de objectivos de desempenho da organização e na sua medição e avaliação de forma transparente e isenta, como proposto pelo *New Public Service*, mas tendo em conta aspectos específicos de salvaguarda de confidencialidade comercial ou industrial.

Como já referido, independentemente da natureza ou qualidade dos objectivos a atingir, a avaliação de desempenho da organização não se deve focar no cúmulo dos

⁴³ A reorganização do MADRP em finais de 2006, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com extinção da DGPC e a atribuição das suas competências à recém-criada DGADR (ver Resoluções do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, e 39/2006, de 30 de Março, e o Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de Outubro), causando uma reorganização interna dos serviços, e a presidência portuguesa do Conselho da União Europeia no segundo semestre de 2007, com um forte envolvimento de recursos da DSPFSV, criou um forte atraso nos trabalhos de reengenharia e melhoria de procedimentos tendentes ao desenvolvimento do sistema, tendo estes sido retomados em 2008.

⁴⁴ Ver resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009, sobre a posição comum aprovada pelo Conselho tendo em vista a aprovação de uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de acção a nível comunitário para uma utilização sustentável dos pesticidas (P6_TA(2009)0010).

⁴⁵ Ver Posição Comum (CE) N.º 3/2009, adoptada pelo Conselho em 20 de Novembro de 2008, tendo em vista a “adopção do Regulamento (CE) n.º .../2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de ..., relativo às estatísticas sobre produtos fitofarmacêuticos”, JOCE C38E, de 17 de Fevereiro de 2009.

desempenhos de cada acção e procedimento ou na produção (*outputs*), mas na ligação entre os resultados (*outcomes*) e as acções que lhes estão subjacentes, pois são essas acções que devem ser consideradas as de monitorização relevante (Cruz, 2005). Poder-se-á inferir, que as acções ou tarefas que não contribuem para um resultado da organização são despiciendas. A dúvida encontra-se no facto do reconhecimento da importância de determinada tarefa, por muito insignificante que seja, no sistema global. O mapeamento dos procedimentos até à tarefa mais pequena, traz alguma luz a esta questão, permitindo na reengenharia o seu rearranjo, se necessário, ou a sua extinção, se justificada.

A necessidade do gestor de lidar com os resultados esperados, obriga-o a controlar o desempenho das unidades orgânicas e dos procedimentos e tarefas subjacentes. Da gestão de tarefas à gestão de desempenho individual é um pequeno passo, se é que não existe já coincidência. O SIADAP⁴⁷, por seu turno, trouxe um aumento de responsabilidades para as organizações da administração pública, pela necessidade de medição e quantificação de desempenhos de modo rastreável, devendo ser integrado, tanto quanto possível, na actividade normal das organizações e dos avaliados. A conclusão lógica é a integração do sistema de avaliação de desempenho, organizacional e individual, integrado no sistema que gere a cadeia de valor, que leva à produção e aos resultados: o desempenho é medido automaticamente pelo avanço do procedimento, de forma isenta e independente dos avaliados (evitando estratégias de adaptação a objectivos fixados), devendo a fixação de objectivos organizacionais e individuais ser efectuada de modo às diferentes cadeias de valor (leia-se procedimentos) darem resposta aos objectivos de resultados da organização.

Em resumo, a solução preconizada é o desenvolvimento de um sistema tecnológico de informação e comunicação, que integre a gestão documental, a gestão do fluxo de trabalho (*workflow*), a gestão de conteúdos ou da comunicação no *site* da DGADR, a avaliação de desempenho e a gestão contabilística, tendente à minimização do consumo de recursos humanos, no suporte de uma actividade regulatória complexa, como é a dos produtos fitofarmacêuticos. Qualquer um dos subsistemas não trará por si qualquer inovação, sendo o verdadeiro valor acrescentado deste trabalho a integração desses subsistemas, ampliado por uma abordagem de aumento da quantidade e qualidade da informação colocada ao dispor dos *stakeholders*, seja em resultado da actividade, seja em estatísticas de

⁴⁶ Decreto-Lei n.º 173/2005, de 21 de Outubro, que regula as actividades de distribuição, venda, prestação de serviços de aplicação de produtos fitofarmacêuticos.

⁴⁷ Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, que institui o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP).

desempenho dessa actividade, permitindo um procedimento de auditoria em tempo real interno e, se desejado, igualmente externo, no sentido do proposto pelo *New Public Service*.

2.2.1 Constrangimentos e disfuncionalidades do sistema de informação actual

De modo a definir necessidades e propor melhorias é necessário equacionar os constrangimentos e as disfuncionalidades actuais, enumerados no Quadro 2.3. Os procedimentos de avaliação de produtos fitofarmacêuticos, tendentes à concessão de autorizações de venda ou do seu alargamento de espectro, são demorados, envolvendo várias equipas que analisam a informação submetida para as diferentes áreas relevantes. Agrava ainda o facto, de se tratarem de procedimentos muito interactivos entre as diversas equipas especializadas da DSPFSV e também entre a DGADR e o requerente, levando à existência de muitos tempos mortos, enquanto é aguardada resposta do requerente a um pedido de esclarecimento ou de um estudo adicional, ou o processo aguarda a vez de ser avaliado em dada equipa. A possibilidade de entre um pedido de esclarecimento e uma resposta poder intermediar um período acima de um ano, desencadeia a necessidade dos avaliadores terem de se inteirarem dos processos por múltiplas vezes, antes de se pronunciarem sobre o processo em questão.

A existência de um processo em papel, impede a consulta simultânea por diversas equipas, contribuindo para um alongamento temporal do procedimento de avaliação e para o incremento de tempos mortos entre as avaliações de cada equipa, além da necessidade de um sistema específico para gestão e controlo da localização dos processos. Apesar de existir um conjunto rigoroso de procedimentos definidos em função do tipo de processo entrado, estes somente são eficazes se a primeira análise do processo em cada área for totalmente favorável.

Aquando da comunicação de uma falta de informação relevante, nada obsta a que o requerente envie parcelarmente a informação em falta, conduzindo a uma abundante troca de correspondência avulsa, a ser incluída em cada processo, encaminhada e avaliada, uma a uma. Por outro lado, a interactividade entre as equipas de avaliação reflecte-se negativamente sobre a duração da avaliação do processo: apesar do efeito benéfico das relações informais na resolução de dúvidas suscitadas, existe o efeito contrário da avaliação numa área poder desencadear requisitos adicionais noutra, porventura por serem ultrapassados determinados níveis de risco.

Quadro 2.3 - Constrangimentos e disfuncionalidades actuais do sistema de informação de suporte à homologação de produtos fitofarmacêuticos

Tipo	Constrangimento/ disfuncionalidade	Efeito
Organizacional	Requerimento submetido em papel	Criação de processo físico em papel Registo manual da documentação - indexação e encadernação
	Correspondência processual misturada com o correio de âmbito geral	Necessidade de despacho e encaminhamento interno da correspondência, resultando em acréscimo dos tempos mortos Recursos adicionais gastos na reorganização da correspondência após despacho: cartas são separadas da documentação anexa à entrada, para facilitação do despacho e por razões de confidencialidade dos dados
	Diversidade de formatos de documentação de suporte	Sistemas paralelos de arquivo, em diversos formatos electrónicos e em papel de informação, que nunca é “arquivo morto”
	Inexistência de sistema de gestão de recursos	Impossibilidade de identificação e quantificação em linha dos constrangimentos nas diferentes fases dos procedimentos, bem como dos respectivos custos
	Ligações comerciais rescindíveis entre diferentes empresas	Volatilidade das ligações entre diferentes processos/ pacotes de informação de suporte, que devem ser registadas e o seu histórico mantido de forma rastreável e confidencial
	Diversidade de fontes de documentação de suporte	Consumo de recursos acrescidos para ligação da informação disponível com os diferentes procedimentos
Sistema de informação	Diversas bases de dados independentes e desconexas	Registos em diversas bases de dados, com repetição de dados (originando discrepâncias, incorrecções e desperdício de recursos), e ainda assim sem a totalidade de informação necessária
	Inserção de informação <i>ex-post</i> nas bases de dados	Informação desactualizada Relatórios publicados com risco de inconsistências, incorrecções ou desactualização Possibilidade de alterações com efeitos retroactivos - falta de rastreabilidade
	Informação não validada	Introdução de informação nos diferentes sistemas, que não é validada sistematicamente Falhas corrigidas pontualmente e caso-a-caso, quando encontradas Ampliação de discrepâncias quando a correcção não é efectuada de modo abrangente
	Variáveis/campos estruturados incorrectamente	Uso de campos de texto livre em demasia, dificultando a agregação de dados e a obtenção de estatísticas, dada a liberdade conferida na introdução de informação estruturada Uso insuficiente de listas pré-estabelecidas (caixas de combinação) para facilidade e rapidez de introdução de dados
	Deficiente ligação entre os procedimentos comunitários e os nacionais	Consumo desnecessário de recursos humanos especializados em pesquisa de relatórios técnicos Cruzamento pontual de informação
	Circulação do processo em papel	Impossibilidade de consulta simultânea do processo por várias pessoas - seriação da avaliação e tempos mortos Deficiente gestão e controlo da circulação dos processos “Perdas” de processos (dificuldades de localização) Necessidade de um sistema específico para controlo da localização física do processo
	Impossibilidade de consulta, sem exame do próprio processo em papel	Dificuldades no controlo e na auditoria
	Desconfiança relativamente ao sistema de arquivo central	Duplicação, pelos autores, de todos os pareceres dados, para os seus arquivos pessoais Duplicação, pelo sistema implementado, de todos os officios e pareceres enviados, para arquivo autónomo no expediente geral Obrigação de assinatura e de aposição de códigos relativos ao conteúdo de cada parecer, de modo evitar o repúdio pelo autor
	Gestão de informação confidencial	Arquivo autónomo de acesso restrito e controlado

Quadro 2.3 (cont.)

Tipo	Constrangimento/ disfuncionalidade	Efeito
Comunicacional	Divulgação no site em páginas estáticas	Impossibilidade de interactividade e pesquisa, risco de desactualização e inconsistência, que se eleva na proporção directa da quantidade de informação
	Comunicação insuficiente com requerentes e outros <i>stakeholders</i>	Desconhecimento pelo requerente da situação do processo, despoletando contactos informais e formais adicionais Desconhecimento pelos <i>stakeholders</i> do funcionamento, dos requisitos ou das implicações do sistema de homologação de produtos fitofarmacêuticos
	Remissão das autorizações para o rótulo aprovado	Inexistência de um documento sumário da autorização concedida
	Divulgação das autorizações concedidas ou revogadas com pormenor/ organização insuficiente	Impossibilidade dos <i>stakeholders</i> conhecerem todos os pormenores das autorizações concedidas - ligação deficiente da informação veiculada relativa a produtos e usos autorizados
	Publicações fundamentais editadas e actualizadas manualmente	Publicações com risco de inconsistências, incorrecções ou desactualização Atrasos na edição e publicação devido aos recursos humanos envolvidos Não publicação de abundante informação devido, entre outros factores, aos recursos humanos necessários e inexistentes

Estes factos contribuem para que os processos contêm simultaneamente pareceres ainda não comunicados ao requerente, respostas dos requerentes ainda não analisadas e falhas de informação já comunicadas e ainda não satisfeitas pelo requerente, exigindo uma gestão rigorosa dos processos em avaliação e dos recursos disponíveis. Os requerimentos submetidos em papel, sendo que qualquer adenda exige igualmente uma carta de envio, despoletam a necessidade de registo, indexação e encadernação em processos, que remetem para vários sistemas de arquivo externos ao processo, onde se encontra a documentação de suporte, cuja diversidade de formato (papel, CDs com ficheiros de formato variado, CADDY - *Computer Aided Dossier and Data Supply*⁴⁸) não facilita a uniformização de procedimentos e a implementação de um arquivo funcional. Agrava ainda o facto, de uma vez concluído o procedimento de avaliação, a documentação não poder ser considerada “arquivo morto”, visto poder ser referenciada por requerimentos subsequentes ou constituir objecto de análise urgente, no caso de constatação de qualquer ocorrência inexpectável, como um acidente ou um desenvolvimento do conhecimento científico, que origine uma reavaliação.

A recepção de informação relevante de fontes diversas do requerente (casas-mãe, informação confidencial de outra empresa, cartas de acesso a outros processos), frequentemente antes de ser submetido o próprio requerimento, origina dificuldades acrescidas de gestão. Sendo o défice da referência cruzada entre diferentes pacotes de informação imputável ao requerente, os serviços são obrigados a manter o registo dessas

⁴⁸ Formato específico de submissão, arquivo e consulta de documentação, desenvolvido em cooperação entre a indústria, a COM e as autoridades nacionais dos Estados-Membros - ver <http://caddy.ecpa.be/>.

ligações, que podem ser minuciosas, mas voláteis, uma vez que frequentemente traduzem acordos comerciais, que podem ser rescindidos posteriormente. Por outro lado, compete à DGADR fazer a ligação entre a avaliação comunitária e os procedimentos de avaliação nacionais, sendo os peritos nacionais, que frequentemente pesquisam a informação que necessitam em *sites* comunitários dedicados ou nos arquivos internos, se previamente enviada, em vez de terem à partida disponibilizada a totalidade da informação relevante, causando um consumo desnecessário recursos humanos de elevada especialidade.

Um constrangimento adicional é a existência de diversas bases de dados, dispersas e desconexas entre si, criadas autonomamente para fazer face às necessidades de registo mencionadas, mas que originam a repetição da introdução de dados, promovendo discrepâncias, incorrecções e desperdício de recursos. Além do seu preenchimento ser *ex-post* e portanto não contribuir para a cadeia de valor, sendo o seu uso somente para a manutenção da rastreabilidade dentro do sistema, não possuem a totalidade da informação necessária a uma efectiva gestão do sistema. A inexistência no sistema automático de estatísticas de desempenho, organizacional ou pessoal (p. ex. nº de processos, tempos médios de avaliação ou tempos mortos), ou de recursos gastos, parciais ou globais, contribui para que o controlo hierárquico e de custos ou uma auditoria em tempo real seja de todo impossível, recorrendo a estatísticas obtidas *ex-post* e compiladas com o consumo avultado recursos humanos.

A divulgação, seja em publicações, seja no *site* institucional, é actualmente efectuado em ficheiros MSWord, Adobe Acrobat e em páginas de HTML (HyperText Markup Language). Apesar do *site* ser mantido por uma aplicação gestora de conteúdos, que permite a rastreabilidade histórica interna da informação divulgada, esta é efectuada em ficheiros estáticos, que são actualizados manualmente em função de cada nova autorização concedida, sendo essa tarefa repetida em diversos ficheiros em vários locais do *site*, originando discrepâncias ou omissões, e o desperdício já referido de recursos humanos. O facto de se tratarem ficheiros estáticos, não permite uma interactividade com o utilizador, seja uma pesquisa ou uma filtragem, com um ou vários parâmetros, nem a auditoria externa de alterações efectuadas. A não difusão de procedimentos internos, à excepção de princípios gerais, leva a que só um reduzido número de quadros técnicos nas empresas requerentes possuam o conhecimento necessário ao registo de produtos fitofarmacêuticos. Este conhecimento é adquirido após anos de experiência acumulada na actividade, que resulta muitas vezes de esclarecimentos das situações particulares dos processos. A norma é o envio avulso pela DGADR de pareceres de cada área de avaliação, sendo o requerente forçado a

fazer o estudo destes pareceres, de modo a compreender em que situação se encontra o requerimento, uma vez que esse facto não é referido na correspondência da DGADR, excepto no caso de existência de uma conclusão. A demora de alguns tipos de procedimentos e o facto de poder haver um intervalo de vários meses entre pareceres para um mesmo processo, ou a troca de correspondência sobre assuntos distintos dentro do mesmo processo, leva a uma opacidade acrescida do procedimento para o requerente, que legitimamente procura informar-se sobre o seu processo por via informal ou formal, incrementando o tráfego de correspondência.

2.2.2 Constrangimentos ligados à especificidade da homologação de produtos fitofarmacêuticos

Além dos constrangimentos descritos, que decorrem em grande medida da acumulação histórica de medidas pontuais e sectoriais de ajustes à prática administrativa para resolução de necessidades sentidas no passado, existem dois constrangimentos incontornáveis para a proposta apresentada, relevantes para a homologação de produtos fitofarmacêuticos:

i) A possibilidade de existência de documentação de suporte confidencial não originária do requerente obriga, que o sistema tecnológico a implementar deva prever a possibilidade de submissão/ introdução de informação por entidades terceiras, só indirectamente relacionadas com o requerimento. Enquanto numa gestão baseada no papel é simples aditar a um processo correspondência recebida de terceiros, num sistema que se deseja de submissão electrónica, com acesso de consulta em linha, este facto implica uma implementação, cuja estruturação de dados e atribuição de permissões de acesso impeçam a consulta de informação confidencial submetida por terceiros, mesmo que diga respeito ao mesmo requerimento.

ii) Sendo a audiência prévia uma peça incontornável do procedimento administrativo⁴⁹, torna-se impraticável realizar uma só audiência prévia no âmbito dos procedimentos mais complexos relativos à homologação de produtos fitofarmacêuticos. A sequenciação necessária na avaliação (identidade e propriedades físico-químicas → eficácia → risco, métodos de análise e modos de produção sustentáveis) obriga na quase totalidade das situações à comunicação intercalar com o requerente, pois é necessária uma decisão final

⁴⁹ Ver Artigo 100º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei nº 442/91, de 15 Novembro.

em dada área de avaliação, antes da passagem à fase seguinte do procedimento. Obviamente seria possível realizar uma avaliação em paralelo para todas as áreas e uma única audiência prévia antes da decisão final, contudo correr-se-ia o risco de desperdício de recursos, na avaliação de requerimentos já indeferidos noutra área ou na repetição de toda a avaliação devido à alteração de pressupostos, decorrentes de respostas dadas pelos requerentes em sede de audiência prévia. A frequência da necessidade de “ajustes” ao requerimento inicial desaconselha esta última opção: sendo a disponibilidade no mercado de um maior número e de uma maior diversidade de produtos homologados um objectivo estratégico da DGADR, não existe interesse em recusar autorizações de produtos fitofarmacêuticos, se for possível em diálogo com o requerente corrigir ou completar o requerimento, de modo a permitir a autorização. A Figura 2.2 retrata, de modo simplificado, o procedimento de avaliação de um produto fitofarmacêutico.

2.3 Proposta: criação de um sistema tecnológico de informação e comunicação integrado

2.3.1 Objectivo

Tendo em vista os objectivos expressos de melhoria e automatização do funcionamento dos procedimentos de homologação, associada à racionalização dos recursos afectos a esse fim, reveste-se de clara importância a implementação de um sistema de gestão do fluxo de trabalho (*workflow*) ou de processos, que encaminhe o processo em função das “regras do negócio” previamente estabelecidas, isto é em função do procedimento programado, sem a necessidade da intervenção humana no encaminhamento do processo. A este sistema deverá ser integrado um sistema electrónico de gestão documental, permitindo a minimização de tempos mortos entre as fases do procedimento e conferindo a possibilidade de “corrida” em paralelo de diferentes fases do procedimento, desde que a execução de uma tarefa não dependa dos *outputs* de outra, com benefícios óbvios na duração global do procedimento.

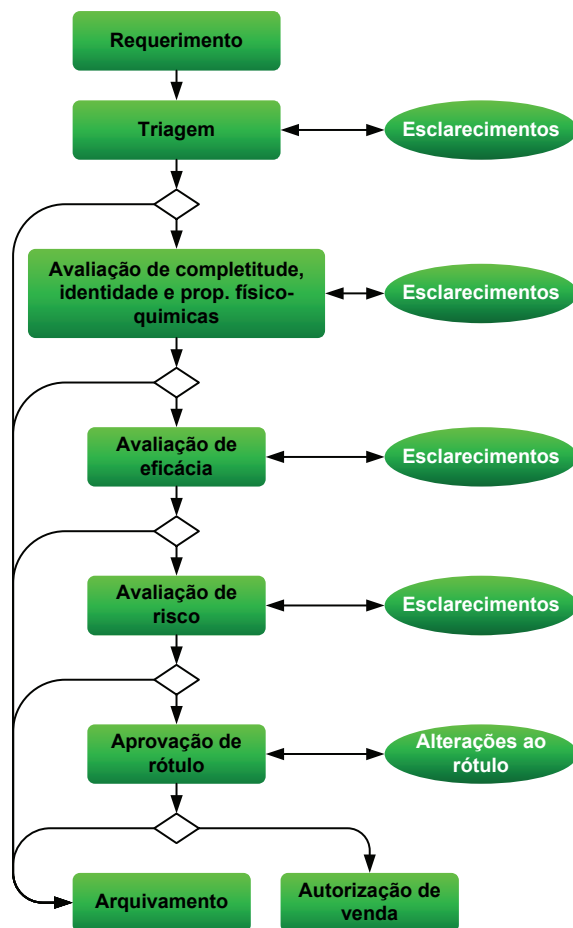


Figura 2.2 – Fases do procedimento de avaliação de um produto fitofarmacêutico

A aplicação do princípio da desconcentração administrativa à introdução de dados respeitantes aos requerimentos no sistema é outra fonte relevante de poupança de recursos humanos dos serviços. É proposto, que seja implementado um sistema descentralizado de introdução de requerimentos pelos próprios requerentes, através de uma *extranet*, alojada no *site* institucional da DGADR e gerido por um sistema gestor de conteúdos, que deve alimentar o gestor de processos. Pretende-se alocar/delegar no requerente a introdução da informação relevante, concentrando-se os serviços nas actividades com real valor-acrescentado (ou no seu *core-business*), que é a validação e avaliação dos dados para uma eventual aprovação. O gestor de conteúdos, além de gerir o formato e conteúdos do site, acederá aos resultados correntes dos procedimentos para divulgação automática, em listagens de conteúdo e formato pré-estabelecidos, de forma pesquisável e descarregável, se desejado. Tal só é alcançável pela integração de toda a cadeia de valor num único sistema tecnológico de informações, desde o requerimento até à concessão de uma autorização e

respectiva divulgação, sendo necessária a integração transversal dos diversos procedimentos concorrentes e cumulativos referidos anteriormente (ver 2.1.3.2).

Durante o curso do processo, devem ser despoletadas as cobranças respeitantes aos serviços prestados e o controlo do seu pagamento integrado nos procedimentos. Esta gestão financeira deveria igualmente ser totalmente integrada no sistema, contudo as particularidades e a rigidez dos sistemas existentes e as obrigações legais da gestão financeira pública, aconselham à proposição da criação de uma interface em alternativa à integração, entre os dois sistemas de gestão processual e gestão financeira.

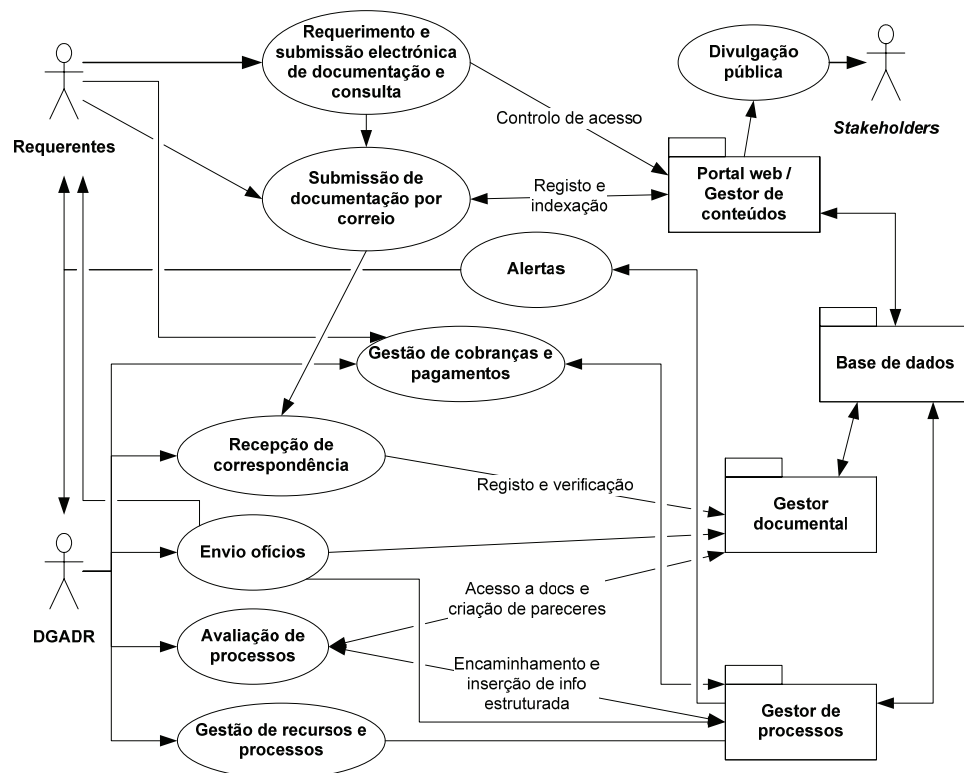


Figura 2.3 – Diagrama do sistema proposto

Em suma o sistema proposto deverá proceder de forma integrada à gestão processual, documental, de conteúdos e financeira (interface para gestão de cobranças e controlo de pagamentos). Dados os limites impostos à dimensão deste trabalho de projecto, decidiu-se circunstanciar o sistema proposto ao procedimento basilar - *requerimento de autorização de venda de um produto fitofarmacêutico* - e aos procedimentos de suporte, a *gestão da entrada e saída geral de correspondência* da DGADR/DSPFSV. A Figura 2.3 representa o âmbito do sistema proposto.

2.3.2 Necessidades do sistema proposto

O Quadro 2.4 apresenta as soluções preconizadas e os requisitos necessários para o sistema a ser desenvolvido, decorrentes dos constrangimentos e disfuncionalidades identificados no capítulo 2.2.1.

Além das soluções elencadas, convém referir, e justificar, alguns pressupostos que foram assumidos e que são linhas condutoras no sistema proposto:

i) Na reengenharia do procedimento, foi decidido pormenorizar as fases e as tarefas até ao nível em que a função é desempenhada por uma única pessoa. Não é necessário atribuir a responsabilidade nominalmente, desde que o procedimento preveja essa identificação no seu decurso. Este método permite complementar à gestão do fluxo de trabalho, não só a gestão do desempenho organizacional, mas também do individual, facilitando o controlo e a gestão dos recursos envolvidos.

ii) Foram definidas as fases e as situações, nas quais deve ser informado o requerente da decisão provisória, definindo um prazo para resposta, em algumas fases prorrogável. A paragem do procedimento, durante esse prazo, tem como objectivo a linearização e clarificação do processo decisório, evitando o cruzamento de correspondência relativa a fases distintas do procedimento. A recusa de alterações ao requerimento, excepto se pedido pela autoridade ou no caso de desistência parcial, de modo a permitir a continuidade do procedimento, contribui para a linearização desejada.

iii) Dado estar a ser desenvolvido um sistema, que permite a consulta em linha do processo por parte do requerente, foi decidida a redução do envio de ofícios e a substituição por alertas enviados por correio electrónico, reservando os ofícios para envio de conclusões finais dos procedimentos. Pretende-se assim libertar recursos humanos, consumidos na mera transposição para ofício de informação disponível no sistema e no despacho, registo e arquivo dessa correspondência no processo respectivo.

iv) Foi assumida a inserção de fases de cobrança de taxas pelos serviços efectuados ao longo do procedimento, não avançando o procedimento sem a prévia boa cobrança. A alternativa de uma única cobrança no final do procedimento, apesar de mais eficiente, pela supressão de fases de espera e controlo, tem o inconveniente do risco acrescido de geração de incobráveis, principalmente no caso de decisões negativas.

Quadro 2.4 - Soluções propostas para o sistema de informação de suporte à homologação de produtos fitofarmacêuticos

Tipo	Constrangimento/ disfuncionalidade	Solução
	Requerimento submetido em papel	<p>Submissão de requerimento por via de uma <i>extranet</i></p> <p>Incentivo à submissão de documentação por via electrónica directamente na <i>extranet</i></p> <p>Aceitação de documentação de suporte em papel e em formato electrónico de suporte físico, assegurando máxima compatibilidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existência de formatos standard de submissão de dados em CD ou DVD, que devem ser remetidos acompanhados por uma carta • Obrigatoriedade de algumas declarações em papel original • Desde que o envio seja registado previamente, via <i>extranet</i>, evitando o seu cadastro completo posterior no sistema, bastando a confirmação da recepção
	Correspondência processual misturada com o correio de âmbito geral	<p>Obrigações de registo prévio pelo requerente de toda a documentação submetida e impressão de uma folha de rosto retirada do sistema com a indicação do procedimento, processo e nº de documento</p> <p>Incentivo a evitar o envio de carta da empresa, desde que enviada a folha de rosto do sistema (evitar desperdício de recursos no requerente, permitindo que a folha de rosto possa incluir campos de texto livre, que ficam inseridos pelo requerente no sistema)</p> <p>Triagem da correspondência pré-registada do correio geral entrado, evitando o despacho interno e a desanexação da documentação apensa e encaminhamento directo para o processo respectivo</p> <p>Possibilidade de validação e envio de mensagem automática de confirmação de recepção da documentação</p>
Organizacional	Diversidade de formatos de documentação de suporte	<p>Solução diferida - Manutenção de um arquivo em papel, que se deseja ser mínimo, com referência ao processo electrónico respectivo</p> <p>Mais tarde poderá ser prevista a digitalização de toda a correspondência em papel, permitindo o seu arquivo electrónico, sendo de evitar devido ao volume de recursos envolvidos, bem como a impossibilidade de destruição da documentação original, que deverá ser mantida para efeitos de prova</p> <p>Cópia de dados em formato electrónico em suporte físico para os servidores internos, com ligação (p.ex. <i>hyperlink</i>) aos processos respectivos, onde já existe um registo da sua submissão</p>
	Inexistência de sistema de gestão de recursos	<p>Uso do gestor processual para registo automático da data e hora em que cada tarefa foi terminada e por quem, com quantificação de tempos de execução</p> <p>Obtenção de estatísticas em linha de tempos médios ou acumulados, por processo, procedimento, fase, tarefa ou colaborador</p> <p>Visualização em linha em que fase ou tarefa se encontra dado processo e quantos processos se encontram em cada procedimento, fase, tarefa ou colaborador</p> <p>Possibilidade de incorporação no sistema de indicadores respeitantes à avaliação individual e/ou organizacional no âmbito do SIADAP, permitindo o acompanhamento do desempenho por avaliador e avaliado em tempo real, desde que os objectivos propostos se enquadrem nas actividades geridas pelo sistema</p>
	Ligações comerciais rescindíveis entre diferentes empresas	<p>Incentivo aos requerentes e aos donos de processos de manterem os seus dados e os seus acordos actualizados via <i>extranet</i></p> <p>Possibilidade conferida aos donos de processos de visualizar e revogar unilateralmente acordos comerciais registados no sistema através do portal, constituindo esse facto um incentivo à adopção do sistema</p>

Quadro 2.4 (cont.)

Tipo	Constrangimento/ disfuncionalidade	Solução
Sistema de informação	Diversidade de fontes de documentação de suporte	<p>Submissão de documentação por via electrónica directamente na <i>extranet</i> e registo prévio no sistema da documentação de suporte submetida em papel ou em formato electrónico de suporte físico, originária das empresas</p> <p>Integração dos procedimentos de avaliação comunitária, tendentes a um arquivo electrónico único partilhado</p> <p>Ligação entre processos conexos, incluindo entre diferentes procedimentos</p>
	Diversas bases de dados independentes e desconexas	Integração de todo o sistema proposto, suportado por uma única base de dados partilhada, clarificando para cada campo de cada variável, em que procedimento e em que fase é introduzido, validado e alterado o respectivo valor/texto, evitando redundâncias, discrepâncias, incorrecções e desperdício de recursos, procurando cobrir a totalidade da informação necessária
	Inserção de informação <i>ex-post</i> nas bases de dados	<p>Introdução <i>ex-ante</i> da referida informação no sistema, sendo os procedimentos ou a evolução dos mesmos desencadeados em função dos dados inseridos e validados – garantia de correcção, actualidade,</p> <p>Transparência e rastreabilidade assegurada através de regras que não permitem a substituição de dados, mas só a adição de dados mais recentes, com registo de data, hora e autor</p>
	Informação não validada	<p>Introdução de informação estruturada sem repetições, preferencialmente pelo requerente</p> <p>Controlo da informação estruturada introduzida, através de regras de validação automática pelo sistema, com impedimento de aceitação em caso de desconformidade, e limitação de opções através de listas pré-estabelecidas</p> <p>Incorporação de fases e regras (quem e quando) de validação da informação estruturada aceite pelo sistema (em rigor trata-se da verificação da veracidade e da correcção da informação submetida, face a avaliação resultante da documentação de suporte - p.ex. teor de 10,5% em vez de 10,0%)</p> <p>Gestão rigorosa das permissões de acesso e de alteração de dados</p> <p>Definição de campos preenchidos automaticamente pelo sistema, decorrentes do curso do procedimento (p.ex data, hora, username do executante)</p>
	Variáveis/campos estruturados incorrectamente	<p>Informação correctamente estruturada permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maior facilidade e rapidez na introdução de dados (p.ex uso de listas pré-estabelecidas - caixas de combinação - em oposição a texto livre) • Validação automática e incremento da qualidade da informação inserida • Obtenção estatísticas, pela agregação facilitada de dados • Definição de regras de processamento e encaminhamento automáticos ou a • Introdução de sistemas automáticos de apoio à decisão
	Deficiente ligação entre os procedimentos comunitários e os nacionais	Integração dos procedimentos de avaliação comunitária, tendentes a um arquivo electrónico único partilhado
	Circulação do processo em papel	<p>Arquivo electrónico, que permite o acesso e consulta simultânea do processo por várias pessoas - possibilidade de colocação de tarefas independentes em paralelo</p> <p>Gestão processual - assegura o controlo da situação de cada processo.</p> <p>Arquivo residual em papel, sem necessidade de circulação - funcionamento em regime de biblioteca para eventual consulta</p>
	Impossibilidade de consulta, sem exame do próprio processo em papel	<p>Gestão processual - assegura o controlo e o acesso a cada ao processo</p> <p>Introdução no processo electrónico, no decurso do procedimento, de toda a informação relevante respeitante ao acto administrativo</p>
	Desconfiança relativamente ao sistema de arquivo central	<p>Introdução de pareceres no sistema pelos autores, preferencialmente em formato de informação estruturada, com registo do seu autor, para evitar o repúdio</p> <p>Bloqueio dos pareceres após conclusão, para evitar manipulação</p> <p>Possibilidade de listagem e impressão dos pareceres concluídos - permite a manutenção do arquivo pessoal, se desejado, e a criação de confiança no sistema de arquivo</p> <p>Confirmação no parecer, por caixa de combinação de uma lista pré-seleccionada, da conclusão do parecer, para encaminhamento automático pelo sistema</p>
	Gestão de informação confidencial	<p>Manutenção de de acesso restrito e controlado, para a documentação submetida em papel</p> <p>Restrição e controlo de acesso à informação submetida em formato electrónico</p>

Quadro 2.4 (cont.)

Tipo	Constrangimento/ disfuncionalidade	Solução
Comunicacional	Divulgação no site em páginas estáticas	<p><i>Site</i> institucional preenchido com páginas de dinâmicas, ligadas à base de dados que suporta todo o sistema e que incorpora a totalidade da informação estruturada relevante - garantia de actualidade e consistência</p> <p>Previsão da totalidade da informação estruturada relevante para a divulgação, para os campos de pesquisa e para as estatísticas a obter</p> <p>Previsão de campos bilingues (Português e Inglês) e/ou códigos internacionalmente aceites, para pesquisa - não devem ser esquecidos os <i>stakeholders</i> internacionais</p>
	Comunicação insuficiente com requerentes e outros <i>stakeholders</i>	<p>Concessão aos requerentes de acesso em linha ao seu processo, via <i>extranet</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de acompanhamento do processo por todas as fases do procedimento • Aumento da transparência administrativa no ponto de vista cliente/NPM <p>Notificação automática da evolução do processo para nova fase do procedimento</p> <p>Melhoria do conteúdo da informação genérica divulgada no <i>site</i> institucional, sobre o sistema de homologação de produtos fitofarmacêuticos⁵⁰</p>
	Remissão das autorizações para o rótulo aprovado	Desenvolvimento de um título de autorização que contenha a totalidade das condições da autorização, com relato dos pressupostos e das conclusões da avaliação, de modo automático resultante da evolução e conclusão do procedimento - necessidade de previsão da totalidade da informação estruturada necessária
	Divulgação das autorizações concedidas ou revogadas com pormenor/ organização insuficiente	<p>Divulgação do título de autorização acima descrito como medida de transparência e de aumento da qualidade de governança, permitindo o controlo por todas as partes interessadas do mérito do acto administrativo, num sentido enquadrável no NPS</p> <p>Ligação clara e de modo pesquisável de toda a informação relativa a produtos e usos autorizados, precauções e condições de utilização aplicável</p> <p>Possibilidade de pesquisa da situação em vigor em data a definir pelo utilizador externo - importante questão de rastreabilidade e transparência</p> <p>Previsão da possibilidade de descarregamento das listagens pesquisadas</p>
	Publicações fundamentais editadas e actualizadas manualmente	<p>Publicações semi-automatizadas, com recurso à informação estruturada existente no sistema em resultado da execução dos diferentes procedimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publicações potencialmente prontas para edição tipográfica no dia seguinte à ocorrência dos factos que relatam • Poupança de recursos humanos especializados, alocáveis às partes de maior valor acrescentado dos procedimentos - validação e avaliação de dados

2.3.3 Método de levantamento e mapeamento de procedimentos e construção da proposta

Foi efectuado um levantamento dos procedimentos existentes no âmbito da homologação de produtos fitofarmacêuticos e o seu mapeamento, através de entrevistas em toda a DSPFSV. Foi dado ênfase aos *inputs* e *outputs* de cada fase e ao esclarecimento exaustivo de *todas as opções decisórias* e respectivas consequências, que se traduzem no procedimento normalmente por reencaminhamento para tarefas ou fases distintas. Procurou-se aprofundar o mapeamento de cada procedimento e de cada fase, até ao nível da tarefa

⁵⁰ Poderá ser implementada uma comunidade virtual, na forma de um fórum de discussão a alojar no *site* institucional e gerido pela DGADR, que poderá constituir-se como um canal privilegiado para divulgação e incentivo à participação e envolvimento dos *stakeholders*, formação de opiniões informadas e identificação e conciliação de interesses antagónicos, tal como preconizado pelo *New Public Service*, permitindo à DGADR aperceber-se com clareza das questões suscitadas e dos argumentos em disputa. Por outro lado, trata-se igualmente de uma excelente forma de indexar e organizar dúvidas e tópicos de discussão, permitindo à

executada por um único funcionário, tentando minorar a desconfiança por parte dos entrevistados, de que se estaria a realizar uma avaliação de desempenho dissimulada, assegurando o máximo de franqueza e clareza nas respostas. Como forma de envolvimento dos funcionários na reengenharia prevista, foram sendo descritos os grandes objectivos propostos e indagados os entrevistados sobre ideias próprias de melhorias a integrar no sistema a desenvolver.

A identificação dos binómios unívocos tarefa-funcionário de cada procedimento, permite sinalizar o nível de pormenor necessário do sistema, para este poder constituir-se como uma ferramenta de suporte à avaliação de desempenho individual, além de organizacional. A questão fulcral, contudo, é a identificação de transições entre funcionários, fonte de tempos mortos, e a investigação da possibilidade de colocação em paralelo de tarefas independentes entre si, possibilitando a redução da duração global do procedimento. No Anexo A é apresentado um modelo da ficha de inquérito, usada para levantamento e mapeamento dos procedimentos. Em resultado destes inquéritos, foram efectuados mapas de representação de cada procedimento, tendentes à sua reengenharia. Em anexo são apresentados os mapeamentos obtidos para os procedimentos abordados (ver Anexo B, Anexo D e Anexo F).

2.3.4 Reengenharia de procedimentos

A reengenharia dos procedimentos obedeceu aos princípios e necessidades enumeradas no capítulo 2.3.2. Optou-se por uma abordagem de representação em “pista de natação” (tradução de “*swimlane*”), por forma a obviar a identificação de tarefas que poderão ser executadas em simultâneo. Foram ainda incluídas tarefas, que virão a ser necessárias aquando da implementação da futura legislação.

Um dos aspectos que se procurou pormenorizar melhor, foram as opções decisórias após cada tarefa ou cada fase, principalmente a sequência de actos e tarefas decorrentes de uma decisão negativa ou não totalmente positiva, face ao requerimento que origina o procedimento: quando as avaliações de um requerimento são favoráveis, o procedimento por norma é simples e ligeiro. Contudo, nestes procedimentos tecnicamente complexos, existe quase sempre pelo menos uma qualquer questão em aberto ou que suscita dúvidas. É a automatização da sequência do procedimento em resposta a esses eventos, que poderá

DGADR aperceber-se de dúvidas e más concepções formadas no público em geral e que de outra forma porventura os serviços não distinguiriam.

contribuir para a celeridade, consistência e pragmatismo da decisão relativa ao requerimento efectuado. O facto de um sistema de gestão processual responder sempre da mesma forma perante o mesmo quadro de factos, contribui igualmente para o ganho de confiança, mas também de responsabilidade, por parte do avaliador, e de credibilidade da autoridade, perante o requerente e os *stakeholders* remanescentes. Contudo, para poder ser criada a automação, é necessário identificar e discriminar em pormenor a *totalidade* das opções possíveis, resultantes de um facto verificado na tarefa/fase imediatamente anterior, de modo a ser possível a programação no sistema.

Dado ser tomado como pressuposto a existência de uma gestão documental electrónica, existem tarefas relacionadas com a gestão da circulação do processo em papel, que desaparecem de todo. Dada a disponibilidade plural e permanente do arquivo electrónico, é igualmente presumida a instantaneidade das decisões automáticas a tomar pelo sistema e o encaminhamento de processos daí decorrente. Assume-se ainda, que o prazo de uma tarefa começa a decorrer no momento imediatamente seguinte à conclusão da tarefa anterior, sendo datas e horas devidamente registadas, de forma transparente e inalterável, constituindo-se assim o sistema proposto como a base de um sistema de avaliação de desempenho.

Os procedimentos de recepção e envio de correspondência são substancialmente alterados, de modo a conciliar um sistema de arquivo electrónico para o sistema de homologação de produtos fitofarmacêuticos, com a recepção de correspondência corrente da DGADR/DSPFSV. São apresentados em anexo os resultados do redesenho dos procedimentos abordados (ver Anexo C, Anexo E e Anexo G).

2.3.5 Revolução no sistema de arquivo

A implementação de um sistema de gestão documental electrónica, como mencionado nos capítulos 2.3.1 e 2.3.2, implica a reestruturação do sistema e dos procedimentos actuais de arquivo. A ligação entre a correspondência, a documentação de suporte e o requerimento, devem ser assegurados pelos requerentes ou, excepcionalmente, pelos serviços. A incorporação no arquivo da documentação oficial e informação decorrente da avaliação comunitária, deve resultar integralmente dos procedimentos respectivos. Cada procedimento que origine alterações à autorização inicial deve ter um sub-processo próprio, mas incorporado no processo principal.

A submissão de documentação confidencial por terceiros, associada ao desejado acesso pelo requerente ao seu processo, implica a previsão de diferentes processos, criados

por requerimentos simples pelos donos da informação confidencial (detentores da origem de fabrico), de suporte ao requerimento de autorização de venda. O sistema de arquivo proposto é constituído por um conjunto de 3 tipos de processo distintos (ver Figura 2.4): processos relativos a requerimentos de autorização de venda, processos de origens de fabrico de produto formulado, processos de origens de produto técnico (substância activa, tal como fabricada). Estes são alimentados por pacotes de dados, que são registados e enumerados nos processos dos respectivos requerentes. No caso da não submissão electrónica directa dos documentos, cabe à DGADR proceder à inserção no sistema, se forem documentos em formato electrónico, ou ao arquivo físico, se forem em papel. No caso de um requerente não criar um processo para arquivo dos seus dados enviados, este deverá ser criado pela DGADR, não devendo o remetente ter acesso em linha ao seu processo, como medida de dissuasão, enquanto a situação não ter sido devidamente regularizada.

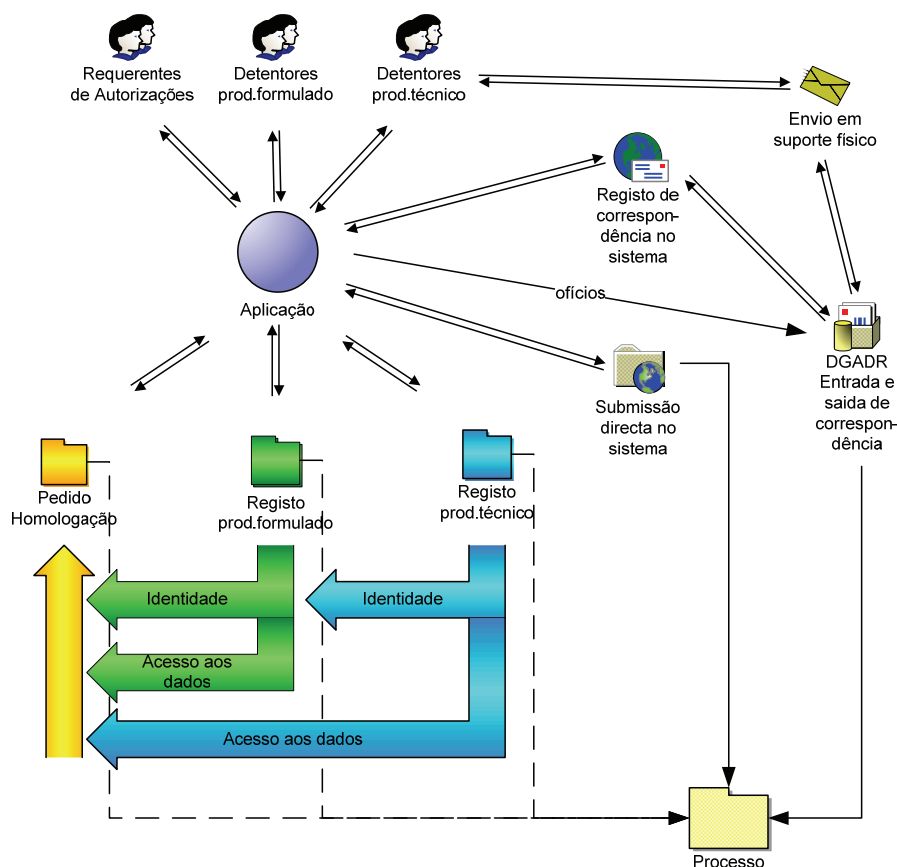


Figura 2.4 - Sistema de arquivo proposto

Sendo legalmente exigido que sejam os donos da informação a indicar quais os requerimentos de autorização de venda por si suportados (cartas de acesso a dados e cartas

de identidade) e uma vez que esses acordos frequentemente são revistos, é-lhes alocada a responsabilidade de manutenção dessas ligações comerciais no sistema (criação e revogação), devendo cada nova ligação ser validada pela DGADR. Julga-se, que a cedência do controlo em linha do acesso aos dados de sua propriedade (tendo presente o activo financeiro relacionado), seja um incentivo suficientemente forte para a adesão ao sistema por parte destas entidades, sobre as quais de outro modo a DGADR teria pouca influência: uma grande parte da documentação de suporte é enviada durante a avaliação comunitária, quando ainda não existe um requerimento para uma autorização nacional, subsistindo em consequência pouca latitude para a exigência do cumprimento de procedimentos nacionais, sendo que mais tarde é feita referência a esse envio, aquando da submissão de um requerimento nacional.

2.3.6 *Outputs* do sistema

Após o redesenho dos procedimentos, há que equacionar os *outputs* do sistema, a nível interno e externo, para o requerente e para os restantes *stakeholders*. Trata-se de realizar projectos dos documentos e das listagens de produção automática, que se considera necessários, não sendo necessário prever desde logo o formato definitivo e a totalidade dos *outputs*. Contudo, deve ser possível identificar a totalidade da informação estruturada necessária ao sistema.

Aqui devem ser tidas em conta as considerações efectuadas sobre a adequação do sistema proposto às tendências do NPM e do NPS, seja na prestação do melhor serviço possível, neste caso da máxima informação, ao requerente, seja na divulgação de forma universal e transparente de todos os actos administrativos praticados, dos pressupostos que basearam a decisão e a compilação de modo pesquisável da informação resultante dos mesmos. É interesse da DGADR a publicação de todos os factos que despoletaram a autorização ou o arquivamento, de modo a cumprir e demonstrar o cumprimento dos seus deveres legalmente estabelecidos, nomeadamente os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade, da boa fé, da colaboração da Administração com os particulares, da participação, da decisão e da desburocratização e da eficiência⁵¹. Deve ser salvaguardada a informação considerada confidencial, seja a que está relacionada com procedimentos em

⁵¹ Ver artigos 3º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei nº 442/91, de 15 Novembro.

curso, seja a relativa à protecção da protecção do segredo comercial ou industrial, referidas no capítulo 2.1.2.5. Não devem contudo ser descuradas as obrigações legais de divulgação de índices de documentação disponível no sistema.

De modo a ser iniciada uma avaliação de desempenho organizacional auditável pelos *stakeholders* no sentido do NPS, é proposta a publicação de estatísticas de desempenho, actualizadas em linha a partir do decurso dos diferentes processos no sistema. Estas devem ser suficientemente abrangentes e suficientemente representativas da actividade da DGADR/DSPFSV e retratar o desempenho do ponto de vista cumulativo (volume de trabalho efectuado) e de eficiência (volume de trabalho por unidade de tempo). Deverão traduzir valores médios e anónimos a comparar com metas fixadas, igualmente publicadas, porventura no início de cada ano. Não devem ser demasiadamente explicitadas estatísticas ou dados subjacentes específicos de cada processo, de modo a salvaguardar a esfera íntima do requerente, podendo-se contudo prever algumas excepções: por exemplo a data do requerimento, constante no documento que fundamenta o acto administrativo. Essas estatísticas deverão ser calculadas e facultadas aos requerentes respectivos, que poderão comparar os seus casos específicos com as médias publicadas. A título interno deverão ser calculadas estatísticas de desempenho e de trabalho alocado por fase, tarefa e colaborador, permitindo não só o controlo hierárquico e a gestão e alocação de recursos, como a identificação de constrangimentos nos procedimentos e a ligação entre a avaliação de desempenho organizacional e a individual.

O Anexo H, apresenta diversos projectos de documentos a serem disponibilizados de forma automática, filtráveis, divididos por documentos públicos e de âmbito reservado. Nestes, há que distinguir os documentos de uso estritamente interno, dos acessíveis pelos requerentes. Exemplifica-se igualmente de forma conceptual, como deverá ser o acesso aos processos pelos utilizadores internos e requerentes.

2.3.7 Informação estruturada necessária

O Anexo I apresenta o diagrama da informação estruturada necessária, que é fundamental incorporar na base de dados de suporte ao sistema proposto.

2.3.8 Segurança

Gestão de credenciais de acesso ao sistema

A proposta do sistema conceder acesso aos requerentes acesso aos seus processos, obriga a um elevado grau de confiança na gestão das credenciais de acesso. Acresce ainda o facto que se pretende, que o correio electrónico funcione como mecanismo de alerta de novidades respeitantes aos processos, aligeirando a correspondência de saída da DGADR. Para tal, é necessário um procedimento prévio de registo e validação das credenciais de acesso. Em resposta à necessidade de registo no sistema de entidades, que só remotamente estão conexas com procedimentos administrativos nacionais (por exemplo um fabricante na Ásia), propõe-se um sistema de validação e de recuperação de credenciais, totalmente remoto e em tempo real, sem recurso a envio de correspondência física, que não cause inibições adicionais a potenciais utilizadores, mas que garanta o nível de segurança necessário de modo a inviabilizar acessos indevidos:

- Registo online, com atribuição de nome de utilizador, impressão, assinatura, digitalização e envio por correio electrónico de uma declaração com os dados submetidos;
- Certificação do endereço de correio electrónico, através de confirmação do mesmo pelo envio de código de activação para o endereço registado e criação de palavra-chave e pergunta e resposta de segurança no 1º acesso;
- Recuperação do nome de utilizador - envio mediante a introdução do endereço de correio electrónico registado;
- Recuperação da palavra-chave - *reset* da palavra-chave e envio mediante a introdução do endereço de correio electrónico registado e certificação de acesso, através de pergunta e resposta de segurança;
- Recuperação do nome de utilizador ou da palavra-chave com endereço electrónico registado inacessível - certificação de acesso, através de pergunta e resposta de segurança, introdução de novo endereço electrónico, notificação para endereço electrónico antigo e certificação do novo endereço.
- Alterações aos dados (incluindo palavra-chave) - confirmação por palavra-chave e notificação de alterações para o endereço electrónico;
- Alteração ao endereço electrónico - confirmação por palavra-chave e notificação para endereço electrónico antigo, certificação do novo e-mail.

O acesso dever-se-á realizar suportado por um sistema de encriptação, de modo a garantir a acessibilidade, a autenticação (certificação do interlocutor), a integridade (dados não alterados entre o ponto de partida e o de chegada), a confidencialidade (inibição do uso indevido) e o não-repúdio (inibição de recusa de autoria).

Permissões atribuídas aos utilizadores do sistema

Além de garantir o controlo de acesso, abordado no capítulo anterior para os utilizadores externos, é necessário identificar as permissões de leitura, alteração e inserção de dados no sistema, para todos os utilizadores (internos e externos) e em cada fase do procedimento. Este aspecto, é o garante da restrição do acesso indevido a dados ou da sua alteração no decurso do procedimento. Permite igualmente salvaguardar a transparência e a rastreabilidade do sistema perante terceiros, por definir claramente cenários nos quais são efectuadas alterações aos dados pelos serviços, mantendo um histórico pesquisável. Constitui igualmente a base de um sistema de avaliação de desempenho individual, pela salvaguarda de dados de desempenho, perante o controlo hierárquico, que associados às medidas de validação qualitativa dos dados inseridos, evitam estratégias de distorção ou abuso por parte dos funcionários.

Sistema de cópia de segurança e recuperação

Apesar de não ser propósito aprofundar esta questão, é relevante enunciar questões de salvaguarda do sistema. Num sistema baseado no papel, os riscos que há necessidade precaver serão os de fogo, acesso indevido ou sismo. No caso de sistemas de informação tecnológicos é imprescindível prever adicionalmente a necessidade de uma rotina de cópia de segurança e recuperação, devidamente implementada (várias cópias e em locais geograficamente distintos), pois existe o risco de perda total do sistema no caso de falha. Não deve ser esquecido que após implementação do proposto neste trabalho, a totalidade da actividade da DGADR/DSPFSV dependerá deste sistema, implicando cada hora de paragem do mesmo, um custo equivalente ao do total dos recursos humanos desta unidade orgânica durante esse período, não existindo qualquer sistema de recurso não tecnológico alternativo.

3 IMPACTOS ESPERADOS DO SISTEMA PROPOSTO

3.1 Eficácia, eficiência e qualidade da governança

Como referido na introdução e no capítulo 1.7, espera-se deste sistema proposto o desenvolvimento do sistema de homologação de produtos fitofarmacêuticos no sentido do cumprimento dos preceitos do *New Public Management*, no tocante à melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cliente, à adequação a práticas do sector privado e à eficiência do uso dos recursos disponíveis, na adaptação a um ambiente cada vez mais concorrencial. Por outro lado, pretende-se conseguir a prestação de informação regulatória atempada, correcta e completa a todos os seus utilizadores, melhorando a sua imagem institucional, evitando a redundância desnecessária da utilização de diferentes sistemas tecnológicos de informação complementares. Por outro lado, pretende-se proporcionar o acesso a toda a informação que baseia o acto administrativo, dentro dos limites da legalidade, facultando aos *stakeholders* (para além dos próprios requerentes) uma forma de avaliação da qualidade da actuação administrativa, no sentido do seu envolvimento, tal como enquadrado pelo *New Public Service*. A divulgação de mais informação permite igualmente à DGADR demonstrar a consistência decisória da sua actividade reguladora perante as empresas em concorrência, contribuindo igualmente para uma melhor informação técnica de todos os *stakeholders*, principalmente do público em geral. Este aspecto é relevante e necessário para o desenvolvimento de um método de governança, advogado pelo NPS, onde é o conjunto dos *stakeholders* a ter a preponderância na definição de objectivos e na avaliação de desempenho organizacional de uma organização pública em detrimento da tutela. O acesso aos estudos que baseiam as decisões, além de cumprir de forma automática obrigações legais vigentes de acesso à informação de ambiente, permite aos segundos requerentes planear as suas estratégias de negócio em função da caducidade das protecções de dados legalmente aplicáveis e realizar arbitragem da vantagem económica da realização ou não de estudos, contribuindo esse facto para a potenciação do aparecimento atempado de um maior número de produtos equivalentes no mercado, levando a um mercado de produtos fitofarmacêuticos mais concorrencial e portanto mais favorável para todos os seus intervenientes.

Impacto na eficácia e eficiência

Além de todos os ganhos no tocante a transparência e qualidade de governança, os principais ganhos de eficácia e eficiência esperados do sistema proposto, situam-se na gestão

do fluxo de trabalho e no sistema de gestão documental, que promovem a gestão dos recursos humanos disponíveis e promovem a disponibilidade da documentação necessária em tempo real, evitando a dispersão dos colaboradores na identificação da informação relevante, e na promoção do automatismo do “caminho decisório” do procedimento, limitando margens para dúvida, quanto ao caminho a seguir. Além da dispersão referida, é de referir a redução dos tempos mortos, que intercalam cada fase ou tarefa do procedimento e que resultam da forma de organização individual do trabalho e do modo de circulação dos processos pelos interventores no procedimento¹. Estas disfuncionalidades são de difícil estimativa no sistema actual² e, portanto, os ganhos decorrentes da sua eliminação de quase impossível quantificação.

Contudo, é possível identificar tarefas que desaparecem totalmente no sistema proposto: a introdução dos dados referentes ao requerimento desaparece, a gestão e encaminhamento dos processos e a divulgação dos resultados dos procedimentos tornam-se automáticos, sem o consumo actual em recursos humanos (estimativa de 2-3 pessoas a tempo inteiro para o procedimento de avaliação produtos fitofarmacêuticos para concessão de autorização de venda, 4-5 se for equacionada a totalidade dos procedimentos envolvidos), que podem ser alocados a outras fases dos procedimentos.

A proposta de reengenharia do procedimento de avaliação, além do exposto por Carvalho e Gouveia (2006), tendo subjacente um conjunto diferente de pressupostos, como seja a provisão de novos requisitos de legislação em preparação, não é comparável com o actual, excepto no acima referido, e os ganhos de eficiência são de difícil quantificação: o sistema proposto projecta realizar tarefas de divulgação não efectuadas actualmente, o que no sistema actual implicaria uma maior alocação de recursos humanos para a permanente actualização de listagens e publicações, seja no *site* institucional, seja em publicações em papel. Contudo, a imposição de uma só oportunidade de esclarecimento pelo requerente em cada fase do procedimento e o automatismo decisório, implicam uma acentuada fluidez do procedimento e a possibilidade de estimativa da duração máxima do procedimento e da

¹ A título exemplificativo, um documento poderá levar 1 minuto a ser “processado”, contudo ninguém se levanta do seu posto de trabalho a cada minuto, para levar o documento individualmente ao interventor seguinte do procedimento. O habitual é o agrupamento de tais documentos e entrega no final da manhã ou da tarde, sendo o resultado um tempo morto de até 1 dia para uma tarefa com uma duração de execução unitária de 1 minuto.

² O cálculo de tempos mortos (diferença entre a duração total do procedimento e a duração da soma das tarefas executadas) é particularmente difícil, dado existir no sistema actual o cruzamento de correspondência entre requerente e autoridade, impossibilitando o cálculo da duração total atribuível à DGADR.

avaliação remanescente de cada processo, a partir de valores médios parciais obteníveis a partir do próprio sistema.

Os maiores ganhos relativos de eficiência, todavia, esperam-se da alteração dos procedimentos de entrada e saída de correspondência, bem como da supressão de grande parte da correspondência de saída e do procedimento respectivo implícito (nove ofícios no mínimo por processo no procedimento actual, um ofício no procedimento proposto), através da sua substituição por alertas via correio electrónico. No caso do procedimento de entrada de correspondência, são propostas opções díspares, que vão desde o sistema actual de envio de correspondência em papel e respectiva obrigação de registo pelos serviços (passando este todavia a ser efectuado electronicamente), até à possibilidade de envio electrónico da totalidade da documentação, reduzindo um mínimo de 13 tarefas no sistema actual a uma única tarefa de verificação dos ficheiros enviados. Entre estes dois extremos é prevista a situação considerada potencialmente como a de maior aderência, que é o registo *online* pelo requerente da correspondência enviada e a verificação nos serviços da completitude dos anexos da correspondência submetida, face ao que foi declarado, sendo poupadas as tarefas de despacho da correspondência e respectivo registo no sistema. Os ganhos de eficiência neste procedimento dependem da aderência dos requerentes à submissão electrónica e da vontade “política” da DGADR de imposição dessa opção, pelo menos para algumas situações.

Como incentivo à adesão ao sistema, pretende-se que o registo não seja mais oneroso em tempo, do que a preparação de uma carta a ser enviada à DGADR, sendo a folha de rosto desse envio de documentação, impressa pelo requerente a partir do sistema. A possibilidade de na folha de rosto referida serem identificados inequivocamente o processo e os números de registo dos documentos dentro desse processo, além de qualquer mensagem adicional por parte do requerente, permite o encaminhamento da correspondência sem delongas para o destinatário correcto dentro da DGADR, dependendo da fase do procedimento em que se encontra o processo referido, e o envio automático ao requerente de uma confirmação de recepção da documentação remetida, com o pormenor correlativo ao que este declarou submeter.

O procedimento de saída de correspondência é deveras encurtado (de 19 tarefas para 7), devido ao facto do comprimento do procedimento actual se dever a uma sequência de tomadas de conhecimento, que originam na inexistência de um sistema de informação central, que congregue a totalidade da informação resultante dos procedimentos.

3.2 Análise ambiental

Cumpre-se realizar uma análise ambiental (ou *SWOT*³) da proposta apresentada de modo a enquadrar pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades. São *pontos fortes* a disponibilidade e cruzamento de toda a informação relevante, que actualmente se encontra dispersa, a minimização de erros e o incremento da consistência na divulgação. A automação e a possibilidade de integração de todos os procedimentos da DGADR/DSPFSV, a implementação de uma ferramenta de gestão, controlo e auditoria, bem como de gestão de desempenho organizacional e individual, devem ser referidos, assim como a possibilidade de libertação de recursos para outras actividades no sistema, nomeadamente para funções actualmente cumpridas de modo deficiente e para obrigações futuras, decorrentes das alterações legislativas em curso.

Os *pontos fracos* do sistema proposto relacionam-se com a exigência clara de fluxos de trabalho, a necessidade de reorganização do sistema de arquivo e de gestão da mudança (interna), seja por requisitos de formação, seja pela reafectação de recursos e a integração necessária com a divisão responsável pela gestão financeira. Não é ainda de descurar, que o sistema só poderá iniciar o seu funcionamento, quando a quase totalidade dos procedimentos complementares estiverem incorporados e, como mínimo, a informação relativa às autorizações em vigor se encontrar introduzida no sistema. Finalmente, tendo a proposta de reengenharia assumido o pressuposto de alocar no requerente a obrigação de produção de um rótulo do produto fitofarmacêutico em consonância com a autorização concedida, apesar do projecto de rótulo ser ainda verificado no âmbito do procedimento, esta assunção poderá implicar a revisão da legislação nacional, que exige que o rótulo seja aprovado pela DGADR, como actualmente acontece.

As *ameaças*, por sua vez, relacionam-se com as dificuldades de início da “fase de produção”, nomeadamente a gestão da mudança externa ligada à (falta de) adesão por parte de requerentes (multinacionais, afiliadas e representantes) e detentores de origens de fabrico, devido a desconhecimento e a renitências quanto ao seu nível de segurança implementado. Este facto exigirá uma fase piloto com o envolvimento dos *stakeholders* relevantes. A divulgação de toda a informação, que suporta uma decisão, não será facilmente aceite, devendo ser explanados os princípios subjacentes e os ganhos de transparência adquiridos.

As *oportunidades* desta proposta estão ligadas com a possibilidade de co-liderança a nível europeu, na implementação de um sistema de submissão de requerimentos online para

produtos fitofarmacêuticos, podendo o crescimento da eficiência dos serviços constituir uma vantagem comparativa na realização de *benchmarking* com autoridades homólogas noutros Estados-Membros. O aumento da transparência do acto administrativo, além de ir ao encontro dos fundamentos do NPS e da abertura da administração aos cidadãos, pode ser um factor mobilizador para a maior disponibilidade dos operadores económicos em intervirem no mercado português, nomeadamente por parte de produtores de genéricos, contribuindo para uma melhor situação concorrencial através da disponibilidade de um maior número de soluções técnicas. O incremento da divulgação das tomadas de decisão e dos seus pressupostos, poderá ainda contribuir para uma maior exposição institucional da DGADR/DSPFSV, seja junto dos diferentes sectores económicos envolvidos, e das autoridades nacionais e europeias, seja, com tempo, junto do público em geral. A contabilização ao minuto ou ao segundo da execução de tarefas permitirá a contabilização do custo real de avaliação de cada processo, permitindo uma correcta taxação dos serviços prestados, dentro da amplitude dos limites legais previstos, quando estes não são montantes fixos⁴. Permitirá inclusive a possibilidade de fixação de uma taxa horária para os serviços prestados, contribuindo para uma maior transparência nos custos para os requerentes num ambiente cada vez mais concorrencial entre autoridades homólogas nos diferentes Estados-Membros.

3.3 Metas alcançadas e desenvolvimentos futuros

Relativamente ao sistema proposto

Actualmente foi já realizado o levantamento e o mapeamento de todos os procedimentos concorrentes para o sistema nacional de homologação de produtos fitofarmacêuticos, tendo as respectivas propostas de reengenharia sido apresentadas. Estas encontrando-se actualmente em discussão interna, subsistindo a preocupação do envolvimento do máximo número de funcionários da DGADR/DSPFSV, contudo com custos acrescidos em termos da demora de implementação do sistema.

A fase seguinte será a identificação da totalidade das variáveis, que serão necessárias, seja para o funcionamento do sistema em cumprimento dos objectivos propostos, seja para acomodar todos os outputs do sistema no tocante a listagens e publicações com informação

³ SWOT, de *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*

estruturada, bem como a definição das respectivas regras de validação. Existindo um sistema de gestão de conteúdos e de processos na DGADR, é necessário proceder à sua parametrização de modo a introduzir os procedimentos e respectivos dados e, identificar quem pode introduzir, acessar ou alterar dados em cada fase de cada procedimento. Finalmente, será necessário migrar o máximo possível da informação existente nas bases de dados dispersas actuais e introduzir no sistema pelo menos a informação respeitante aos processos com autorizações em vigor. Não deverá ser descurada, igualmente, a informação respeitante, pelo menos, à identificação e data dos actos relativos aos processos cancelados, de modo a permitir a divulgação unívoca de toda a informação histórica relevante para o mercado. Simultaneamente, o sistema deverá ser apresentado aos *stakeholders* para possíveis afinações decorrentes de sugestões propostas. Posteriormente deverá ser prevista uma fase piloto de funcionamento, antes do arranque definitivo do sistema.

Desenvolvimentos futuros para além do sistema proposto

Se o sistema apresentado for bem delineado, sobretudo na estruturação da informação de base, e não forem realizados “atalhos” de simplificação, que ficarão perpetuados no mesmo, o sistema poderá ser expandido em função das necessidades de funcionamento (mais dados necessários para a avaliação, decorrentes do avanço do conhecimento científico) ou da abrangência da informação pretendida nos *outputs* do sistema. Uma evolução expectável é a incorporação de sistemas de apoio à decisão, que poderão automatizar as tarefas de avaliação, de modo a sugerir propostas de decisão ou mesmo realizar tomada de decisão em substituição dos avaliadores, como referido por Snellen (2000). Os recursos humanos especializados seriam concentrados na especificação e teste de regras de funcionamento destes sistemas e no controlo do seu desempenho, ao invés de serem usados na avaliação propriamente dita, como actualmente é o caso.

O resultado provável seria o da exigência de um maior conjunto de dados estruturados sobre o objecto da avaliação, com um impacto sobre o volume de informação exigida aos requerentes e ao próprio sistema, no tocante à informação requerida de outros procedimentos de suporte (por exemplo informação decorrente da avaliação comunitária de substâncias activas). Por outro lado seriam necessárias regras claras para a tomada de decisão, que cobrissem a totalidade das situações possíveis. Nos produtos fitofarmacêuticos,

⁴ O artigo 9º da Portaria nº 984/2008, de 2 de Setembro, prevê taxas fixas para alguns serviços e montantes mínimos e máximos para outros serviços prestados pela DGADR no âmbito da homologação de produtos fitofarmacêuticos.

contudo, estas regras derivam de legislação ou de “documentos de orientação” comunitários, em permanente actualização para adaptação ao avanço do conhecimento científico, para colmatação de situações imprevistas ou para aumento do nível de segurança relacionado com a aplicação de produtos fitofarmacêuticos. Este facto cria obstáculos à fixação de regras, que se desejam estáveis, num sistema electrónico de apoio à decisão, que nunca poderá dispensar totalmente a intervenção humana dada a sua necessidade na validação da informação introduzida no sistema, face aos estudos apresentados, e a possibilidade de existência de diversas soluções aceitáveis, por exemplo, para mitigação de um risco, passando muitas vezes a escolha por questões de bom senso e pelo conhecimento de práticas agrícolas locais.

Outro desenvolvimento expectável no futuro será a criação de um sistema de arquivo electrónico europeu de documentação de suporte, com acesso via *Web* para a submissão e para a consulta. Será necessário um controlo de acessos devidamente implementado com salvaguarda contra subtracção e substituição de documentação e gestão das entidades que com acesso àquela informação. Para os requerentes seria uma forma de proporcionar um local único de submissão de informação, em lugar das autoridades nacionais dos 27 Estados-Membros (alguns com mais do uma autoridade) e comunitárias. Para os Estados-Membros seria a garantia da não existência de assimetrias de informação, além da poupança significativa de recursos gastos na manutenção de dos sistemas de arquivo nacionais.

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se elucidar neste trabalho, como, no âmbito da evolução do papel do Estado e da administração pública, deve ser enquadrada a desmaterialização de processos e o desenvolvimento de um sistema tecnológico de informação e comunicação, de suporte a uma actividade de licenciamento complexa (neste caso de produtos fitofarmacêuticos), tendo em conta os preceitos do *New Public Management* e do *New Public Service*. Foram não só abordadas questões de eficiência e melhoria dos serviços prestados ao cliente, como igualmente se analisaram as relações com os diferentes grupos de *stakeholders* e os respectivos desígnios e/ou interesses na homologação de produtos fitofarmacêuticos, como base da especificação de um sistema, que satisfizesse o máximo possível de pretensões, salvaguardando obrigações legais e os direitos de cada grupo.

Elencaram-se disfuncionalidades e constrangimentos, existentes na organização em questão, mas que se julgam serem na sua maioria transversais à administração pública, preconizando-se as respectivas soluções, tendo em mente o desenvolvimento de um sistema tecnológico de informação e comunicação, que assegure a gestão documental, do fluxo de trabalho e de conteúdos no *site* institucional e proporcione uma forma de interface com a gestão financeira de cobranças e pagamentos de taxas, objectivando a maximização da eficiência do uso de recursos humanos e a divulgação, o mais alargada possível, de toda a actividade decorrente da homologação de produtos fitofarmacêuticos. Foi debatida a forma de integração de um sistema de avaliação de desempenho individual e organizacional, transparente e isento, permitindo economias de escala através do registo automático do cumprimento das tarefas e actividades dos funcionários, constituindo igualmente uma ferramenta de gestão de recursos, auditoria e controlo hierárquico.

Sendo a base do *New Public Service* a definição de objectivos, obteníveis a partir do consenso possível entre os *stakeholders*, com moderação do governo ou da própria administração pública, foi sugerida a forma do sistema proposto suportar a medição de indicadores de actividade e divulgá-los em tempo real ao público, permitindo uma auditoria externa sobre o desempenho organizacional.

A conclusão a reter deste trabalho é que ao delinear um sistema tecnológico de informação de suporte à actividade administrativa, deve ser evitada uma visão sectorial dentro da organização: os ganhos de eficiência encontram-se na não duplicação, mesmo que parcial, de sistemas informação, assegurando a máxima eficiência dos recursos humanos empregues na introdução de dados nos sistemas, não só na perspectiva mais simples de execução do trabalho, mas também no seu relato, registo, publicitação e comunicação. A

eficiência é igualmente servida através de economias de escala: quanto maior o nível de integração das actividades de uma organização num sistema tecnológico de informação e comunicação, maior a poupança unitária da inclusão de mais uma actividade no sistema.

Devem ser sempre abordadas as diversas interfaces com a gestão documental, a gestão do fluxo de trabalho, a gestão financeira, a comunicação institucional, o relato de actividades, a auditoria, o controlo hierárquico, a gestão de recursos e a gestão de desempenho organizacional e individual. Não será necessário, que um sistema tecnológico de informação a desenvolver de raiz possua todas estas vertentes à partida, mas estas deverão ser no mínimo previstas, de modo ao sistema poder evoluir modularmente, mas de forma integrada e sem ineficiências, devido a uma deficiente planificação inicial.

Por outro lado, como forma de economia dos recursos da administração pública, estes devem ser concentrados no que é o *core-business*, que é a validação e avaliação de requerimentos efectuados, devendo ser imputada ao requerente a introdução de toda a informação estruturada necessária, que diga respeito ao requerimento, criando-se porém uma interface, que facilite a introdução e constitua a primeira fonte de validação desses dados. O incentivo do uso por parte do requerente de um sistema electrónico de submissão de requerimentos, deve ser a possibilidade de consulta e acompanhamento privilegiado do processo resultante do seu requerimento, constituindo esta possibilidade uma forma de auditoria externa por parte do “cliente” e um estímulo à melhoria do serviço prestado pelos serviços da administração pública, muito no âmbito do *New Public Management*.

Finalmente, não devem ser esquecidas as considerações efectuadas em termos de segurança, seja na identificação do utilizador do sistema, seja na disponibilidade do próprio sistema e na previsão de mecanismos de salvaguarda e recuperação do mesmo: um processo em papel, é muito menos volátil do que o código binário, de um processo desmaterializado e armazenado em disco.

FONTES

Legislação em vigor

- Decreto-Lei n.º 173/2005, de 21 de Outubro, que regula as actividades de distribuição, venda, prestação de serviços de aplicação de produtos fitofarmacêuticos.
- Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de Outubro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.
- Decreto-Lei n.º 284/94, de 11 de Novembro, que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 91/414/CEE, do Conselho, de 15 de Julho, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado.
- Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 Novembro, que aprova o Código do Procedimento Administrativo.
- Declaração de Rectificação n.º 265/91, de 31 de Dezembro.
- Declaração de Rectificação n.º 22-A/92, de 29 de Fevereiro.
- Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro, que altera o Código do Procedimento Administrativo.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 118/97, de 24 de Abril, que declara a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 1 do artigo 53.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.
- Decreto-Lei n.º 47802, de 19 de Julho de 1967, que estabelece um regime de comercialização dos produtos fitofarmacêuticos destinados à defesa da produção vegetal, com exclusão dos adubos químicos e dos correctivos agrícolas.
- Decreto-Lei n.º 94/98, de 15 de Abril, que adopta as normas técnicas de execução referentes à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado.
- Directiva n.º 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho.
- Directiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do sector público.
- Directiva n.º 91/414/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado.
- Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, que regula o acesso à informação sobre ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro.
- Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93 de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pelas Leis n.º 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do sector público.
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que institui o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP).
- Portaria n.º 984/2008, de 2 de Setembro, que aprova o regulamento das taxas devidas por serviços prestados pela DGADR e pelas DRAP, quando em articulação conjunta com a DGADR, bem como os respectivos montantes, regimes de cobrança e distribuição
- Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, que determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objectivos, princípios, programas e metodologia.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de Março, que Aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado.

Legislação em preparação

Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009, referente à posição comum aprovada pelo Conselho tendo em vista a aprovação de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado, e que revoga as Directivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho (P6_TA(2009)0011).

Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009, sobre a posição comum aprovada pelo Conselho tendo em vista a aprovação de uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de acção a nível comunitário para uma utilização sustentável dos pesticidas (P6_TA(2009)0010).

Posição Comum (CE) N.º 3/2009, adoptada pelo Conselho em 20 de Novembro de 2008, tendo em vista a “adopção do Regulamento (CE) n.º .../2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de ..., relativo às estatísticas sobre produtos fitofarmacêuticos”, JOCE C38E, de 17 de Fevereiro de 2009.

Outras fontes

Comunicação da Comissão Europeia relativa ao princípio da precaução, COM(2000) 1 final, de 2 de Fevereiro de 2000.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol. I (1).
- Aucoin, Peter e Ralph Heintzman (2000), "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform", em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (ed.), *Governance in the Twenty-first Century – Revitalizing the Public Service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development.
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2003), "Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69 (3).
- Bovaird, Tony e Ken Russel (2007), "Civil Service reform in the UK, 1999-2005: Revolutionary Failure or Evolutionary Success?", *Public Administration*, vol. 85 (2).
- Brader, L. (1982), "Introdução", em Pedro Amaro e Mario Baggiolini (ed.), *Introdução à Protecção Integrada*, Lisboa, FAO/DGPPA.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Carvalho, Bento Pereira de e Margarida Gouveia (2006), *Gestão da Informação e Reengenharia de Processos na Homologação de Produtos Fitofarmacêuticos em Portugal*, Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública - 6ª Edição, Oeiras, INA.
- Cruz, Carlos Pereira da (2005), *Balanced Scorecard - Concentrar uma organização no que é essencial!!!*, Porto, Vida Económica.
- Cruz, Nuno (2008), *Secretaria virtual: Exemplo de modernização administrativa nos serviços académicos da Faculdade de Belas-Artes da Universidade de Lisboa*, Dissertação de mestrado em administração e políticas públicas, Lisboa, ISCTE.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003a), *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M.E.Sharpe.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, vol. 60 (6).
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2001), "The New Public Service. Putting Democracy First", *National Civic Review*, vol. 90 (4).
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003b), "The New Public Service: An Approach to Reform", *International Journal of Public Administration*, vol. 8 (1).
- Eberlein, Burkard (1999), "L'État Régulateur en Europe", *Revue Française en Europe*, vol. 49 (2).
- ECPA (2007), *The authorisation of plant protection products in Europe - Sparking innovation for sustainable agriculture in the EU*, Bruxelas, European Crop Protection Association (ECPA).
- Farrel, Catherine (2000), "Citizen Participation in Governance", *Public Money & Management*, vol. 20 (1).
- Giauque, David (2003), "New Public Management and Organizational Regulation: the Liberal Bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69 (4).
- Gomes, João Salis (2007), "O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Gouldner, Alvin W. (1971), "Conflitos na Teoria de Weber", em Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, ZAHAR Editores.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69 (1).
- Jun, Jong S. (2009), "The Limits of Post-New Public Management and Beyond", *Public Administration Review*, vol. 69 (1).
- Kettl, Donald F. (2000), "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", *Public Administration Review*, vol. 60 (6).
- Kohler-Koch, Beate (1998), "A evolução e transformação da governação europeia", *Análise Social*, vol. xxxiii (148).
- Leake, Chris (2009), "Comparative Assessment and Substitution", comunicação apresentada na conferência *Informa - 16th International Conference on The Registration of Agrochemicals in Europe*, Informa Life Sciences, 19-20 de Maio de 2009, Bruxelas.
- Löffler, Elke (2001), "Defining Quality in Public Administration", comunicação apresentada na conferência *Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality*

- Administration for the Public in Central and Eastern Europe*, NISPACEE, 10-13 de Maio de 2001, Riga.
- Majone, Giandomenico (1994), "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, vol. 17.
- Majone, Giandomenico (1996a), "Regulation and its modes", em Giandomenico Majone (ed.), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- Majone, Giandomenico (1996b), "Theories of regulation", em Giandomenico Majone (ed.), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- Majone, Giandomenico (1996c), "The European Commission as Regulator", em Giandomenico Majone (ed.), *Regulating Europe*, Londres, Routledge.
- Majone, Giandomenico (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, vol. 17 (2).
- Mozzicafreddo, Juan (1998), "Estado, Modernidade e Cidadania", em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (org.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Modernização da Administração Pública e Poder Político", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Políticas Públicas de Concertação Social: Cidadania e Mercado", *Sociedade e Trabalho*, vol. 12/13.
- Mozzicafreddo, Juan (2001c), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), "A responsabilidade e a cidadania na administração pública", em Juan Mozzicafreddo, et al. (org.), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), "Interesse público e funções do Estado - Dinâmica conflitual de mudança", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2008), "Módulo: Estado e Administração", comunicação apresentada na conferência *Curso de Alta Direção em Administração Pública – CADAP*, ISCTE, 2008-2009, Lisboa.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1993), *Reinventing government, How the entrepreneurial spirits is transforming the public sector*, Plume/Penguin Group (1ª edição 1992).
- Peters, B. Guy (1997), "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms", *West European Politics*, vol. 20 (4).
- Peters, Guy (2000), "Globalization, Institutions and Governance", em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (ed.), *Governance in the Twenty-first Century – Revitalizing the Public Service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development.
- Pierre, Jon (2000), "Externalities and Relationships: Rethinking the Boundaries of the Public Service", em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (ed.), *Governance in the Twenty-first Century – Revitalizing the Public Service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *The Indian Journal of Public Administration*, vol. XXXIX (4).
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da administração pública na União Europeia: Porque necessitamos de mais ética no serviço público?", em Juan Mozzicafreddo, et al. (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum.", em Juan Mozzicafreddo, et al. (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.
- Pollitt, Christopher (2000), "How Do We Know Good Public Services Are", em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (ed.), *Governance in the Twenty-first Century – Revitalizing the Public Service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), "Modelos de Gestão Pública", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol. I (1).
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.

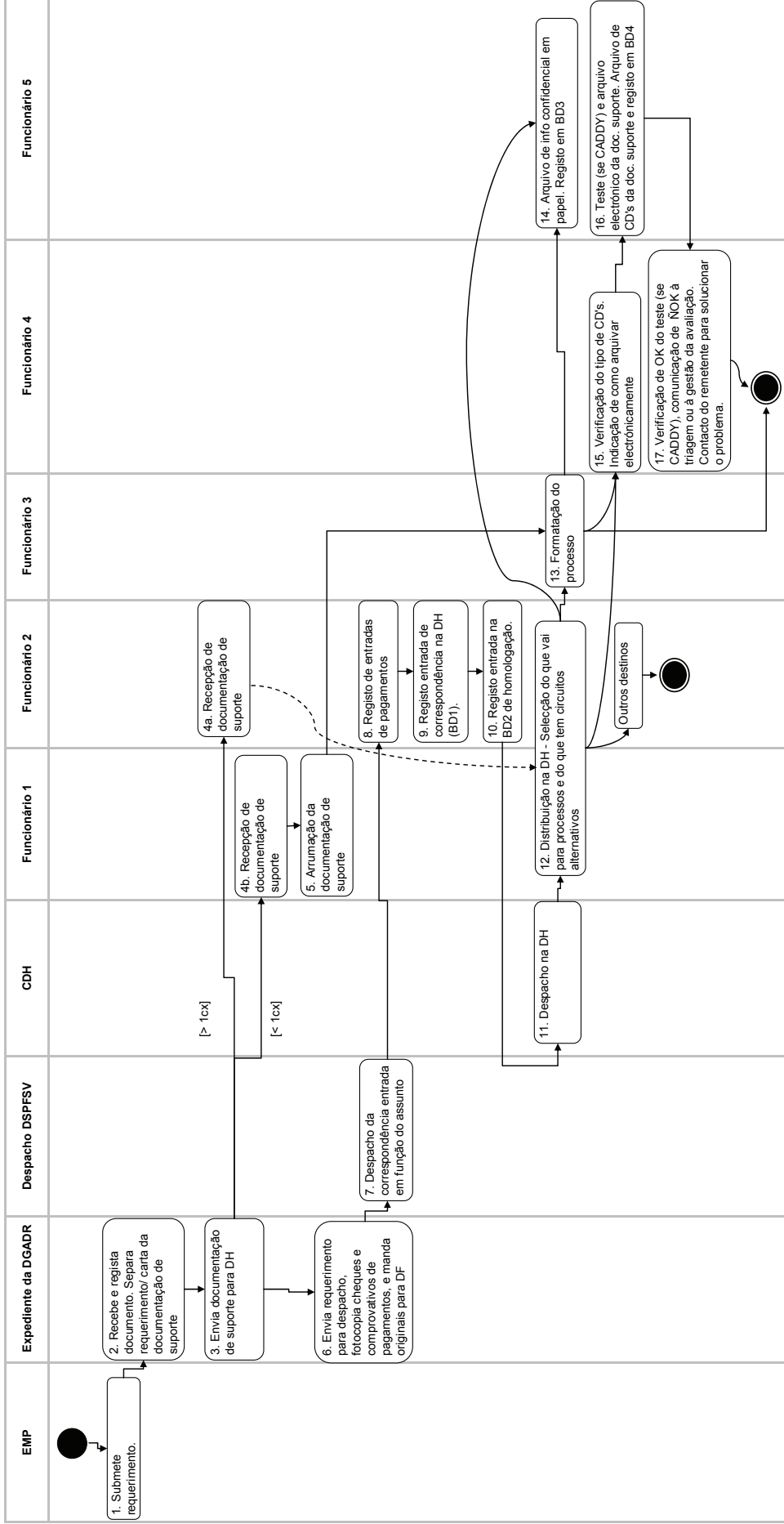
- Savoie, Donald J. (2000), "Introducing the Topic", em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (ed.), *Governance in the Twenty-first Century – Revitalizing the Public Service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development.
- Snellen, Ignace (2000), "Public Service in an Information Society", em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (ed.), *Governance in the Twenty-first Century – Revitalizing the Public Service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development.
- Talbot, Colin (2003), "Le réforme de la gestion publique et ses paradoxes: l' experience britannique", *Revue Française d' Administration Publique* (105/106).
- Wright, Vincent (2000), "Blurring the Public-Private Divide", em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (ed.), *Governance in the Twenty-first Century – Revitalizing the Public Service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development.

ANEXOS

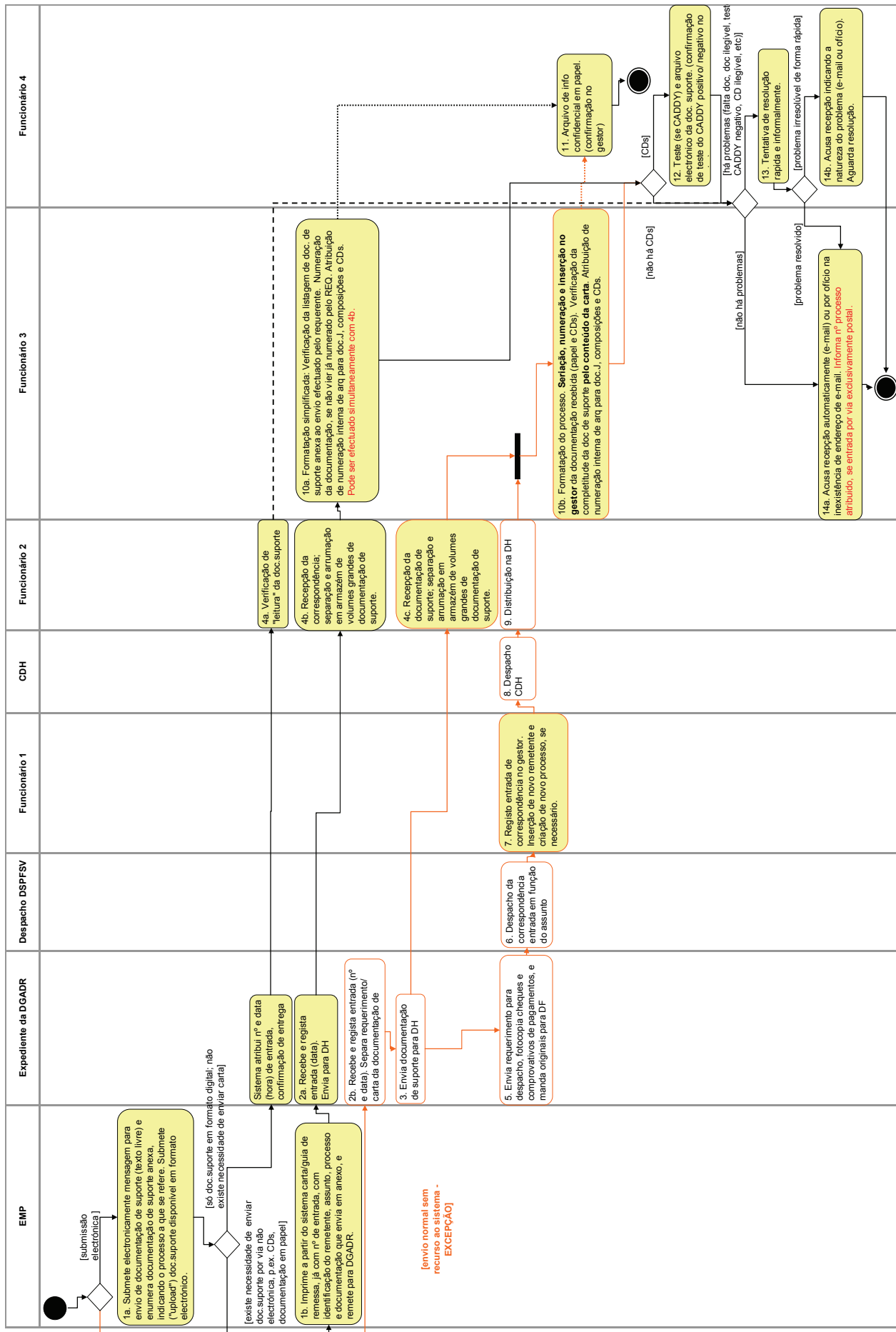
Anexo A - Ficha de inquérito para mapeamento de procedimentos

Procedimento:												
nº	Tarefa		Funcionário	Inputs	Duração		Resultado			Encaminhamento Tarefa nº	Constrangimentos/ propostas de melhoria	
	Descrição	Mín.			Máx.	Opção decisória	Outputs					

Anexo B - Procedimento actual de entrada de correspondência, até ao início do procedimento de avaliação

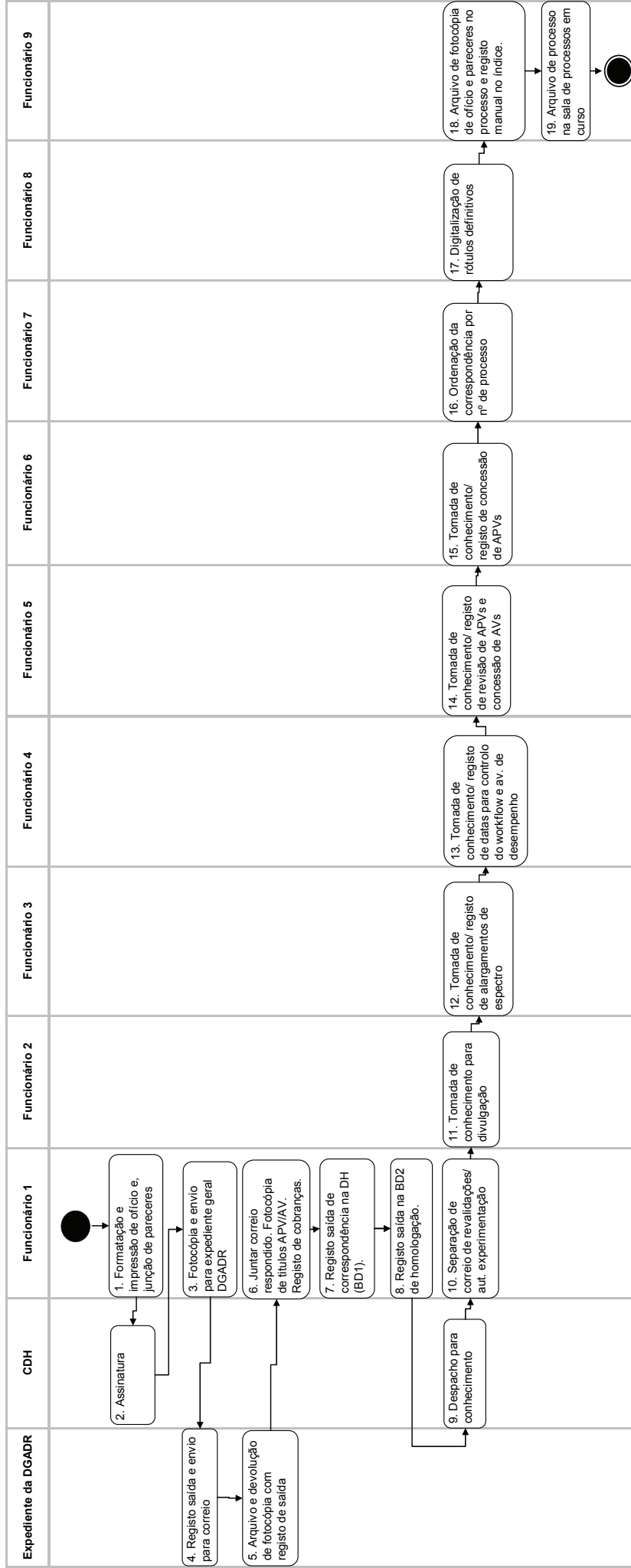


Anexo C - Proposta de procedimento para a entrada de correspondência, até ao início do procedimento de avaliação

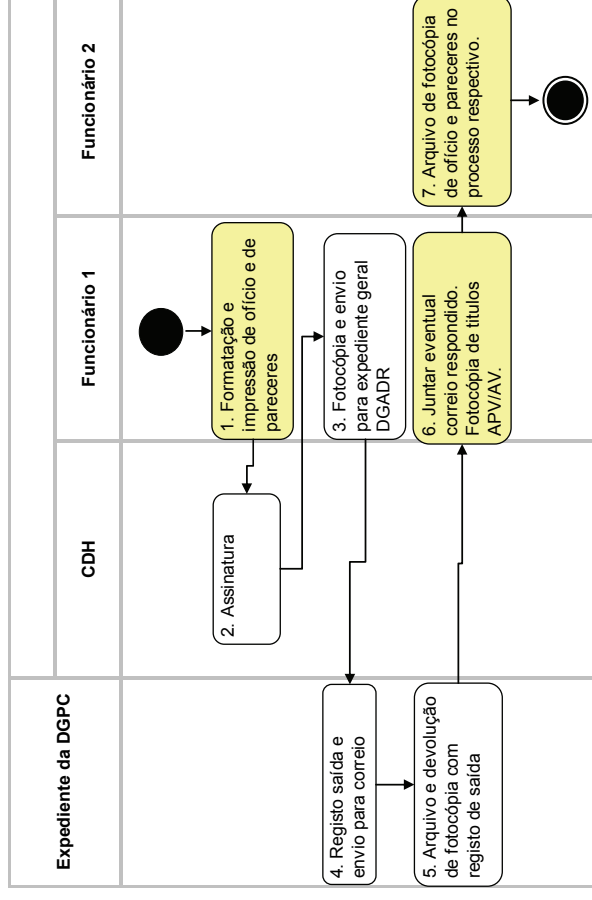


Este procedimento assume a possibilidade de entrada de documentação, por via estritamente electrónica, ou por via postal. No caso da via postal são distinguidas as hipóteses do remetente usar o sistema através da *extranet*, sendo a documentação indexada pelo próprio, ou da entrada “normal” de correio sem recurso ao sistema (a laranja), que se pretende que seja a excepção, mas que carece de enquadramento no sistema. Identifica-se, que no caso de submissão de documentação por via electrónica, só existe um passo a exigir intervenção humana: verificação de legibilidade dos ficheiros enviados. As fases sombreadas a amarelo traduzem fases com algum grau de alteração à situação actual.

Anexo D - Procedimento actual de saída de correspondência

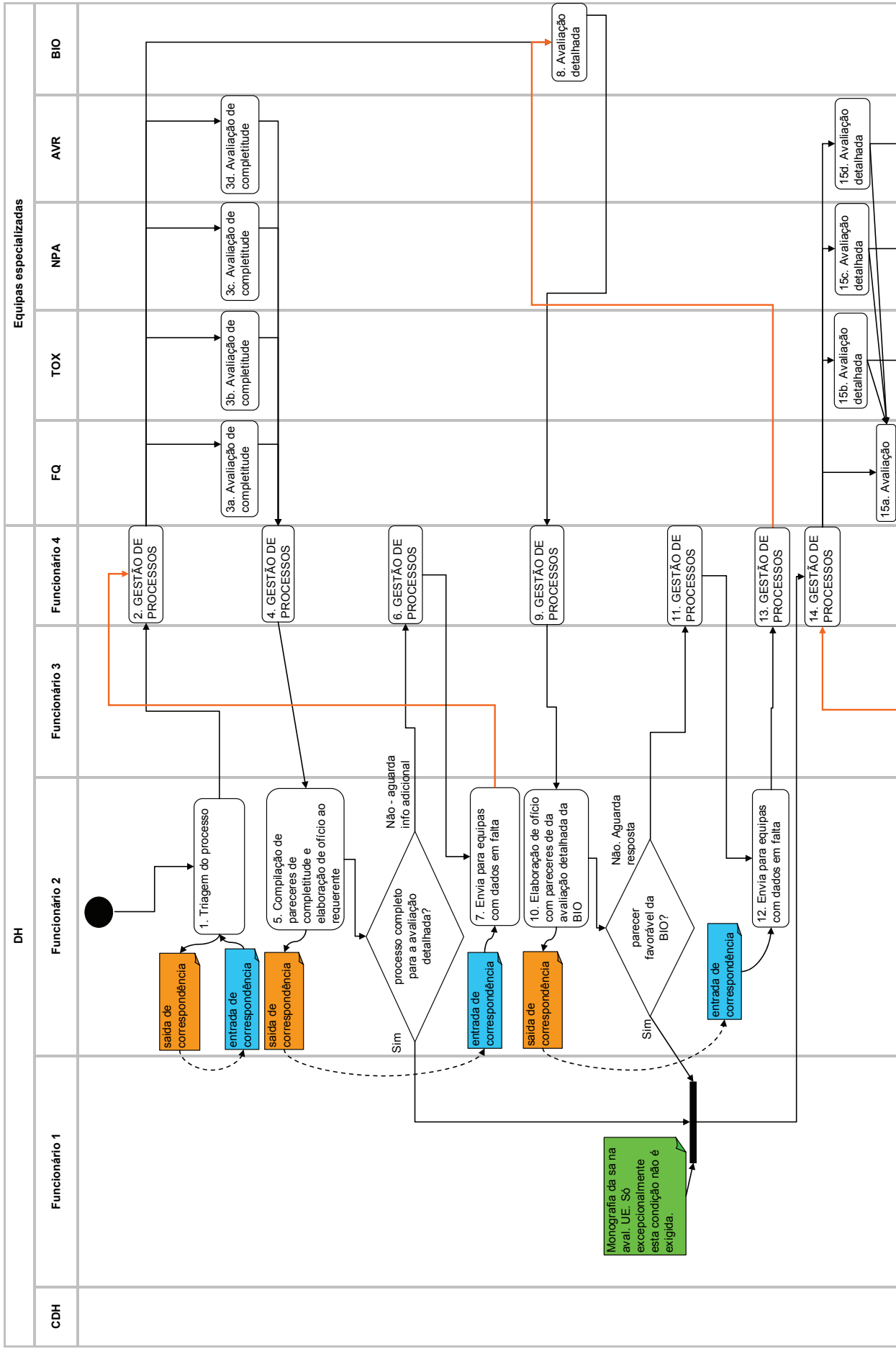


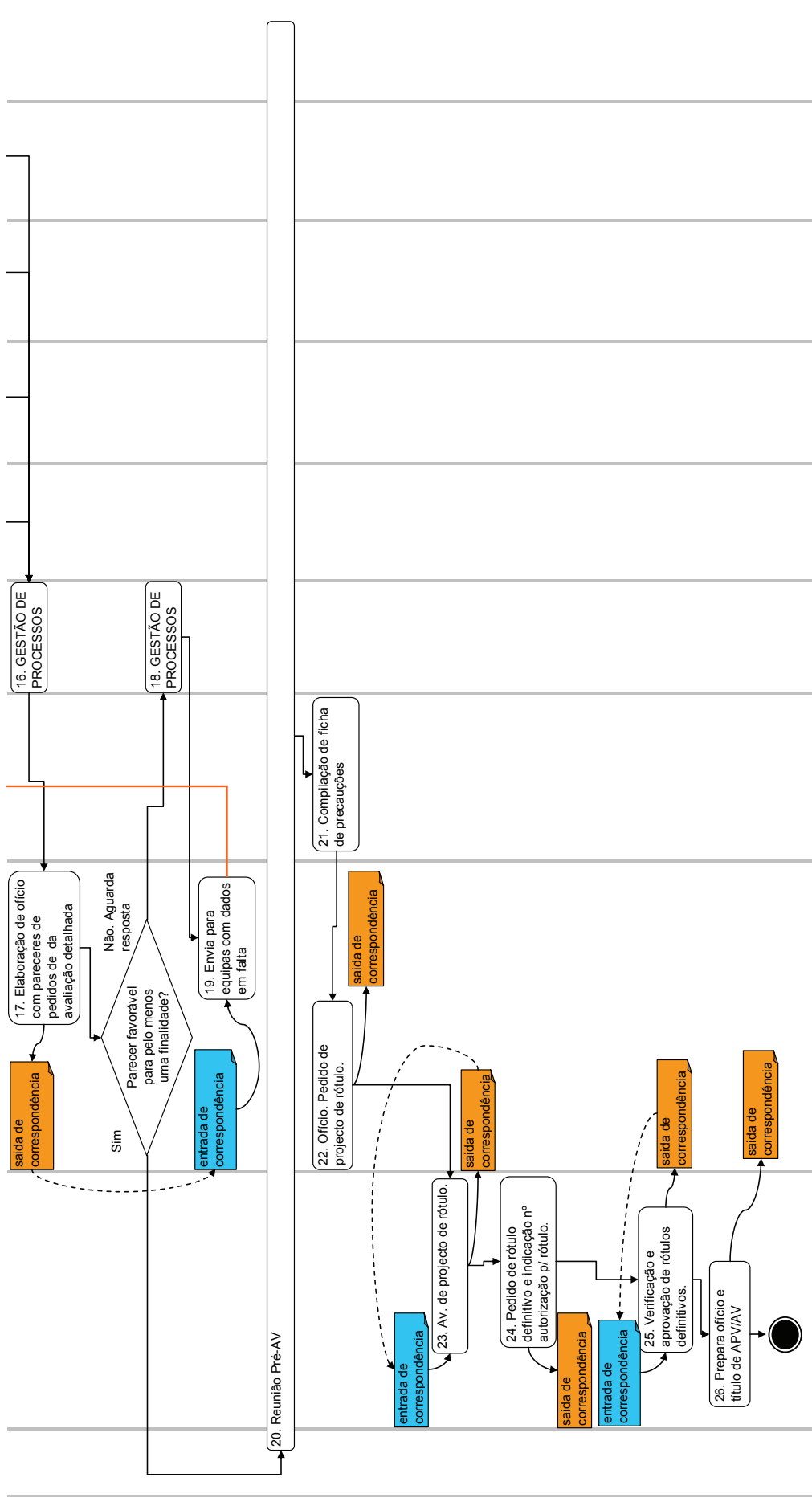
Anexo E - Proposta de procedimento para a saída de correspondência



A simplificação deste procedimento baseia-se no pressuposto da informação constar no sistema tecnológico de informação, sendo dispensado o circuito para tomada de conhecimento e/ou actualização de registos geridos individualmente. Poderão ser criados alertas para situações específicas. Como regra, a informação, quando necessária, deverá ser procurada no próprio sistema. É de salientar que se deseja reduzir ao mínimo necessário a saída de ofícios, sendo todos os passos menos relevantes cumpridos através de alertas automáticos, enviados por correio electrónico. As fases sombreadas a amarelo traduzem fases com algum grau de alteração face à situação actual.

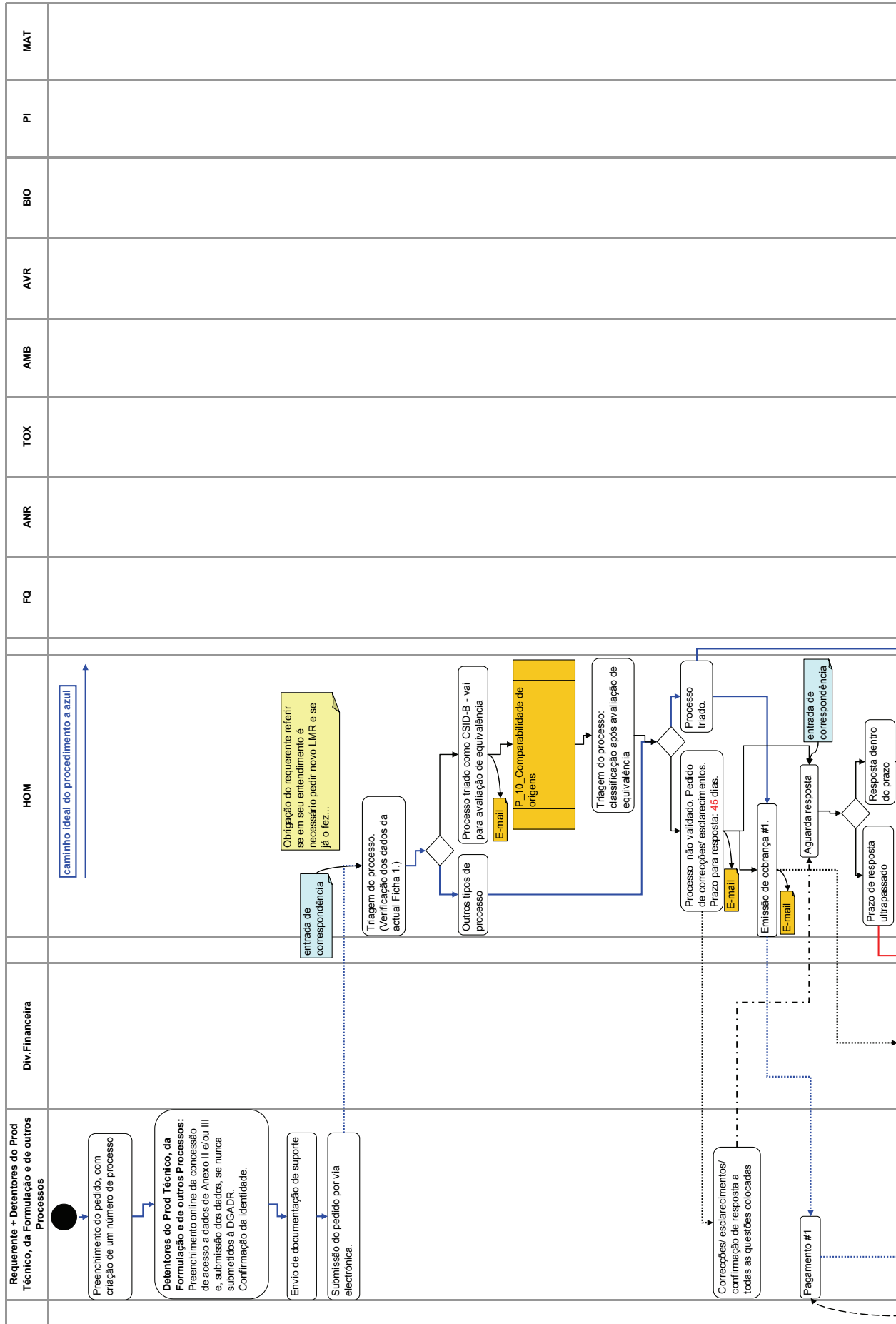
Anexo F - Procedimento actual de avaliação de um produto fitofarmacêutico para concessão de autorização de venda

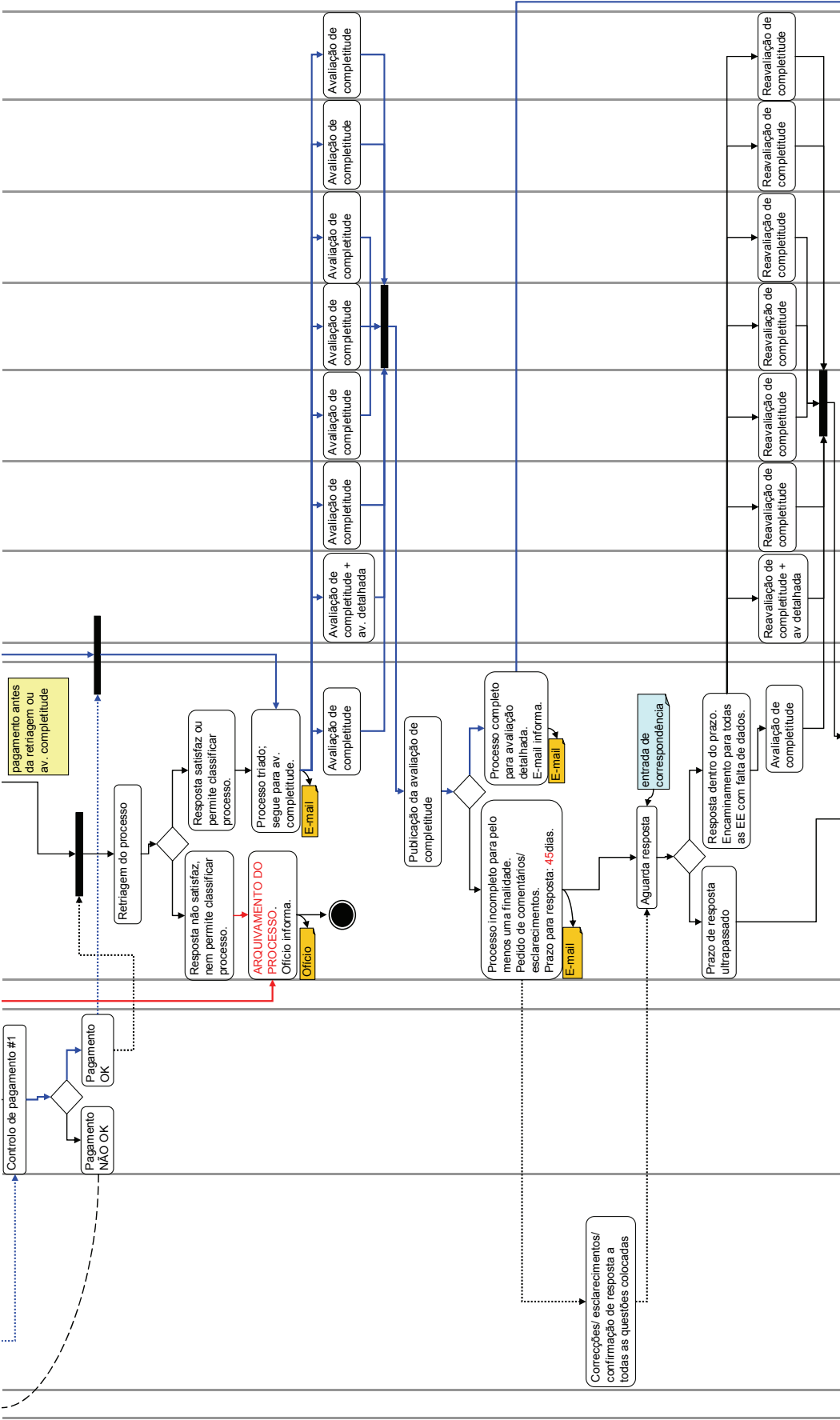


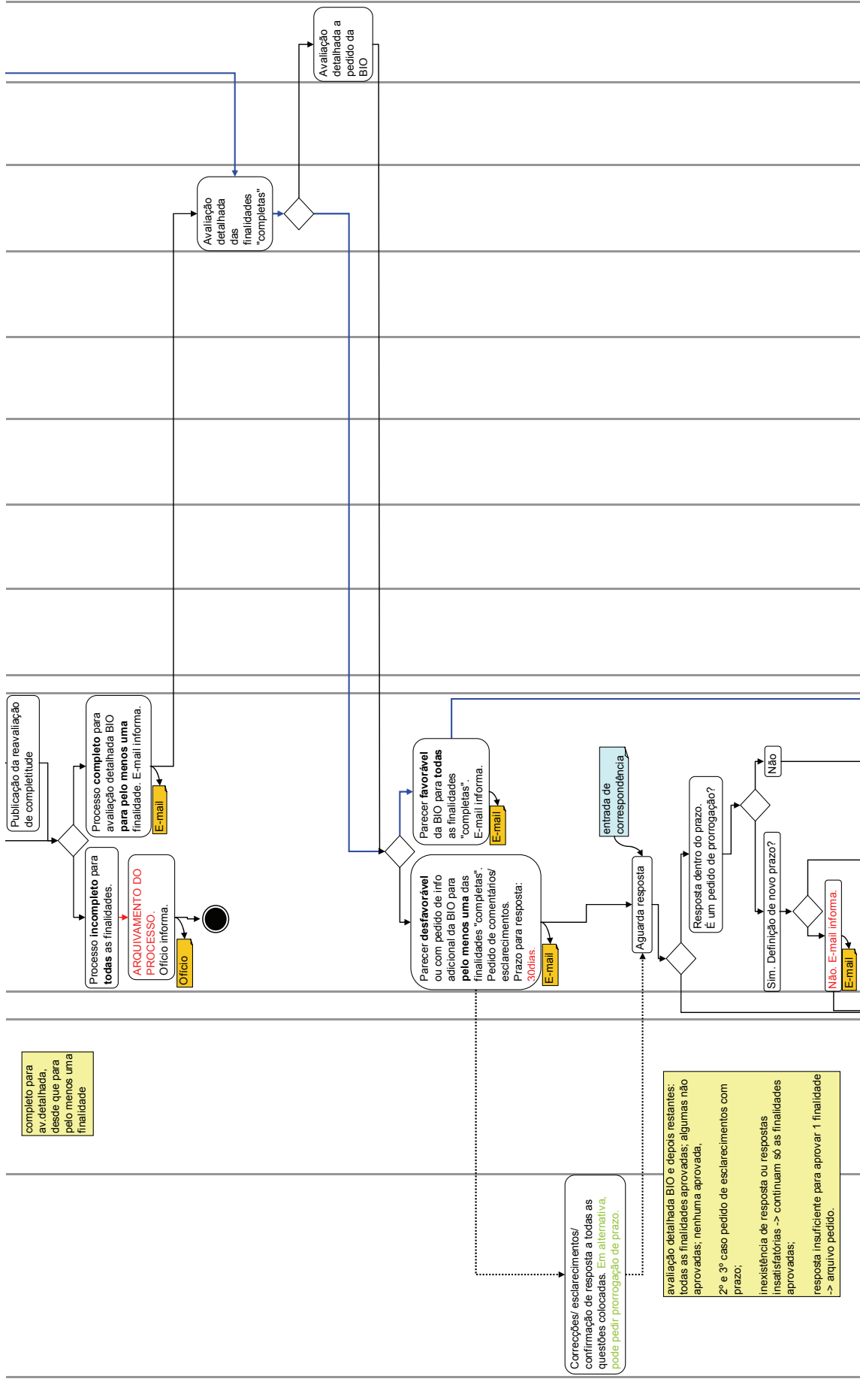


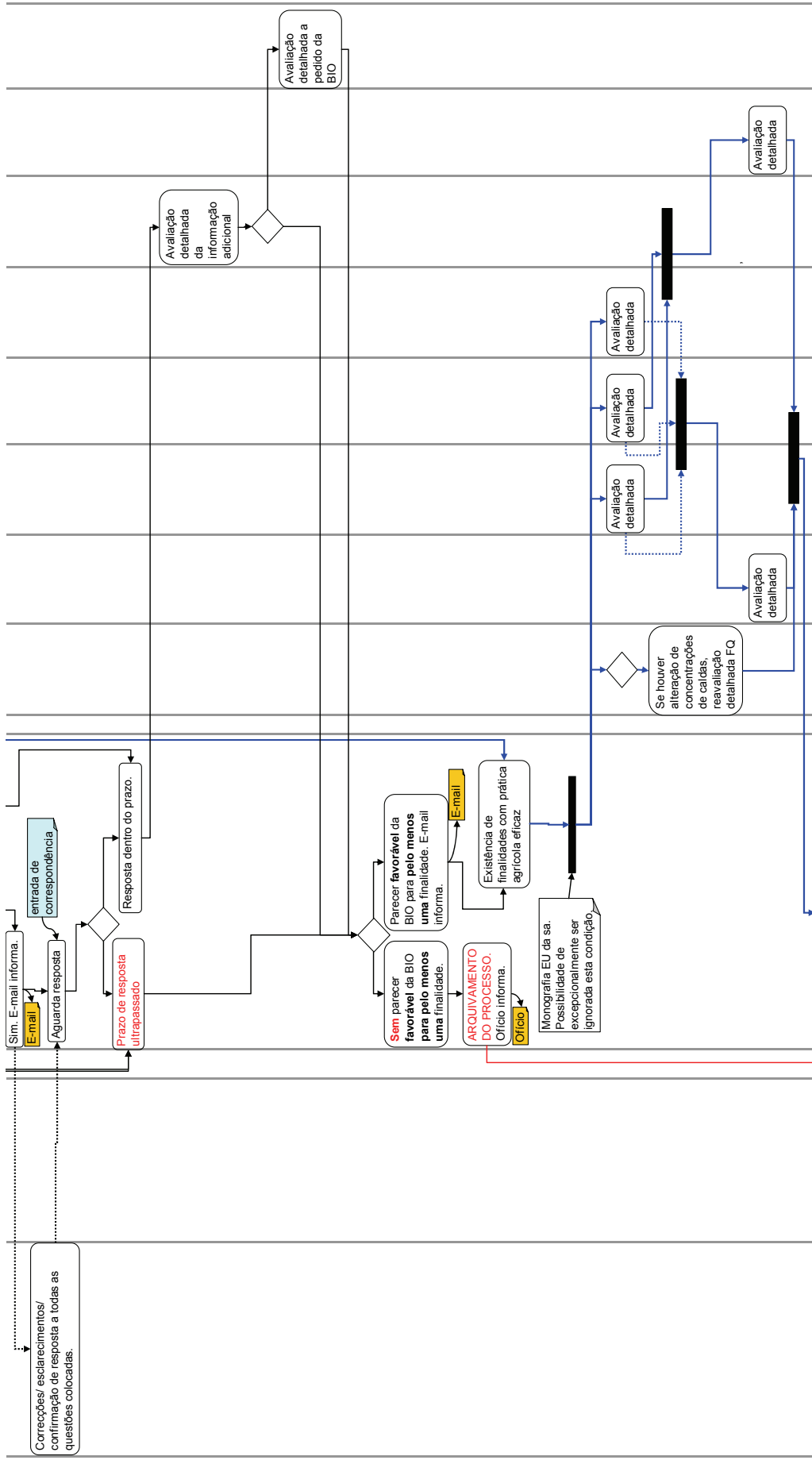
Neste procedimento é de salientar: i) a frequência de entrada e saída de correspondência em ofício; ii) a ocupação de um funcionário a tempo inteiro no registo e gestão da circulação dos processos; iii) a existência de 3 fases em que o processo pode retornar a uma fase anterior (setas laranja), criando a possibilidade de um ciclo sem fim no procedimento.

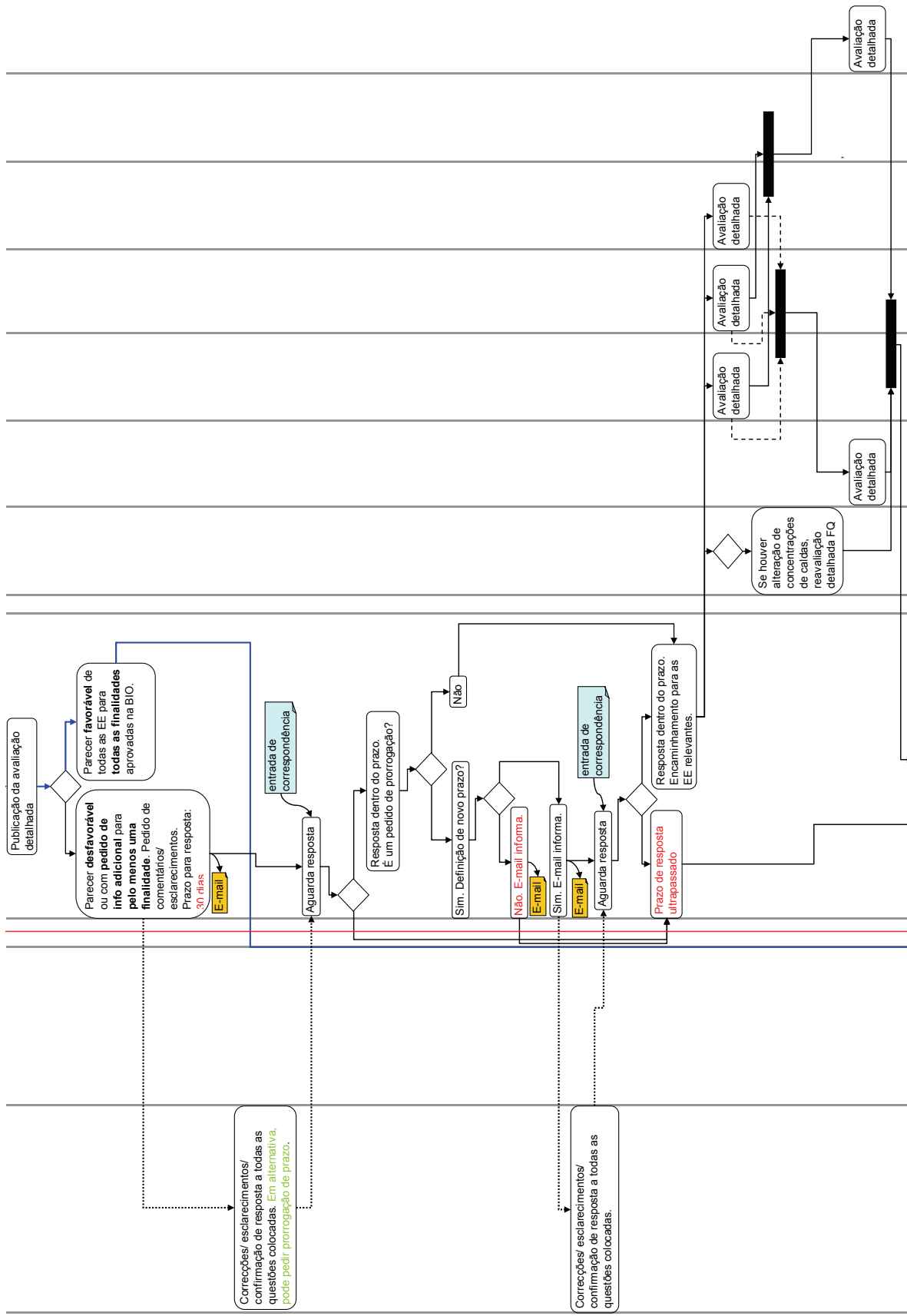
Anexo G - Proposta de procedimento para a avaliação de um produto fitofarmacêutico





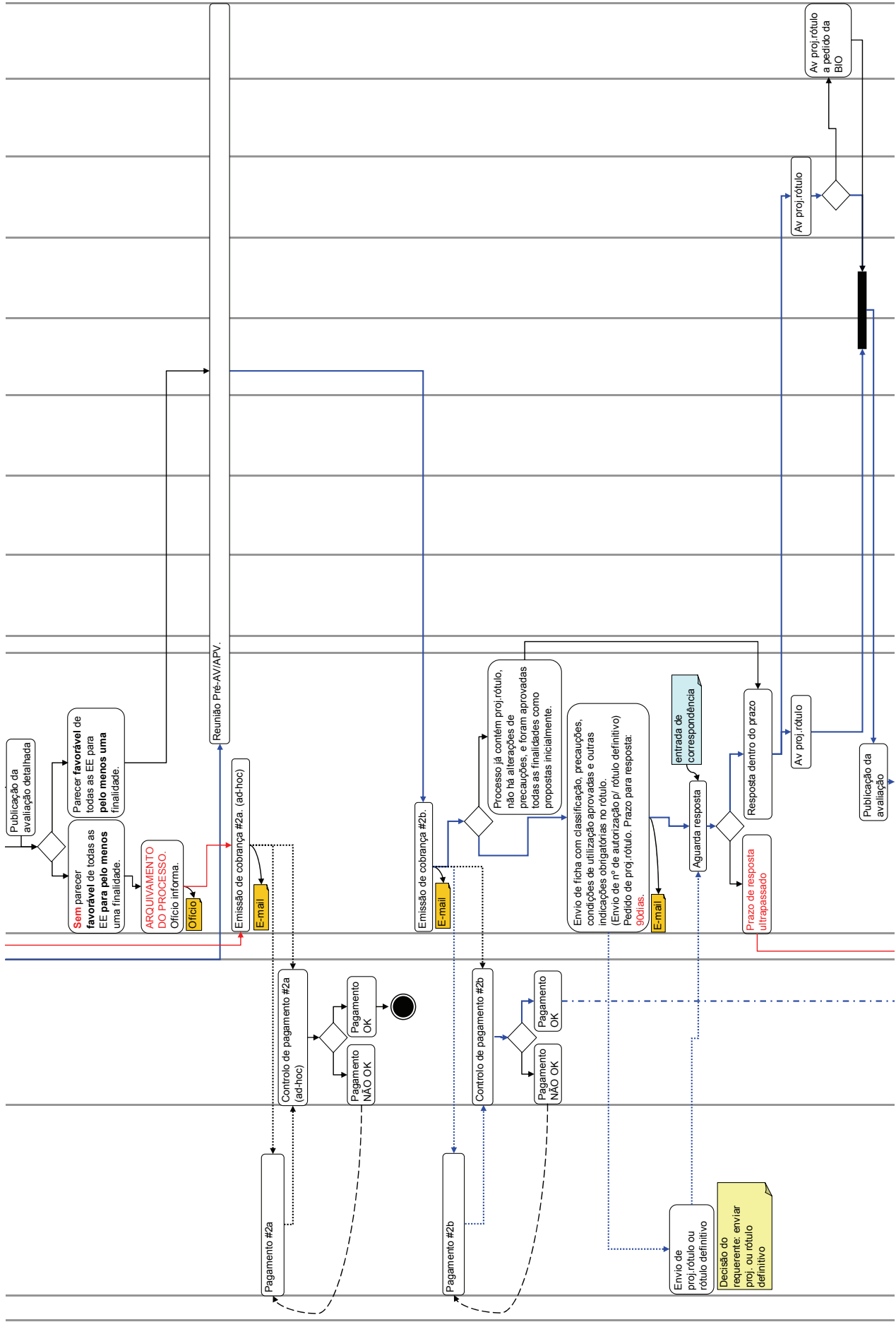


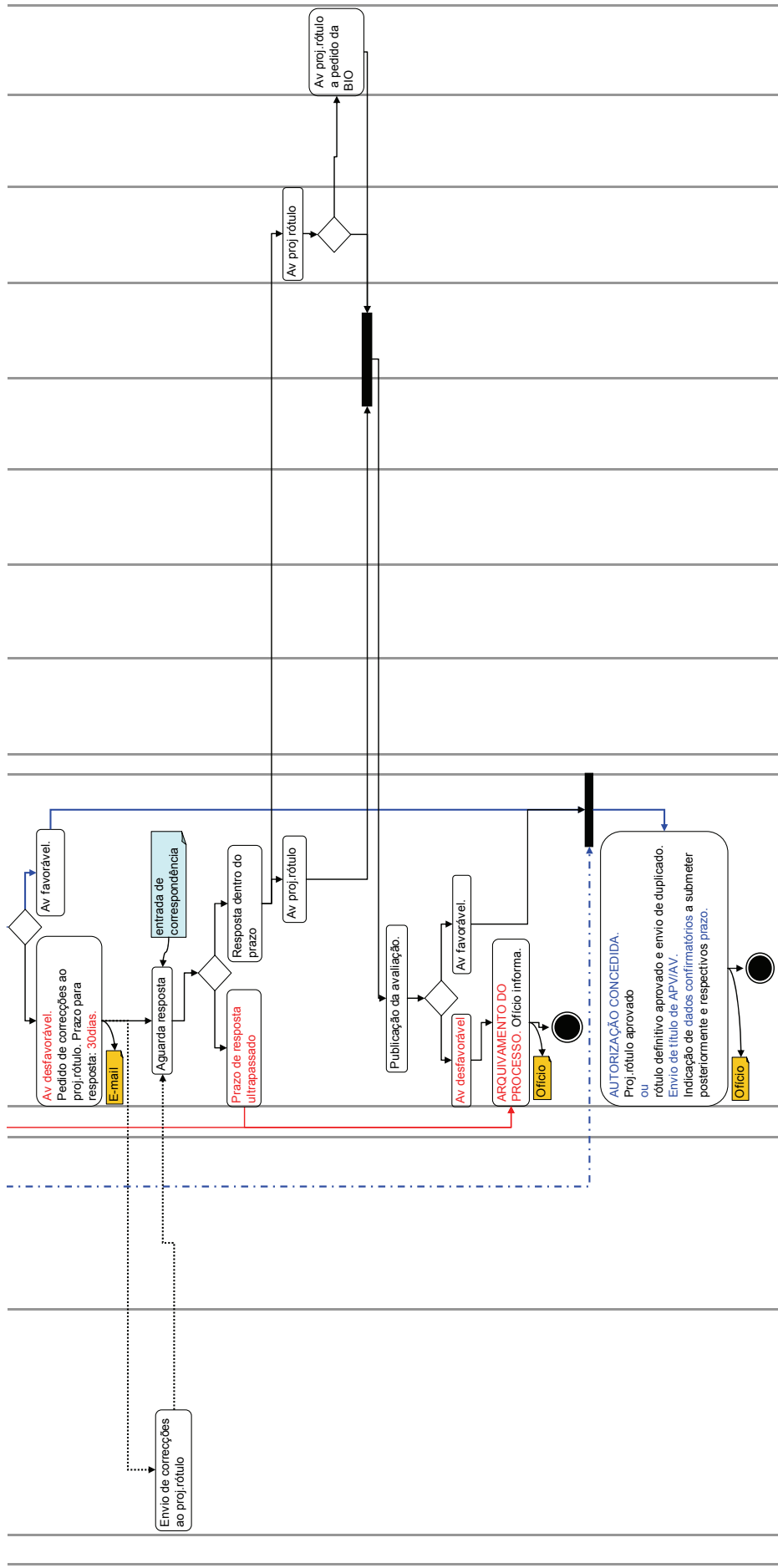




Correcções/ esclarecimentos/ confirmação de resposta a todas as questões colocadas. Em alternativa, pode pedir prorrogação de prazo.

Correcções/ esclarecimentos/ confirmação de resposta a todas as questões colocadas.





Nesta proposta é de salientar o facto do procedimento estar linearizado, no sentido de que foram extintos retornos a fases anteriores, sendo claramente identificadas as regras a seguir, de modo a proceder à inserção do mesmo numa aplicação gestora de fluxos de trabalho. É claramente definido que em cada fase do procedimento, só existe uma única oportunidade de recurso pelo requerente. É dispensada a avaliação do rótulo, uma vez que é um pressuposto assumido que o título de autorização contém toda a informação relevante, alocando no requerente a responsabilidade de colocação no mercado de um rótulo em conformidade. É prevista a comunicação por alertas via correio electrónico, de modo a reduzir o tráfego de saída. As tarefas são desagregadas até a actividade exercida por um único funcionário de modo a permitir a avaliação de desempenho individual pelo sistema.

Anexo H - Projecto de documentos a reproduzir online no site

Documentos públicos

Título de Autorização de Venda:

Produto: _____ Substância(s) activa(s) e teor(es): _____

Tipo de formulação: _____

Detentor: _____

Pedido efectuado em: _____ para as finalidades:

finalidade	Prot. Int.	uso menor	uso extraor.	restrição	Época ou estado fenológico	técnica de aplicação	Aplicação (produto comercial)				Base de cálculo		IS (dias)		
							número máx.	intervalo mín. / máx.	Concentração mín. / máx.	Vol. calda mín. / máx.	Dose mín. / máx.				

Finalidades aprovadas:

finalidade	Prot. Int.	uso menor	uso extraor.	restrição	Época ou estado fenológico	técnica de aplicação	Aplicação (produto comercial)				Base de cálculo		Precauções específicas para a finalidade		
							número máx.	intervalo mín. / máx.	Concentração mín. / máx.	Vol. calda mín. / máx.	Dose mín. / máx.				

Finalidades não aprovadas

finalidade	Prot. Int.	uso menor	uso extraor.	restrição	Época ou estado fenológico	técnica de aplicação	Aplicação (produto comercial)				Base de cálculo		IS (dias)		
							número máx.	intervalo mín. / máx.	Concentração mín. / máx.	Vol. calda mín. / máx.	Dose mín. / máx.				

Ficha de precauções:

Classificação: _____

Frases de precaução obrigatórias no rótulo:

- .
- .

Precauções biológicas para o produto, obrigatórias no rótulo:

- .
- .

Embalagens aprovadas:

- material: _____ capacidade: _____
- material: _____ capacidade: _____

Base para as medidas de mitigação de risco impostas:

- .
- .

Lista de estudos de suporte da autorização considerados essenciais, para os quais foi pedida protecção

Secção	Autor	Data	Título Referência	Dono	Protecção de dados até

Pesquisa de finalidades autorizadas:

(para filtrar escolher um ou mais critérios, deixar em branco para obter lista completa):

Cultura: Inimigo: Produto: Substância activa:

APV:

(exemplo parcial de listagem)

fase / situação de protecção fitossanitária	nome	produto comercial	substância activa	Epoca ou estado fenológico	técnica de aplicação	número de aplicação	Aplicação (produto comercial)				Base de cálculo	IS (tab)	Classificação	Precauções específicas para a finalidade	dt limite utilização						
							nome	APV/AE/ APV/AE/XT	restrição	uso extra						uso menor	Proteção Integrada	Vol. calda	Concentração	Intervalo	numero
pós-emergência infestantes gramíneas anuais	FUSILADE MAX	APV 3487 fluazifope-P (éster butílico)	fluazifope-P (éster butílico)	3 - 4 folhas até ao afilhamento	pulverização	1	-	-	0,333	0,067	U/h	300	600	2	2	U/ha	Dose	7	Xi, N	Não aplicar quando o terreno estiver muito seco. Não atingir as culturas vizinhas.	-
	infestantes gramíneas vivazes	FUSILADE MAX	APV 3487 fluazifope-P (éster butílico)	aplicar logo que apresentem 4 folhas ou o seu caule aéreo lenha cerca de 15 cm de comprimento.	pulverização	1	-	-	0,500	1,000	U/h	300	600	3	3	U/ha	Dose	7	Xi, N	Não aplicar quando o terreno estiver muito seco. Não atingir as culturas vizinhas.	-

BATAFEIRA

fase / situação de protecção fitossanitária	nome	produto comercial	substância activa	Epoca ou estado fenológico	técnica de aplicação	número de aplicação	Aplicação (produto comercial)				Base de cálculo	IS (tab)	Classificação	Precauções específicas para a finalidade	dt limite utilização						
							nome	APV/AE/ APV/AE/XT	restrição	uso extra						uso menor	Proteção Integrada	Vol. calda	Concentração	Intervalo	numero
a plantação dálmetes	CICLONE 5G	APV 3226	clorpirifos	só trat. generalizados	distribuição	1	-	-	-	-	-	-	-	80	80	kg/ha	Dose	-	N	Incorporar homogeneamente.	-
	RISBAN 5G	APV 3243	clorpirifos	só trat. generalizados	distribuição	1	-	-	-	-	-	-	-	80	80	kg/ha	Dose	-	N	Incorporar homogeneamente.	-
pré-emergência infestantes monoc. e dicot.	CICLONE 5G	APV 3225	clorpirifos	só trat. localizados	distribuição	1	-	-	-	-	-	-	-	25	25	kg/ha	Dose	-	N	Incorporar homogeneamente.	-
	RISBAN 5G	APV 3243	clorpirifos	só trat. localizados	distribuição	1	-	-	-	-	-	-	-	25	25	kg/ha	Dose	-	N	Incorporar homogeneamente.	-
pós-emergência infestantes anuais	ARTIST	APV 3476	flufenaceto	aplicar depois da amontoa; as infestantes não devem ter mais de 2 folhas.	pulverização	1	-	-	0,250	0,500	kg/h	400	600	1,5	2	kg/ha	Dose	-	Xi, N	Não aplicar mais do que 3 anos consecutivos nos mesmos solos. Proceder à alternância com herbicidas de diferentes modos de acção. Não aplicar em terrenos com elevado teor de calcário. Não plantar ou semear qualquer cultura diferente das referidas no rótulo.	-
	FOCUS ULTRA	APV 2976	metribuzina	infestantes em crescimento activo, desde a fase de 3 folhas até início do afilhamento.	pulverização	1	-	-	0,333	1,000	U/h	200	600	2	2	U/ha	Dose	84	Xi	Não tratar culturas em deficientes condições vegetativas. Não aplicar com previsão de chuva nos 6 horas seguintes. Não atingir culturas vizinhas. Em caso de substituição da cultura deve mediar um período de 4 semanas entre a aplicação e a sementeira de um	-

Pesquisa de produtos autorizados:

(para filtrar escolher um ou mais critérios, deixar em branco para obter lista completa)

Produto: Substância activa: APV:
Tipo de formulação: Data de autorização de a
Cancelamento de a
Data limite de comercialização de a
Data limite de utilização de a
Detentor:

(exemplo parcial de listagem)

Designação comercial	Autorização			Detentor	cancelamento	Limite	
	APV	3474	27-03-2003			comercialização	utilização
ACTARA 25 WG	APV	3474	27-03-2003	Syngenta	-	-	-

formulação WG

25%(p/p)

tiametoxame

classificação N

função, actividade biológica, frases RS Insecticida sistémico que actua por contacto e ingestão. Não contaminar as águas. Muito tóxico para organismos aquáticos, podendo causar efeitos nefastos a longo prazo no ambiente aquático. Para protecção dos organismos aquáticos, não aplicar em terrenos adjacentes a águas de superfície. Perigoso para abelhas. Não aplicar durante a floração das culturas. Não aplicar na presença de infestantes em floração na parcela a tratar.

ARTIST	APV	3476	04-04-2003	BCS	-	-	-
--------	-----	------	------------	-----	---	---	---

formulação WG

24%(p/p)
17,5%(p/p)

flufenaceto
metribuzina

classificação Xn, N

função, actividade biológica, frases RS Herbicida residual, sistémico e de contacto, absorvido pelas folhas e raízes. Não contaminar as águas. Extremamente perigoso para organismos aquáticos. Não aplicar em terrenos adjacentes a cursos de água.

BASTA S	APV	3061	15-05-2000	BCS	-	-	-
---------	-----	------	------------	-----	---	---	---

formulação SL 150g/L 13,5%(p/p) glufosinato (sal de amónio)

classificação Xn

função, actividade biológica, frases RS Herbicida absorvido pelas folhas e tecidos verdes. Não contaminar as águas. Perigoso para organismos aquáticos. Não aplicar em terrenos agrícolas adjacentes a cursos de água.

Outros exemplos de listagens:

- Diário de todos os procedimentos concluídos (autorizações, cancelamentos, alargamentos de espectro de acção, transferência de titularidade, etc...), permitindo a quem queira, manter-se a par de todas as novidades ocorridas;

- Listagem de estudos existentes na DGADR, dando cumprimento às obrigações em matéria de informação de ambiente:

Secção	Autor	Data	Título Referência	Dono	Protecção de dados até

- Listagem de todos os produtos cancelados, ou de todas as finalidades, para as quais não existem produtos aprovados;
- Listagem de todas as finalidades novas com requerimentos em avaliação.

Divulgação pública do desempenho organizacional

(estatísticas a título indicativo)

Estatística	Valor actual	Objectivo anual	Valor ano transacto
Nº de processos concluídos			
Nº de processos concluídos/ mês			
Nº autorizações			
Nº autorizações/ mês			
Nº de processos pendentes			
Nº de finalidades em estudo			
Nº de finalidades novas em estudo			
Nº de <i>stakeholders</i> registados			
Duração média na triagem			
Duração média na completitude			
Duração média na avaliação de identidade			
Duração média na avaliação de eficácia			
Duração média na avaliação de risco			
Duração média na avaliação de um processo			

**Documentos reservados
(para uso interno ou do requerente)**

Para consulta, o requerente, após realizar o *login*, observará num único ecrã o ponto de situação dos seus processos, organizados nas fases em que se encontram. Clicando na linha respectiva poderá aceder (para leitura) ao conteúdo do processo, às decisões e avaliações, podendo consultar os pareceres produzidos pela DGADR/DSPFSV:

Processos em triagem

Processo	Nome	Data de requerimento	Data de passagem à fase presente

Processos em completitude

Processo	Nome	Data de requerimento	Data de passagem à fase presente

processos em avaliação de eficácia

Processo	Nome	Data de requerimento	Data de passagem à fase presente

processos em

Processo	Nome	Data de requerimento	Data de passagem à fase presente

Nas fases nas quais são esperados *inputs* adicionais do requerente, poderão ser conferidas permissões para a introdução de dados complementares ou de substituição (em regra não deve ser permitida a correcção de dados do requerimento, para efeitos de transparência e rastreabilidade).

No caso dos funcionários, estes terão perfis específicos de visualização dos processos, organizados pelas fases dos diferentes procedimentos, nos quais tenham intervenção ou necessitem consultar, podendo aceder e realizar as operações para as quais estejam devidamente habilitados por permissões de alteração e/ou introdução de dados, em função do perfil do utilizador, das suas atribuições e da fase do procedimento. Todos os funcionários terão assim uma indicação clara dos processos que têm a si atribuídos em qualquer dado momento:

Processos em completitude -TOX

Processo	Nome	Data de requerimento	Data de passagem à fase presente

Processos em avaliação detalhada -TOX

Processo	Nome	Data de requerimento	Data de passagem à fase presente

Processos em ...

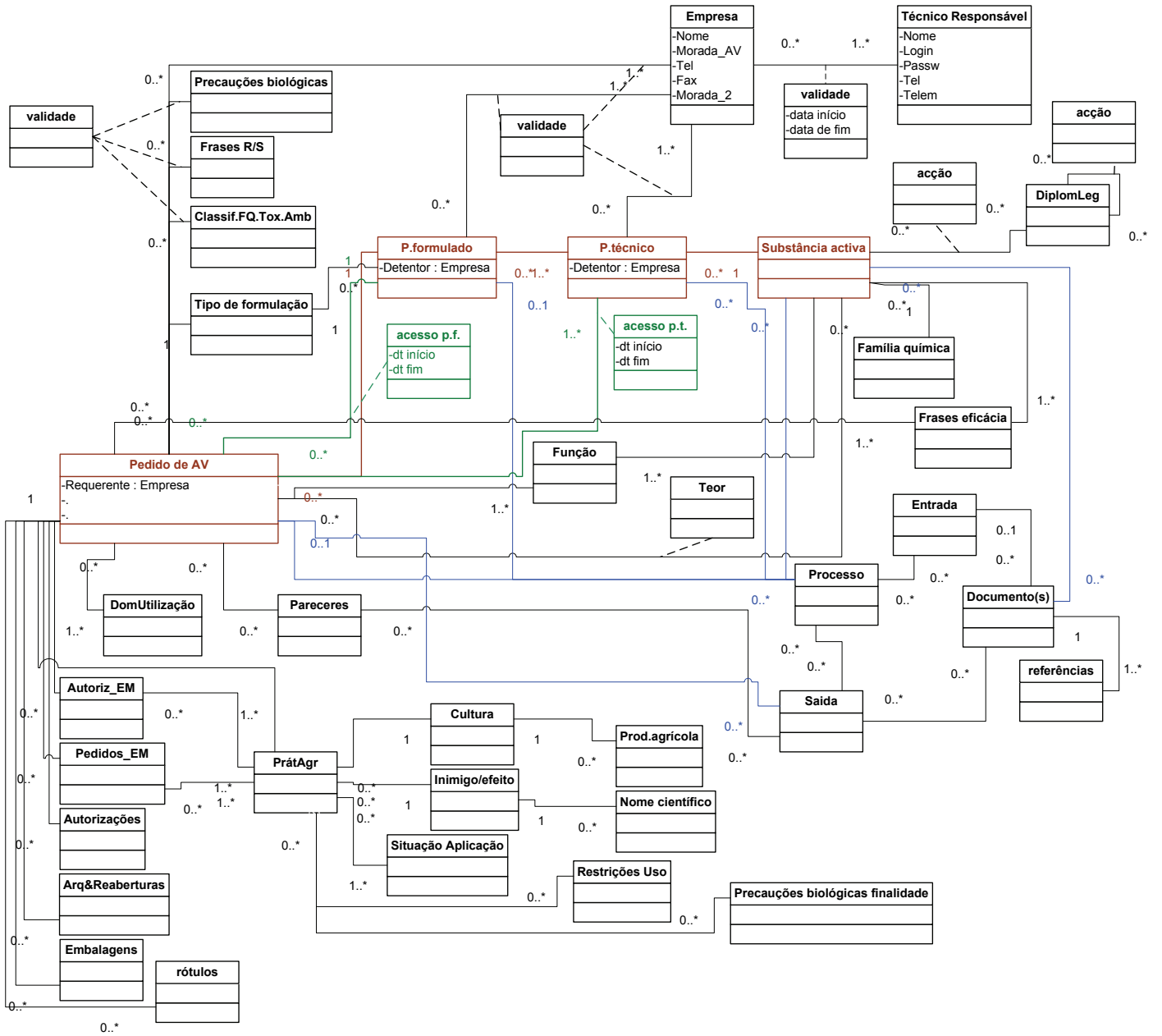
Processo	Nome	Data de requerimento	Data de passagem à fase presente

Outros exemplos de listagens

Para uso exclusivamente interno, deverão ainda ser previstas as seguintes listagens:

- Entradas e saídas de correspondência, para controlo e inserção de dados na perspectiva de quem só gere a correspondência entrada ou saída, sem ligação com processos;
- Pareceres emitidos filtráveis por autor, equipa, ou processo, permitindo a impressão em caso de necessidade, contribuindo para a substituição gradual voluntária do arquivo físico pelo electrónico;
- N° de processos e durações médias, mínimas e máximas das actividades de cada funcionário, das diferentes fases de cada procedimento, e da totalidade dos procedimentos, de modo a garantir o controlo de desempenho organizacional e individual, e identificação de constrangimentos;
- Indicação resumida em que fase do procedimento se encontra cada processo, para todos os procedimentos
- Cobranças efectuadas e pagamentos recebidos, para controlo financeiro.

Anexo I - Diagrama da informação estruturada necessária à implementação do sistema





Europass Curriculum Vitae

Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s) **Bento Alberto Heimbeck Pereira de Carvalho**
Morada(s) R. Bernadino Machado, 120-4ºE
P-2785-092 S.D. Rana (Portugal)
Endereço(s) de correio electrónico bcarvalho@dgadr.pt; bahpcarvalho@gmail.com
Nacionalidade Portugal, Alemanha
Data de nascimento 01/05/1969
Sexo Masculino

Experiência profissional

Datas	06/2007 →
Função ou cargo ocupado	Técnico Superior
Principais actividades e responsabilidades	Gestão e acompanhamento da avaliação comunitária de substâncias activas de produtos fitofarmacêuticos; reengenharia de procedimentos na homologação de produtos fitofarmacêuticos Membro da delegação portuguesa nas reuniões do grupo de trabalho do Conselho de Ministros na discussão do novo regulamento de produtos fitofarmacêuticos; Representante nacional (em substituição) no Comité Permanente da Cadeia Alimentar e da Saúde Animal; Nomeado representante nacional no Pesticide Steering Committee da EFSA (Agência Europeia de Segurança Alimentar);
Nome e morada do empregador	Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
Datas	07/2006 - 06/2007
Função ou cargo ocupado	Técnico Superior
Principais actividades e responsabilidades	Gestão e acompanhamento da avaliação comunitária de substâncias activas de produtos fitofarmacêuticos; reengenharia de procedimentos na homologação de produtos fitofarmacêuticos
Nome e morada do empregador	Direcção-Geral de Protecção das Culturas
Datas	09/1999 - 07/2006
Função ou cargo ocupado	Colaborador em regime de avença
Principais actividades e responsabilidades	triagem, gestão e acompanhamento dos processos de pedidos de colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos e produtos biocidas preservadores de madeira, e de gestão e acompanhamento da avaliação comunitária de substâncias activas de produtos fitofarmacêuticos
Nome e morada do empregador	Direcção-Geral de Protecção das Culturas
Datas	09/1997 - 08/1999
Função ou cargo ocupado	coordenador técnico de projectos de I&D
Nome e morada do empregador	Resiquímica, Lda
Datas	11/1994 - 08/1997
Função ou cargo ocupado	coordenador técnico de projectos de I&D
Nome e morada do empregador	Hoechst Portuguesa

Página 1 / 2 - Curriculum vitae de Pereira de Carvalho Bento Alberto Heimbeck
Para mais informações sobre o Europass, consulte <http://europass.cedefop.europa.eu>
© Comunidades Europeias, 2003 20060628

Datas 10/1992 - 11/1994
 Função ou cargo ocupado Estagiário
 Nome e morada do empregador Hoechst Portuguesa
 Tipo de empresa ou sector Indústria Química

Educação e formação

Datas 1992
 Designação da qualificação atribuída Licenciatura em Engenharia Agronómica
 Principais disciplinas/competências profissionais Especialidade de Protecção de Plantas, média de curso: 15 valores
 Nome e tipo da organização de ensino ou formação Instituto Superior de Agronomia/ Universidade Técnica de Lisboa

Datas 2006
 Designação da qualificação atribuída Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública
 Principais disciplinas/competências profissionais Média de curso: 16,2 valores
 Nome e tipo da organização de ensino ou formação Instituto Nacional de Administração, IP

Aptidões e competências pessoais

Primeira língua **Português**

Outra(s) língua(s)

Auto-avaliação
 Nível europeu (*)

Alemão

Inglês

Francês

Espanhol / Castelhana

Compreensão				Conversaão				Escrita	
Compreensão oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral			
C2	Utilizador avançado	C2	Utilizador avançado	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	C1	Utilizador avançado
B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente
B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente
B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	-	-

(*) [Nível do Quadro Europeu Comum de Referência \(CECR\)](#)

Carta de condução B