

***A sociedade da informação e a política em Portugal:
a democraticidade do acesso e o Estado aberto***

Filipe Montargil

Escola Superior de Comunicação Social
Instituto Politécnico de Lisboa

Resumo

Dois dos principais objectivos das políticas públicas para a sociedade da informação em Portugal consistem na democraticidade do acesso à *Internet* e na evolução no sentido de um "Estado aberto". Estes objectivos, inicialmente expressos no *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*, em 1997, mantêm, na prática, a sua relevância até à actualidade. Uma avaliação das políticas públicas permite, contudo, questionar a forma como têm vindo a ser atingidos.

No que respeita ao acesso, os dados apontam para uma evolução da utilização da *Internet* com um grande desfasamento face à média dos Estados-membro da União Europeia, a par de uma incapacidade de redução das desigualdades no acesso, em vários grupos sociais, no plano interno.

Alguns elementos apoiam adicionalmente a hipótese de que tende a prevalecer, em Portugal, uma perspectiva interna sobre a valorização do retorno para o utilizador. A presença do Estado na *Internet* parece encontrar-se mais orientada, ainda hoje, de acordo com estes elementos, para a valorização de objectivos internos e de racionalização do funcionamento da administração, do que para as necessidades e as expectativas dos cidadãos.

Palavras-chave: Estado, democraticidade, governança electrónica

Setembro de 2007

Índice

Índice de conteúdos

1. Introdução	3
2. Os primeiros passos: o Infocid	4
3. As políticas públicas formais: a democraticidade do acesso e o Estado aberto como objectivos essenciais.....	5
4. Democraticidade do acesso?	8
5. Estado aberto?.....	15
6. Conclusões	26
7. Referências	28

Índice de tabelas, gráficos e figuras

Tabela 2. Avaliação da presença na <i>Internet</i> dos sítios dos organismos da administração pública portuguesa, em 2002 e em 2003	21
Tabela 3. Avaliação da presença das câmaras municipais portuguesas na <i>Internet</i> , em 2001/2002 e em 2003	25
Gráfico 1. Evolução da utilização da <i>Internet</i> , de 1995 a 2005, em Portugal e na União Europeia	9
Gráfico 2. Diferença entre a utilização da <i>Internet</i> em grupos da população e o valor global de utilização na população portuguesa, 2002-2004 (UMIC).....	13
Gráfico 3. Indicadores de caracterização de serviços de governo electrónico, 2003-2005 (Nações Unidas).....	17
Gráfico 3. Evolução de indicadores de sofisticação online e de cobertura dos serviços de governo electrónico (Capgemini)	19
Gráfico 4. Avaliação dos serviços da administração pública portuguesa, em 2003	23

A sociedade da informação e a política em Portugal: a democraticidade do acesso e o Estado aberto*

Filipe Montargil**

1. Introdução

É apresentada, neste texto, uma abordagem à dimensão política da sociedade da informação, em Portugal. A dimensão política é aqui entendida como a tomada de decisões, por parte do Estado, através da alocação autoritária de valores. Uma vez que esta acepção remete para a tomada de decisões através de meios públicos, respeita fundamentalmente à actividade de governo, ou seja, à forma como uma determinada comunidade política se organiza e dirige.

É efectuada, em primeiro lugar, uma caracterização de alguns momentos centrais da evolução da dimensão política da sociedade da informação, sobretudo na sua fase inicial. Esta análise permite a identificação de dois objectivos essenciais, nas políticas públicas para a área, em Portugal: a democraticidade do acesso à *Internet*, através do seu alargamento e generalização, por um lado, e a progressão no sentido de um “Estado aberto”, sobretudo através das relações entre a administração pública e os seus utilizadores, por outro. Embora o seu destaque possa variar, ao longo do período em análise, estes dois objectivos afirmam-se como essenciais desde as primeiras políticas públicas para a área.

É, em seguida, avaliada a forma como estes objectivos têm vindo a ser atingidos, recorrendo a informação proveniente de várias fontes. A evolução do acesso à *Internet* é caracterizada através de estudos do Eurobarómetro e do Eurostat, desde meados da década de 1990, permitindo a comparação a nível europeu. A análise das relações entre o Estado e os cidadãos é, por sua vez, baseada em estudos sobre a presença da administração pública na *Internet* e, mais especificamente, sobre os serviços de governo electrónico.

Esta análise é efectuada, para ambos os objectivos, numa dupla dimensão. A primeira implica uma leitura comparativa, em que se tenta caracterizar o posicionamento português no contexto internacional, privilegiando a comparação com a União Europeia. Na segunda, é

* Publicado originalmente em José Dias Coelho (Org.) (2007). *Sociedade da Informação – O Percurso Português*. Lisboa: APDSI, pp. 248-278.

** Escola Superior de Comunicação Social, Instituto Politécnico de Lisboa.

efectuada uma análise do caso português, e da distribuição interna de indicadores de caracterização.

2. Os primeiros passos: o Infocid

A primeira oferta sistematizada de informação e de serviços que o Estado disponibiliza aos cidadãos e que pode ser enquadrada no âmbito da sociedade da informação é, provavelmente, o Sistema Inter-Departamental de Informação ao Cidadão – o Infocid. O conceito subjacente a este sistema começou a tomar forma em finais da década de 1980 e surgiu formalmente em 1991 (Vidigal, 2003). O seu objectivo consistia em estabelecer uma janela única de contacto entre a administração pública e o cidadão, através do desenvolvimento de soluções e de plataformas comuns, na administração pública, para os serviços prestados. O critério de relevância, no desenvolvimento de produtos e serviços para o Infocid, encontrava-se orientado para o cidadão, o que conduziu a uma estratégia horizontal, integrando e conjugando recursos de várias áreas verticais na administração pública (ministérios e departamentos), para a disponibilização dos serviços (Vidigal, 2002).

O Infocid disponibilizou inicialmente informação aos cidadãos com recurso a tecnologia *videotex*. O reduzido número de utilizadores desta tecnologia em Portugal rapidamente conduziu, contudo, à procura de novos canais, levando o Secretariado para a Modernização Administrativa, responsável pelo serviço, a testar, em 1993 e 1994, quiosques multimédia localizados nas ruas de Lisboa. Estes quiosques permitiam o acesso a informação através de um interface baseado num ecrã táctil, facilitando a selecção de opções e a navegação no sistema. A sua utilização foi sucessivamente alargada, criando uma rede de terminais informáticos presente em várias cidades do país, através da qual era possível aceder a informação e utilizar alguns dos serviços disponibilizados, e que chegou a contar com mais de 120 unidades.

O Governo decidiu atribuir, entretanto, a gestão desta rede aos governos civis. Os governadores civis, nomeados e exonerados pelo Governo, assumem, em Portugal, as funções de representação do Governo na área do seu distrito – ou seja, representam directamente o órgão superior da administração pública, em cada distrito¹. A decisão, por parte do Governo, de atribuir a gestão da rede de quiosques multimédia do Infocid aos governos civis contribuiu, com toda a probabilidade, para o desinteresse das autarquias locais face ao sistema – sobretudo das câmaras municipais, que poderiam revelar maior capacidade de assegurar a sua manutenção física e operacionalidade efectiva, no terreno.

¹ Vejam-se, sobre a missão e as competências dos governadores civis, o Art.º 291.º da Constituição da República Portuguesa (VII Revisão Constitucional, 2005), e o DL 252/92, de 19 de Novembro, com a redacção dos DL 316/95, de 28 de Novembro, e DL 213/2001, de 2 de Agosto.

Este desinteresse favoreceu, por sua vez, a progressiva degradação das condições de manutenção e de funcionamento dos quiosques, deixando, em muitos casos, de se encontrar operacionais.

Em Agosto de 1995, o Infocid passa a utilizar também a *Internet*, que mantém como um canal de contacto com os cidadãos até ser substituído pelo Portal do Cidadão, em 2004. O Infocid não recorre, no entanto, ao longo da sua existência, apenas à tecnologia *videotex*, aos quiosques multimédia ou à *Internet*: para além destes, são utilizados outros canais de prestação de serviços aos seus utilizadores, incluindo publicações em papel, disquettes, cd rom e a rede de terminais do multibanco (Portugal, 1999: 17-18). O Infocid afirma-se, deste modo, mais do que como uma plataforma de serviços de governo electrónico, como uma plataforma multi-canal de prestação de serviços aos cidadãos e às empresas.

Este sistema coloca Portugal numa posição pioneira, a nível internacional, sendo o “primeiro sistema em todo o mundo a integrar informação e serviços provenientes de mais de meia centena de organismos públicos que, de forma voluntarista, cooperaram em torno de ‘uma janela única aberta ao cidadão’” (Vidigal, 2003). O desenvolvimento do Infocid com base numa perspectiva de “janela única” antecipa em vários anos, em rigor, a discussão generalizada em torno da noção de *one stop government* e da sua relação com as novas tecnologias (Hagen e Kubicek, 2000). O reconhecimento desta iniciativa espelha-se, nos anos seguintes ao seu surgimento, em referências em projectos internacionais – de que são exemplos salientes os relatórios do serviço de gestão pública (*Public Management – PUMA*), da OCDE, sobre simplificação administrativa (Pombeiro, 2001), e o projecto *Government On-Line* (GOL), do G8 (Vidigal, 2002).

3. As políticas públicas formais: a democraticidade do acesso e o Estado aberto como objectivos essenciais

Em 1997, num período em que a utilização de computadores e o acesso à *Internet* eram ainda muito reduzidos e a disponibilização de serviços de governo electrónico se encontrava numa fase inicial, é publicado o *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal* (Missão para a Sociedade da Informação, 1997).

O *Livro Verde* coloca Portugal numa segunda fase de publicação de documentos de políticas públicas globais para a sociedade da informação, na Europa. Na sequência da publicação do relatório Bangemann, em Maio de 1994 (Conselho Europeu, 1994), e do plano de acção *Europe's way to the information society*, em Julho do mesmo ano (Comissão Europeia, 1994), que lançam o tema na Europa, surgem documentos e abordagens globais, sob a

forma de livros verdes e de livros brancos² para a sociedade da informação, na Dinamarca (Dinamarca, 1994 e 1995) e na Finlândia (Finlândia, 1995 e 1995a)³. Em 1996 e 1997, um segundo conjunto de países inicia a publicação de documentos de políticas públicas globais para a sociedade da informação: é o caso, para além de Portugal, da Áustria (1996), da Bélgica (1997), da Irlanda (1997), da Itália (1997) e, em parte, da França⁴.

Apesar de se encontrar incluído numa segunda vaga de documentos para a sociedade da informação, existem indícios de que o *Livro Verde* é tomado como uma referência, sendo considerado por outros países na elaboração das suas políticas. Um dos exemplos mais explícitos desta possibilidade corresponde à definição da sociedade da informação adoptada no documento *Greece in the Information Society*, de 1999. A versão em língua inglesa do *Livro Verde* português apresenta, na página 10, um trecho segundo o qual:

The term "information society" refers to a form of social and economic development where the acquisition, storage, processing, evaluation, transmission, distribution and dissemination of information leading to the creation of knowledge and the satisfaction of the needs of individuals and companies, plays a central part in economic activity, in the creation of wealth and in the definition of the citizens' quality of life and cultural practices.

O documento grego propõe, cerca de dois anos mais tarde, em 1999, também na página 10, e sem qualquer referência a um autor externo, uma definição de sociedade da informação muito próxima da que consta no *Livro Verde*:

The term "Information Society" refers to a form of social and economic development where the acquisition, storage, processing, assessment, transmission and diffusion of information leads to the generation of knowledge and the fulfilment of needs of individuals and firms and thereby plays an important role in economic activity, the generation of wealth and the quality of life of citizens.

² Foi seguida a noção de Livro Verde e de Livro Branco proposta pela União Europeia, bem como por alguns governos nacionais. Um Livro Verde corresponde, na acepção aqui adoptada, a um documento apresentado antes de a instituição responsável tomar decisões sobre as opções políticas a seleccionar e adoptar. Um Livro Verde não apresenta, portanto, medidas para concretização efectiva, mas propostas ou recomendações – eventualmente através, também, da apresentação de hipóteses alternativas. Os Livros Brancos correspondem a documentos em que são definidas políticas e acções a concretizar, na área em questão. Este tipo de documentos poderá dar ainda origem, em alguns casos, a um texto legislativo posterior. Os planos de acção, programas, estratégias ou actualizações destes instrumentos de intervenção incluem-se, também, neste tipo de documentos. O *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal* aproxima-se, na acepção aqui adoptada, e considerando as suas características, a um Livro Branco. Vejam-se, sobre esta questão, o sítio na *Internet* da União Europeia, em http://europa.eu.int/documents/comm/index_pt.htm (último acesso a 1 de Setembro de 2006), bem como as páginas do Parlamento do Reino Unido em http://www.parliament.uk/glossary/glossary.cfm?ref=whitepa_9927 e http://www.parliament.uk/glossary/glossary.cfm?ref=greenpa_6699 (último acesso a 1 de Setembro de 2006).

³ O caso da Finlândia é excepcional, no panorama europeu, na medida em que cria, em 1976, um Conselho Consultivo para as Tecnologias da Informação (*Information Technology Advisory Board*). Este conselho pioneiro inicia, na prática, algumas políticas públicas para a sociedade da informação *avant la lettre*.

⁴ A França publica, entre 1996 e 1997, vários documentos preparatórios e de reflexão sobre a sociedade da informação, quer através do Senado (Sérusclat, 1995; Laffitte, 1997; Sérusclat, 1997 e Joyandet, Hérisson e Türk, 1997), quer através dos serviços do Primeiro-Ministro (França, 1996; Martin-Lalande, 1997 e Gérard, 1997). Contudo, o momento a partir do qual as instituições francesas habitualmente consideram que a sociedade da informação passa a integrar o conjunto de prioridades do governo corresponde ao discurso proferido pelo Primeiro-Ministro Lionel Jospin, na Universidade de Verão de Hourtin-Gironde (França, 1997). O primeiro documento francês que pode formalmente ser considerado como apresentando uma visão global para a sociedade da informação é publicado, contudo, já em Janeiro de 1998 (França, 1998).

Uma vez que nenhum outro texto, no âmbito de análise considerado, apresenta uma definição semelhante⁵, a hipótese mais verosímil aponta para a possibilidade de os responsáveis directos pela redacção do último documento terem conhecimento do conteúdo do *Livro Verde*, considerando-o uma referência, e adaptado a sua formulação para a definição da sociedade da informação.

A dimensão política da visão apresentada no *Livro Verde* assenta essencialmente nos seus dois primeiros capítulos: “a democraticidade da sociedade da informação” e “o Estado aberto”. Abordam-se, no primeiro, num momento em que as taxas de penetração da *Internet* são ainda muito baixas⁶, as questões relacionadas com o alargamento e a generalização do acesso à *Internet*. No segundo, é tratado o desenvolvimento dos serviços de governo electrónico. Estes dois objectivos surgem como preocupações expressas na generalidade dos documentos relativos à sociedade da informação, nos restantes países, embora com diferentes graus de relevância. No caso português, as questões sociais relacionadas com o acesso assumem evidente relevância, aproximando-se, por exemplo, da importância que os documentos dinamarqueses conferem ao tema. É possível encontrar, de outro lado, a Bélgica, que valoriza de forma quase exclusiva as possibilidades de alteração da organização e do funcionamento da administração pública – correspondendo provavelmente a uma tentativa de aproveitamento das possibilidades centralizadoras conferidas pelas novas tecnologias, num cenário de maior atomização da estrutura federal do Estado⁷.

Assiste-se em Portugal, no período subsequente à publicação do *Livro Verde*, a uma confirmação dos seus principais objectivos. Em Outubro de 1999, o Governo publica, através do Ministério da Ciência e da Tecnologia, o documento *Portugal na Sociedade da Informação* (Portugal, 1999). Este texto corresponde essencialmente a um balanço da actividade desenvolvida desde a publicação do *Livro Verde*, cerca de dois anos e meio antes. Integra, contudo, também algumas orientações de intervenção para os anos

⁵ Foi efectuada uma pesquisa em documentos em formato digital de vários países (incluindo todos os Estados-membro da União Europeia e um conjunto adicional de 12 países) e de várias instituições (União Europeia, OCDE, Nações Unidas, G8 e União Internacional de Telecomunicações), abrangendo um total de cerca de 2.100 ficheiros, e apenas estes dois documentos apresentam semelhante proximidade de termos. Deve ser notada, contudo, a existência de um documento grego de 1995, a que não foi possível aceder, e que seria naturalmente relevante, para o teste adicional desta hipótese.

⁶ A percentagem de utilizadores domésticos da *Internet* em Portugal situa-se, no ano seguinte, em 1998, em cerca de 3%, de acordo com o Eurobarómetro 50.1.

⁷ A organização do Estado Belga assume uma estrutura federal de alguma complexidade, sendo constituída, nos seus níveis mais elevados de desagregação, por três comunidades (flamenga, francófona e germânica), três regiões (Flandres, Valónia e região de Bruxelas) e quatro regiões linguísticas (a região de língua francesa, a região de língua flamenga, a região bilingue de Bruxelas e a região de língua alemã). Cada comunidade e cada região possuem um parlamento e um governo próprios (com a excepção da Flandres, em que as instituições da comunidade e da região foram fundidas), com um relevante conjunto de poderes e capacidades de intervenção. Acresce a estas instituições a existência, no nível federal, de duas câmaras legislativas (Câmara dos Representantes e Senado) e, naturalmente, de um governo.

seguintes, na Parte II. O enfoque, nestas orientações, continua a centrar-se, em primeiro lugar, nas questões sociais relacionadas com o acesso – ou seja, com o estímulo e a tentativa de generalização das condições que determinam a procura – e, em segundo lugar, com a modernização da administração pública – isto é, com a reformulação da oferta pública.

Estes objectivos têm-se mantido, na prática, como prioridades nos documentos das políticas públicas globais para a sociedade da informação em Portugal até à actualidade, apesar de alterações nas medidas propostas, no decurso dos vários documentos relevantes na área, como o *Programa Operacional para a Sociedade de Informação – POSI*, posteriormente transformado em *Programa Operacional Sociedade do Conhecimento*, o *Plano de Acção para a Sociedade da Informação* (Portugal, 2003), o *Plano Tecnológico* (Portugal, 2005a) ou, mais especificamente, no seu âmbito, o programa *Ligar Portugal* (Portugal, 2005b), que assume a dimensão de mobilização para a sociedade da informação e do conhecimento.

4. Democraticidade do acesso?

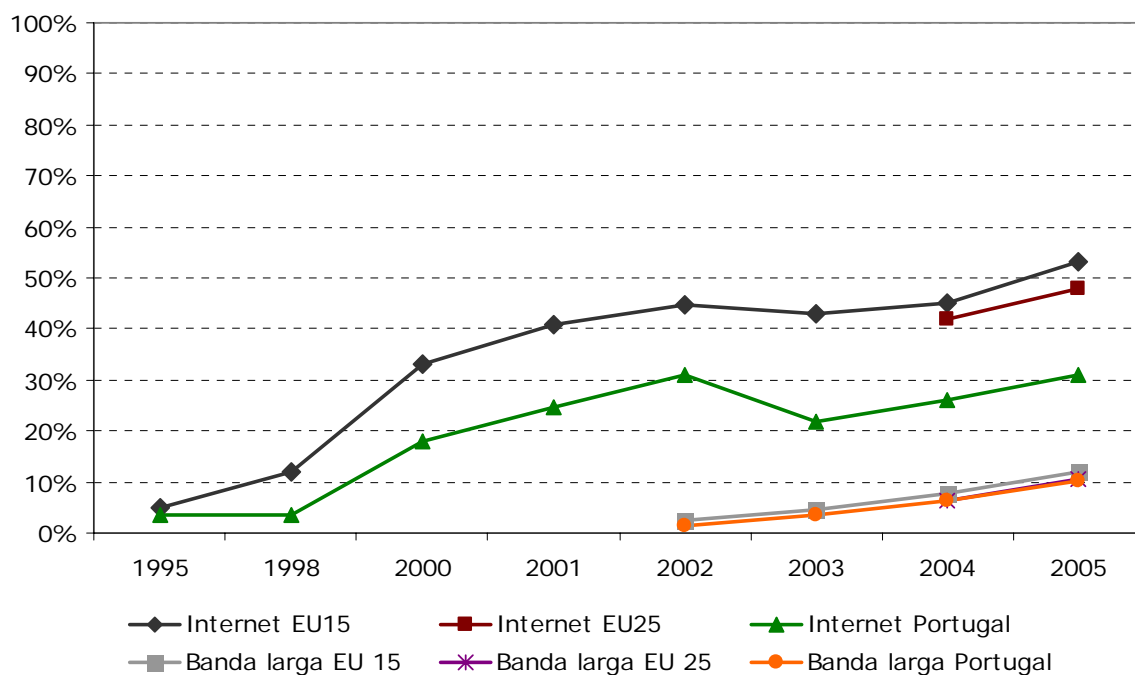
Os primeiros indicadores considerados, para a avaliação da democraticidade do acesso, são os que se encontram relacionados com a penetração da utilização da *Internet*. O estabelecimento de objectivos como o alargamento e a generalização do acesso à *Internet* suscita, na avaliação dos seus resultados, várias perguntas: *qual é a penetração e a utilização da Internet em Portugal? Que evolução têm vindo a registar estes valores? Como se compara a evolução destes valores em Portugal com a dos restantes Estados-membro da União Europeia?*

A resposta a estas perguntas não é simples, entre outros motivos, pelo facto de não existir uma fonte estatística para estes indicadores que estabeleça uma série temporal ininterrupta, desde meados da década de 1990 até à actualidade, nos vários Estados-membro da União Europeia. As várias fontes disponíveis incidem sobre períodos limitados deste intervalo, ou apresentam alterações de metodologia, o que dificulta uma análise da evolução registada ao longo da última década. Ainda assim, recorrendo à combinação de resultados obtidos através do Eurobarómetro e do Eurostat, que adoptam metodologias de recolha relativamente próximas, é possível obter uma noção da evolução global dos indicadores de utilização da *Internet* na União Europeia, na última década⁸.

⁸ O Eurobarómetro inclui em várias edições, até 2002, uma pergunta relativa ao acesso à *Internet*. As edições posteriores não incluem, de acordo com a análise efectuada, qualquer indicador deste tipo. Em contrapartida, o Eurostat passa a disponibilizar, a partir do mesmo ano, vários indicadores para esta área. Apesar de a metodologia utilizada pelas duas fontes não ser rigorosamente equivalente, foi considerado que a sua proximidade permitia uma caracterização da evolução global dos indicadores de acesso à *Internet*, desde 1995. No caso do Eurobarómetro, os valores de 1995 são calculados através da pergunta “I am going to name some of the systems that give access to

É apresentada, no Gráfico 1, a evolução destes indicadores, na Europa a 15 e a 25, incluindo a utilização da *Internet* e o acesso através de banda larga.

Gráfico 1. Evolução da utilização da *Internet*, de 1995 a 2005, em Portugal e na União Europeia



Fontes: Acesso à *Internet* – EB Flash 49 (1995), EB 50.1 (1998), EB Flash 125 (2000 a 2002), e Eurostat (2003 a 2005). Banda larga – Eurostat.

A leitura deste gráfico deve ser efectuada, devido às diferenças de metodologia referidas, com precaução. Um dos exemplos da necessidade desta precaução consiste na

the services of the Information Society: Internet or World Wide Web. For each I would ask you to tell me whether: ... ", incluindo apenas a resposta "You already use it yourself". Os valores respeitantes a 1998 são calculados através do recurso a uma pergunta semelhante à utilizada em 1995, embora não tenha sido possível determinar a sua formulação exacta. Os valores de 2000 a 2002 são apresentados como baseados na pergunta "Does your household have access to the Internet?" (EB Flash 125: 5 e ss.). Os dados do Eurostat correspondem, por sua vez, à percentagem de residências de agregados familiares com acesso à *Internet*, contabilizando todas as formas de acesso, na população entre os 16 e os 74 anos (*Level of Internet access – households*). No caso da banda larga, o indicador do Eurostat corresponde à percentagem de subscrição de linhas de banda larga, na população do país (*Broadband penetration rate*).

interpretação da quebra na percentagem de utilizadores da *Internet* em Portugal, de 2002 para 2003. Esta evolução é devida, seguramente, à diferença na metodologia utilizada na recolha (correspondendo, neste caso, à passagem de dados recolhidos através do Eurobarómetro para dados recolhidos através do Eurostat), e não a um eventual crescimento negativo do indicador.

As diferenças na metodologia de recolha não têm, contudo, um impacto significativo sobre a maior parte das análises efectuadas, na medida em que se pretende, sobretudo, comparar os valores referentes a Portugal com os da União Europeia – objectivo que se encontra salvaguardado, uma vez que existe uma única fonte para todos os Estados-membro, em cada um dos anos em análise.

Como a leitura do gráfico permite confirmar, a evolução da utilização da *Internet* é, em termos absolutos, muito positiva: de cerca de 3%, em 1995, a utilização sobe para valores próximos dos 30%, em 2005. A comparação com os valores médios dos Estados-membro da União Europeia, quer a 15, quer a 25, não pode ser encarada, contudo, com o mesmo optimismo. E isto porque, em primeiro lugar, a utilização da *Internet* é mais baixa em Portugal do que na União Europeia a 15 (em que ultrapassa os 50%), ou a 25 (em que se aproxima dos 50%). Em segundo lugar, a evolução dos últimos anos não mostra qualquer sinal relevante de convergência com a média europeia: a diferença entre Portugal e a União Europeia cresceu de cerca de 15%, em 2000 e 2001, para cerca de 20%, em 2002, 2003 e 2004. No que diz respeito ao acesso em banda larga, observa-se uma maior proximidade entre Portugal e a União Europeia, embora se registe em 2005 um primeiro sinal de crescimento desta diferença, que passa de cerca de 1%, entre 2002 e 2004, para quase 2%.

A primeira conclusão a retirar desta análise é a de que, apesar de o alargamento e a generalização do acesso à *Internet* constituir um objectivo central das políticas públicas para a sociedade da informação em Portugal, esse objectivo tem sido atingido a um ritmo mais lento, e com um desfasamento significativo face ao demonstrado pela evolução da média dos Estados-membro da União Europeia. Não só os nossos valores de utilização se encontram abaixo dos da média europeia, como não existem sinais de uma tendência de aproximação a essa média.

Alguns dos factores que contribuem para esta situação serão de ordem estrutural, não sendo passíveis de alteração através de políticas orientadas para o curto prazo. As elevadas taxas de analfabetismo e de iliteracia, a par de uma ainda reduzida urbanização, são alguns dos indicadores ilustrativos da existência de obstáculos de ordem cultural e económica para o crescimento da procura do acesso à *Internet*, antes de atingir o limite da cobertura total. A discussão sobre esses limites não é, contudo, apresentada nos documentos de políticas públicas para a área.

Existe, contudo, pelo menos um outro factor condicionante da procura: os custos de acesso. De acordo com a informação disponível, o custo de acesso é historicamente elevado, registando-se actualmente valores superiores aos da generalidade dos restantes países da União Europeia (OCDE, 2003, 2004 e 2005).

Uma outra dimensão essencial para a avaliação da democraticidade do acesso à *Internet* consiste na evolução da sua distribuição pelos vários grupos da população. Existe a noção, suportada num extenso conjunto de estudos, de que o acesso não se distribui de forma igualitária, privilegiando determinados grupos sociais (vejam-se, por exemplo, Loader, 1998 e Norris, 2003). Esta é, também, uma realidade no caso português (Cardoso, Costa *et al.*, 2005). O estabelecimento de um objectivo de democraticidade do acesso deveria implicar não só um crescimento generalizado da procura, orientado para o acesso universal, mas também uma tentativa de redução das diferenças entre os vários grupos da população, no decurso desse processo.

É possível, no caso português, avaliar este indicador a partir dos inquéritos à população portuguesa sobre a utilização de tecnologias da informação e da comunicação, realizados pela UMIC em 2002, 2003 e 2004. Os resultados divulgados têm vindo a incluir o cruzamento dos valores de acesso por vários indicadores, como o sexo, o nível de escolaridade, o escalão etário e a condição perante o trabalho.

Os valores globais de acesso à *Internet* situam-se, nestes estudos, nos 32%, em 2002, nos 39%, em 2003, e nos 43%, em 2004. O primeiro factor a salientar, relativamente a estes valores, consiste na sua diferença face aos divulgados pelo Eurobarómetro. Em 2004, para tomar apenas o último ano disponível para o estudo português, o valor do estudo realizado pela UMIC situa-se nos 43%, enquanto o valor apresentado pelo Eurostat é de 26%.

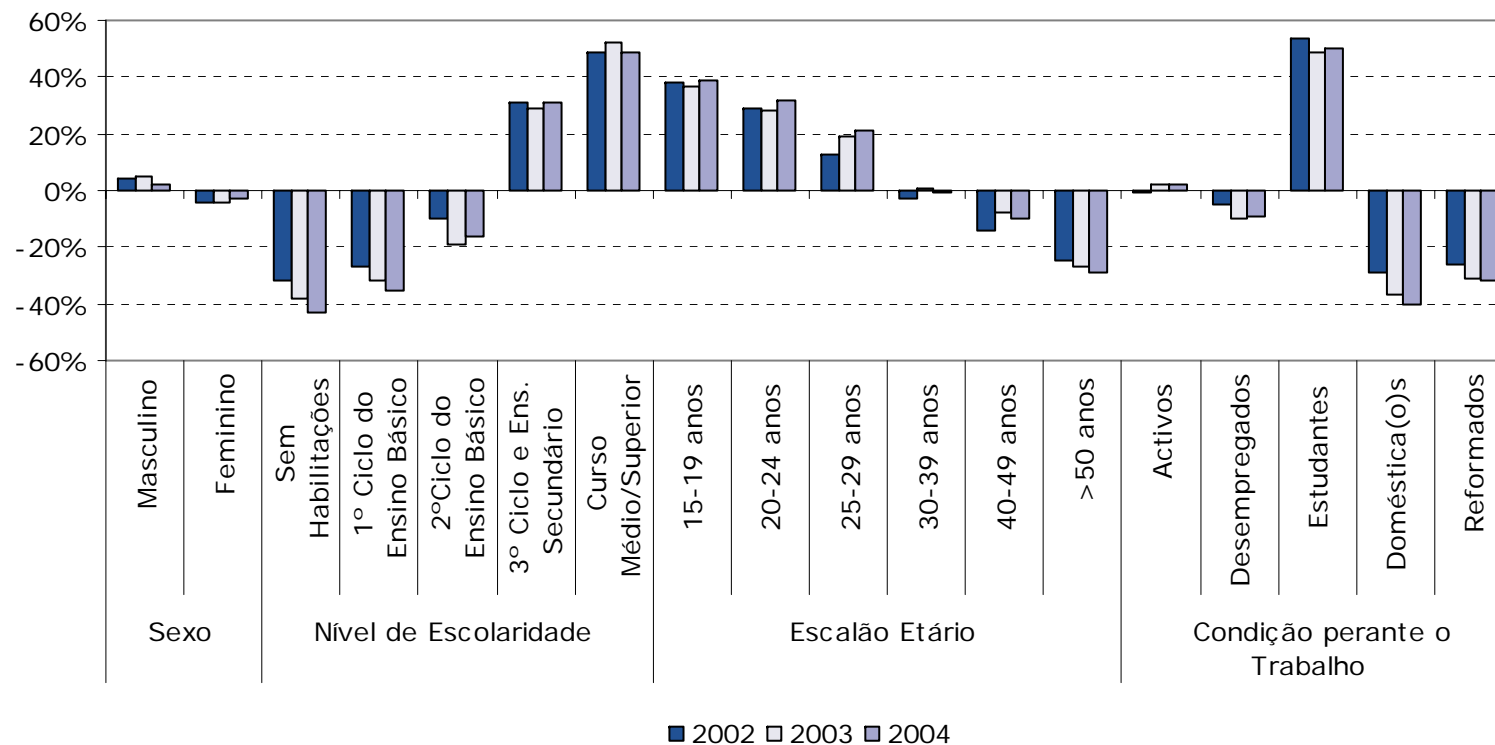
Esta diferença tem, na sua origem, pelo menos uma ordem de factores. Os valores do Eurobarómetro correspondem à percentagem de residências de agregados familiares com acesso à *Internet*, contabilizando todas as formas de acesso, na população entre os 16 e os 74 anos. Os valores do estudo português correspondem, por sua vez, à percentagem de indivíduos que afirma já ter utilizado, pelo menos uma vez, a *Internet*⁹. Os dois estudos recorrem, deste modo, a conceitos definidos e operacionalizados de forma muito distinta e correspondendo a realidades muito diversas. Contudo, mesmo a consideração de um outro indicador disponibilizado pelo Eurobarómetro, respeitante à utilização individual, não implicaria uma aproximação dos valores das duas fontes. O motivo para este facto consiste na definição conceptual operacionalizada através dos dois estudos: enquanto o estudo português inclui, na sua definição de acesso, todos os indivíduos que já utilizaram, ou

⁹ O cálculo deste valor é baseado nas respostas à pergunta "Qual das seguintes frases que lhe vou ler se adequa melhor ao seu caso?", que prevê as opções de resposta "Já utilizou a Internet/Utiliza" e "Nunca utilizou a Internet" (Pergunta B2) (UMIC, 2002).

utilizam, a *Internet*, e exclui apenas os que nunca a utilizaram, o indicador adoptado pelo Eurostat engloba os indivíduos entre os 16 e os 74 anos que acederam pelo menos uma vez por semana, nos três meses que antecederam a realização do questionário (incluindo todos os locais e formas de acesso).

Retomando a questão da democraticidade do acesso, é possível recorrer aos inquéritos à população portuguesa sobre a utilização de tecnologias de informação realizados pela UMIC, para avaliar como tem evoluído a distância entre a utilização da *Internet*, em vários grupos, face ao valor global de utilização. São apresentadas, no Gráfico 2, as diferenças entre a utilização da *Internet* em vários grupos, e a média global de utilização para esse ano.

Gráfico 2. Diferença entre a utilização da *Internet* em grupos da população e o valor global de utilização na população portuguesa, 2002-2004 (UMIC)



Fontes:UMIC, *Inquérito à Utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação pela População Portuguesa, 2002, 2003 e 2004.*

Nota: A média global de utilização da *Internet* corresponde, no gráfico, a 0%. As barras representam a diferença face à média.

A utilização da *Internet* nos indivíduos do sexo masculino dá mostras, por exemplo, de não se afastar de forma significativa da média global – dando sinais, adicionalmente, de uma aproximação à média, de 2002 para 2004. Em contrapartida, a taxa de utilização no grupo dos cidadãos sem habilitações encontra-se cerca de 30% abaixo do valor global, em 2002, e, em 2004, este valor ultrapassa os 40%. As situações de assimetria são particularmente acentuadas no caso de cidadãos sem habilitações ou com o 1.º ciclo do ensino básico, no escalão etário de mais de 50 anos e, no que respeita à condição perante o trabalho, junto de domésticas e reformados.

O indicador em que, de acordo com as categorias consideradas nos relatórios apresentados pela UMIC, o acesso à *Internet* tem evidenciado um percurso mais claro no sentido da democratização, diminuindo as desigualdades na sua distribuição interna, é o sexo. As restantes variáveis (nível de escolaridade, idade e condição perante o trabalho) apresentam tendencialmente sinais de agravamento das desigualdades da sua distribuição, nos 3 anos em análise¹⁰.

Uma boa parte deste diagnóstico encontra-se, contudo, já efectuado em documentos, programas e planos de acção para a área. O mais recente, o programa *Ligar Portugal* (Portugal, 2005b), baseia-se, inclusivamente, numa caracterização que apoia o estabelecimento de orientações estratégicas, a operacionalizar através de metas e de acções que tendem a assumir um carácter específico. O estabelecimento de orientações estratégicas baseadas num diagnóstico e a sua operacionalização através de medidas que se pretendem mais concretas deve ser visto, naturalmente, como um factor de coerência, na formulação e articulação das políticas públicas para a área. Existe, contudo, pelo menos um aspecto a notar, nesta formulação: várias das metas são estabelecidas de forma estática e isolada do nosso envolvimento extra-societal. No que respeita a infra-estruturas e acessos, por exemplo, uma das metas consiste em ultrapassar os 60% de utilizadores regulares de *Internet*, até 2010; uma outra em ultrapassar os 50% de agregados familiares com acesso à *Internet* em banda larga, também até 2010 (*idem*: 30).

Apesar de significar um objectivo de crescimento relevante, mesmo que estas metas venham a ser atingidas, não existe qualquer garantia de que signifiquem uma convergência

¹⁰ Esta análise foi baseada, de forma complementar, numa medida de dispersão – o desvio-padrão. Para além da análise do seu valor absoluto, foi também introduzido um factor de ponderação pela percentagem global de acesso. Este factor pretende levar em consideração a expectativa de uma dispersão máxima, na distribuição do acesso pelos grupos, quando o nível global de acesso se situa nos 50%, e a expectativa de que essa dispersão diminua, à medida que o acesso se aproxima dos seus valores extremos (0% e 100%). O factor de ponderação pelo qual o desvio-padrão foi multiplicado é igual a $p \cdot (1-p)$, em que p corresponde à proporção global de acesso (valor entre 0 e 1), em cada um dos anos. Este ponderador corresponde, na prática, a uma aplicação da lei matemática de máximos e mínimos, segundo a qual o produto de dois números, cuja soma é constante e igual à unidade, é máximo quando se aproximam da igualdade e mínimo quando um deles se aproxima da unidade.

com a União Europeia. O cenário mais provável consiste, aliás, analisando a evolução global dos valores, na manutenção de uma taxa de utilização inferior à da média europeia. Mesmo cumprindo os objectivos estabelecidos, continuaremos a assumir uma posição pouco competitiva, no cenário da sociedade da informação europeia. Como foi anteriormente referido, algumas destas limitações poderão ser estruturais, representando uma capacidade de crescimento potencial mais reduzida do que a média europeia, a curto e médio prazo. Esta dimensão é também, em parte, abordada no diagnóstico de base ao programa de acção *Ligar Portugal* (*idem*: 20). Não é, contudo, e em contrapartida, claramente apresentada uma proposta de competitividade para a sociedade da informação em Portugal. Se a nossa capacidade de crescimento em algumas áreas é mais limitada, quais são, alternativamente, as áreas em que nos propomos atingir um posicionamento competitivo a nível europeu e internacional?

5. Estado aberto?

A avaliação do outro objectivo essencial das políticas públicas para a sociedade da informação em Portugal seleccionado para esta análise, o “Estado aberto”, é efectuada a partir de indicadores relativos aos serviços de governo electrónico e à presença *online* da administração pública portuguesa.

Começam a surgir, a partir de 2001, um conjunto de publicações e de dados comparativos sobre a disponibilização de serviços de governo electrónico: Capgemini (2001, 2002, 2002a, 2004, 2005 e 2006), Accenture (2001, 2002, 2004, 2005 e 2006), West (2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006) e Nações Unidas (2002, 2003, 2004 e 2005).

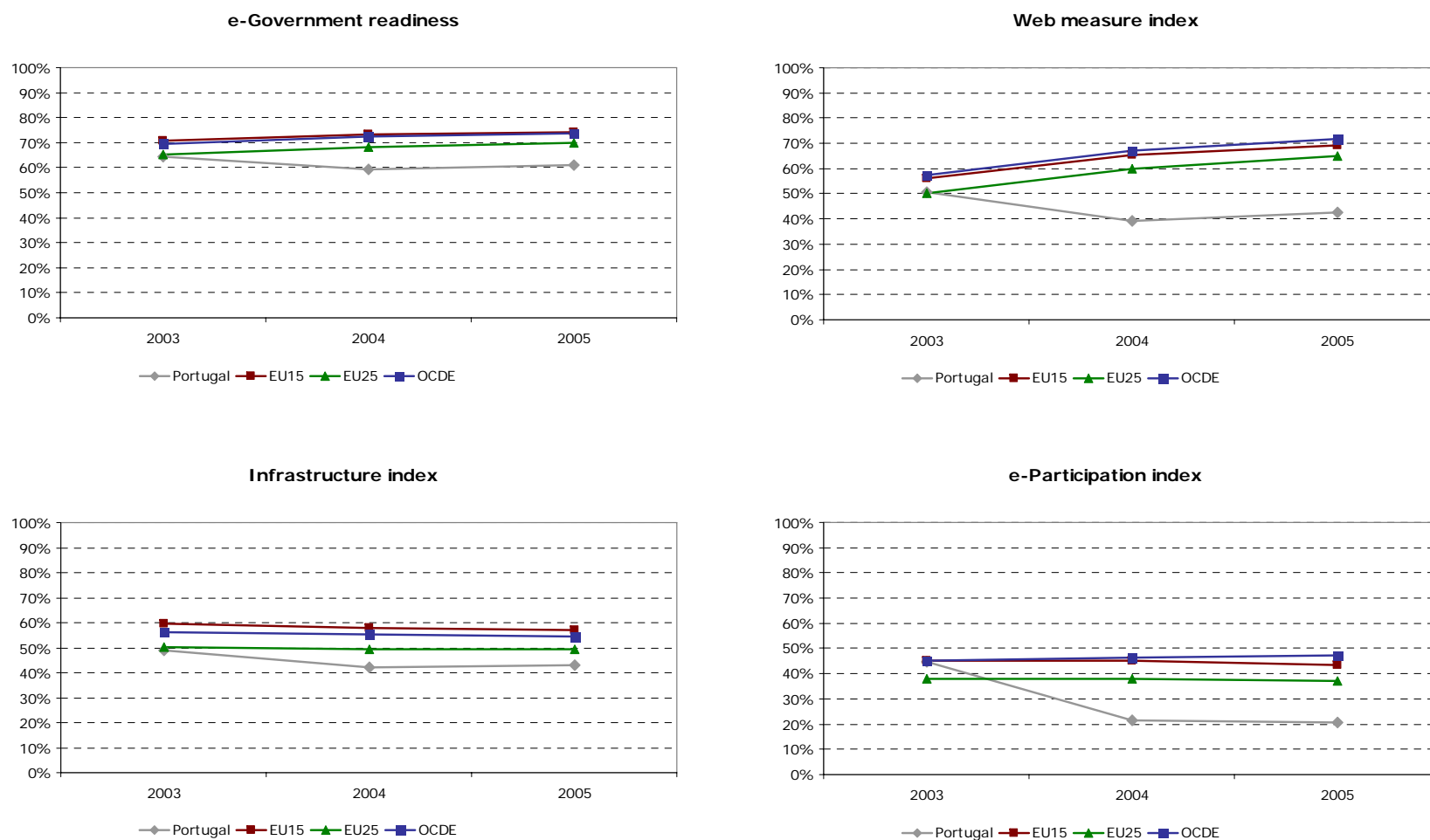
O estudo sobre governo electrónico das Nações Unidas integra, desde 2003, um conjunto de quatro dimensões, na elaboração de um indicador global de *e-readiness*¹¹. A primeira das dimensões, a presença na *Internet*, corresponde a uma adaptação da noção de interactividade técnica, como explorada no âmbito do paradigma Gartner (Montargil, 2006), e caracterizada através de cinco níveis de presença: emergente, reforçada, interactiva, transaccional e em rede (Nações Unidas, 2003: 13 e 14). O segundo indicador agrega um conjunto de variáveis de caracterização da infraestrutura de telecomunicações, em que os valores mais elevados correspondem a maior disponibilidade de equipamentos, redes e serviços. A terceira dimensão é relativa ao capital humano, e é baseada em indicadores do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), sobretudo na área da educação. O quarto indicador respeita ao nível de participação permitido aos cidadãos, através dos

¹¹ O estudo de 2002 baseou-se apenas em três dimensões. A terceira dimensão é, adicionalmente, calculada de forma diferente, em 2002 e em 2003.

serviços de governo electrónico, em três níveis distintos: informação (*e-information*), consulta (*e-consultation*) e participação na tomada de decisão final (*e-decision making*).

A evolução do indicador global de *e-readiness* da ONU, em Portugal e na União Europeia, desde 2003, é apresentada no Gráfico 3 – com a excepção do indicador de capital humano, que assume uma natureza estrutural e se encontra, portanto, sujeito a níveis de variação muito reduzidos, de ano para ano.

Gráfico 3. Indicadores de caracterização de serviços de governo electrónico, 2003-2005 (Nações Unidas)



Fonte: Nações Unidas (2003, 2004 e 2005).

De acordo com os indicadores recolhidos pelo estudo da ONU, a evolução de resultados indica um afastamento de Portugal face à média da União Europeia a 15 e a 25, bem como da OCDE, sobretudo em 2004. Este afastamento do indicador global de *e-readiness* deve-se, sobretudo, à evolução de duas dimensões – a presença na *Internet* (relacionada com o nível de interactividade técnica) e o índice de participação.

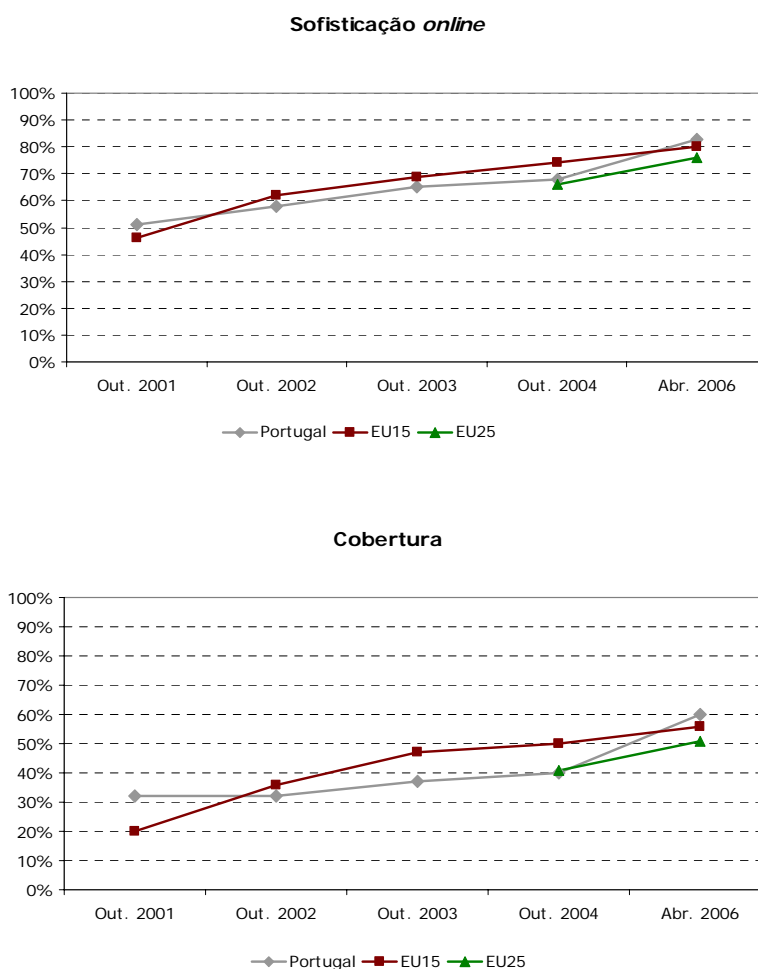
A Capgemini efectua uma outra avaliação de serviços de governo electrónico, no âmbito da avaliação da concretização dos objectivos do plano de acção *eEurope*, adoptado pela União Europeia (Cap Gemini Ernst & Young, 2001, 2002, 2002a, 2004; Capgemini, 2005, 2006)¹².

Esta avaliação, que incide sobre os Estados-membro da União Europeia a 15¹³, caracteriza essencialmente a cobertura (número de serviços públicos básicos que se encontram integralmente disponíveis através da *Internet*), e a sofisticação (baseada numa tipologia semelhante à proposta pela Gartner) dos serviços de governo electrónico. Os resultados dos indicadores de sofisticação e de cobertura dos serviços de governo electrónico decorrentes do estudo realizado pela Capgemini são apresentados no Gráfico 4.

¹² Esta instituição assumia, nos estudos realizados até 2004, a designação Cap Gemini Ernst & Young (CGE&Y), devido à aquisição da área de consultoria da Ernst & Young, por parte da Cap Gemini, em 2000. Contudo, a partir dos estudos publicados em 2005, a instituição adopta a designação Capgemini. Veja-se, para mais informação, o seu sítio na *Internet*, em www.capgemini.com.

¹³ A Suíça foi posteriormente incluída no estudo (Cap Gemini Ernst & Young, 2004: 1).

Gráfico 4. Evolução de indicadores de sofisticação online e de cobertura dos serviços de governo electrónico (Capgemini)



A evolução dos indicadores de sofisticação e cobertura aponta para uma evolução menos significativa dos valores de Portugal, face à média europeia a 15 e a 25, em 2002, 2003 e 2004 – coincidindo, em grande medida, com a evolução registada no estudo da ONU. A evolução destes dois indicadores em Portugal, entre Outubro de 2004 e Abril de 2006, é, contudo, mais rápida do que nos restantes países da União Europeia, passando a registar valores ligeiramente superiores aos da média europeia a 15. Uma vez que o trabalho de codificação e caracterização que serviu de base ao estudo da ONU foi realizado entre Julho e Agosto de 2005 (Nações Unidas, 2005: 17), torna-se difícil efectuar uma comparação: a diferença entre os valores dos dois estudos pode dever-se tanto a alterações efectivas da realidade, entre os últimos estudos realizados pelas duas instituições, como a diferenças na

metodologia adoptada. Contudo, no caso de os valores corresponderem a uma efectiva mudança da presença *online*, as alterações relevantes situam-se necessariamente entre Julho de 2005 (início do trabalho de codificação do último estudo da ONU) e Abril de 2006 (fim do trabalho de codificação do último estudo da Capgemini).

Não é apresentada, neste texto, uma análise igualmente detalhada da evolução dos valores dos estudos realizados pela Accenture, devido ao facto de o seu âmbito territorial de análise não permitir o cálculo de valores para a União Europeia a 25, ou mesmo a 15. Para além de incluir vários países que não integram a União Europeia, os estudos realizados pela Accenture não incluem três Estados-membro: a Áustria, a Grécia e o Luxemburgo. Contudo, os valores dos estudos da Accenture, apesar de darem origem a distribuições estatísticas diferentes dos estudos realizados pela Capgemini (Montargil, 2006: 156), também apontam no sentido da existência de uma grande diferença entre a avaliação da maturidade dos serviços de governo electrónico em Portugal e nos restantes Estados-membro: em 2004, a média dos 12 Estados-membro da União Europeia é de 50%, e a portuguesa de 31% (Accenture, 2004: 7 e 8); em 2005, os valores são, respectivamente, 48% e 34% (Accenture, 2005: 11). Apesar da tendência de convergência registada, a diferença entre a média dos 12 Estados-membro incluídos no estudo e Portugal é de 19%, em 2004, e de 14%, em 2005.

Quanto aos estudos realizados por West, através do Centro de Políticas Públicas da Universidade de Brown, não são incluídos nesta análise devido, sobretudo, à existência de grandes variações de valores, particularmente em 2002. Não foi possível avaliar, relativamente a este ponto, os motivos na sua origem, e determinar a possibilidade de utilização dos resultados para o estabelecimento de uma série temporal.

Têm também vindo a ser realizados vários estudos a nível nacional, partindo de pressupostos e de metodologia semelhante à adoptada nos estudos acima apresentados. Um dos exemplos mais próximos deste tipo de abordagem corresponde ao estudo de avaliação dos organismos da administração directa e indirecta do Estado, realizado desde 2002.

Este estudo foi coordenado, na sua primeira edição, em 2002, pelo Observatório das Ciências e das Tecnologias (OCT) e, na segunda edição, em 2003, pela Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC). O seu método de avaliação, através do qual se encontram definidos e clarificados os critérios para a avaliação dos sítios na *Internet* da administração pública, foi estabelecido em conjunto com o Departamento de Sistemas de Informação da Universidade do Minho (Santos, Oliveira e Amaral, 2003) e os responsáveis pela sua coordenação contaram, em ambas as edições, com a colaboração de uma equipa

da Accenture, responsável pela avaliação externa dos sítios na *Internet* e pelo envio e tratamento dos inquéritos aos organismos da administração pública directa e indirecta¹⁴.

Os resultados obtidos apontam para uma evolução positiva, de Fevereiro de 2002 para Março de 2003, da avaliação da presença na *Internet* dos organismos da administração pública (Accenture e UMIC, 2003) – cf. Tabela 1.

Tabela 1. Avaliação da presença na *Internet* dos sítios dos organismos da administração pública portuguesa, em 2002 e em 2003

	2002	2003
Excelente	0%	0%
Muito bom	4%	7%
Bom	41%	48%
Regular	39%	31%
Insuficiente	1%	1%
Sem sítio	15%	14%
Total	100%	100%

Base: 472 Organismos (2002);
430 Organismos (2003).

Fonte: Accenture e UMIC, 2003: 102.

Adoptando um nível de análise mais detalhado, é possível distinguir, no método de avaliação utilizado na análise, duas vertentes - uma relativa a uma dimensão qualitativa e uma outra à maturidade dos sítios na *Internet*. Pretende-se avaliar-se, na dimensão qualitativa, a qualidade dos sítios, através do recurso a cinco dimensões de análise: conteúdos, actualização dos conteúdos, acessibilidade, navegabilidade e facilidades para cidadãos com necessidades especiais.

A dimensão relacionada com os conteúdos utiliza como indicadores a colocação no sítio na *Internet* do organismo da sua descrição (missão, estrutura orgânica e serviços prestados), de contactos, publicações, novidades, FAQ, serviços e respectivos contactos (incluindo e-mail), informação sobre os formulários e documentos do serviço para download, data de actualização dos documentos, diversidade de conteúdos e apresentação da política de privacidade e segurança. A segunda dimensão, respeitante à actualização dos conteúdos,

¹⁴ Encontra-se, de acordo com decisão anunciada pela UMIC, actualmente em curso uma nova vaga do estudo, a ser preparada por uma equipa de uma outra instituição, a Dom Digital. Esta decisão da audiência prévia do procedimento com consulta prévia, cujas propostas foram apresentadas em Julho de 2005, foi anunciada em Janeiro de 2006.

inclui a colocação no sítio e a actualização de informação como legislação, informação sobre o organismo (organigrama, lei orgânica), eventos programados ou em curso, contas, relatório de actividades e plano de actividades, estatísticas, publicações e estudos. A acessibilidade traduz-se, por sua vez, na visualização correcta da primeira página do sítio em vários *browsers*, colocação da URL em toda a documentação publicada e presença nos resultados das buscas nos principais motores de busca. A quarta dimensão de análise, respeitante à navegabilidade do sítio, corresponde à visualização correcta das restantes páginas do sítio em vários *browsers*, à disponibilização do mapa do sítio, do tempo de carregamento de páginas, da barra de navegação na página principal com *links* (para página do governo ou outras páginas da administração pública, contactos, mapa do sítio, motor de busca ou caixa de sugestões). Por fim, no que respeita à dimensão qualitativa, as facilidades para cidadãos com necessidades especiais são avaliadas através da conformidade com os diferentes níveis das normas W3C e da colocação na primeira página do símbolo de acessibilidade.

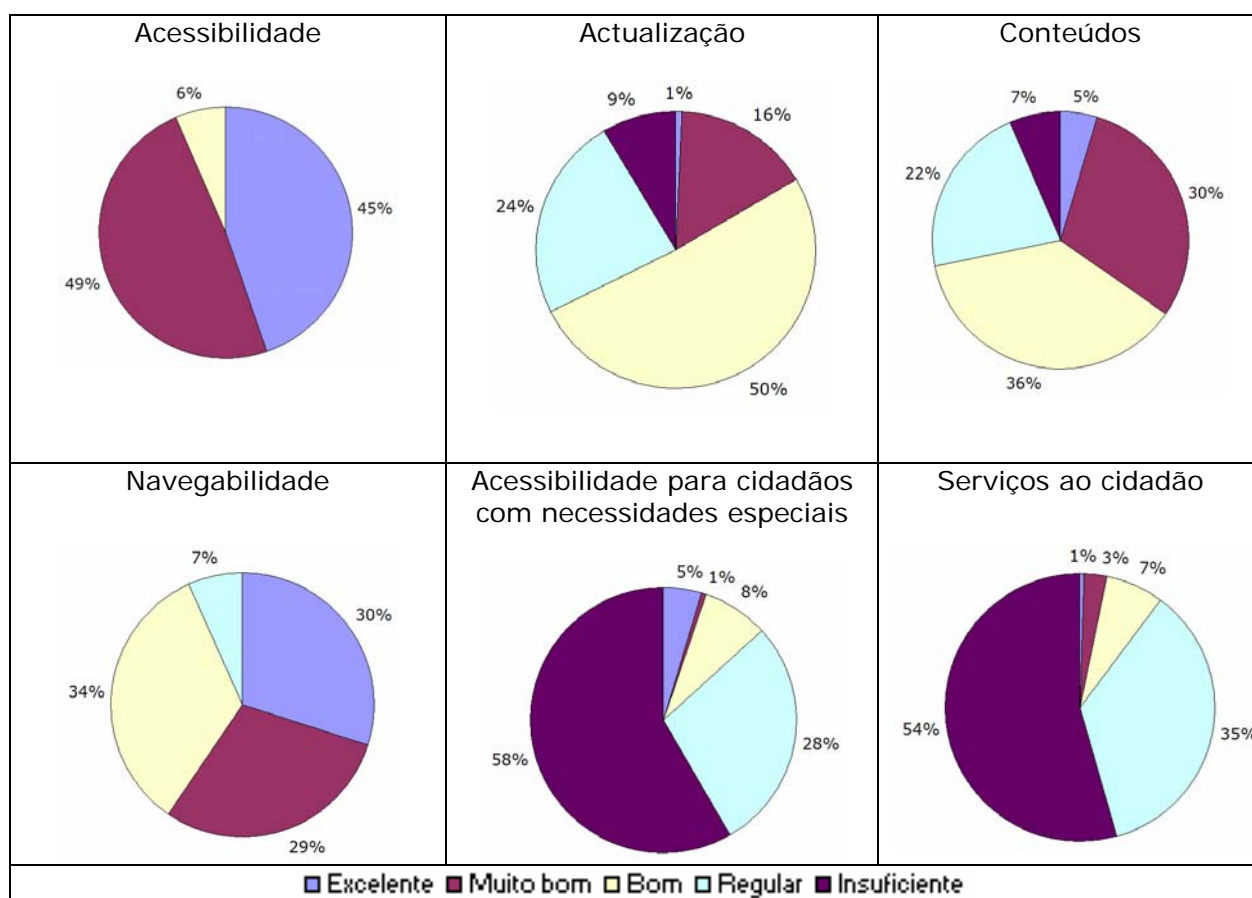
Por outro lado, a maturidade pretende avaliar o estado de desenvolvimento do sítio, tendo por base o grau de interactividade, segundo o modelo do *eEurope*, que assenta em quatro estádios: informação, interacção, interacção bi-direccional e transacção.

Pretende-se, neste caso, avaliar a maturidade através da observação dos serviços *online* e da interactividade permitida, desagregada em oito indicadores: declarações ou formulários *online* para *download*; preenchimento e entrega *online* destas declarações ou formulários; sugestões e reclamações *online*; pagamentos *online*; segurança nos pagamentos *online*; respostas aos e-mails recebidos; *newsletters*, fórum, *chat online* ou outras facilidades *online* e, por último, a existência de *e-mail*, telefone, fax ou *chat online* com acesso a *helpdesk* dedicados a apoio aos utilizadores. A avaliação da "maturidade" (ou da "sofisticação", de acordo com a terminologia adoptada pela Capgemini), é também referida ou caracterizada como "serviços online", ou "serviços ao cidadão", ao longo do relatório.

Apesar de esta dimensão de "serviços online", ou de "serviços ao cidadão", não assegurar de forma automática a relevância ou um retorno relevante para o cidadão, encontra-se mais orientada para a perspectiva externa, e para as consequências da utilização dos serviços junto dos cidadãos, do que grande parte dos indicadores qualitativos.

Nos resultados da avaliação dos serviços da administração pública, em 2003, a avaliação dos serviços ao cidadão surge, a par da avaliação da acessibilidade para cidadãos com necessidades especiais, como uma das avaliações mais negativas, de todas as dimensões em análise – cf. Gráfico 5.

Gráfico 5. Avaliação dos serviços da administração pública portuguesa, em 2003



Fonte: Accenture e UMIC, 2003: 77-85.

Como se pode verificar pela análise do gráfico, a acessibilidade para cidadãos com necessidades especiais é considerada como insuficiente em 58% dos casos, enquanto os serviços ao cidadão são avaliados como insuficientes em 54% dos sítios considerados no estudo. Por sua vez, os critérios que registam as avaliações mais positivas são a acessibilidade e a navegabilidade (provavelmente os dois critérios com um perfil mais técnico, apoiando-se em características como a correcta visualização de conteúdos em vários *browsers*, ou a disponibilização de uma barra de navegação na página principal), com uma frequência das classificações “excelente” e “muito bom” que, em conjunto, atingiram 94% e 59%, respectivamente.

Não é apresentada, no relatório apresentado pela Accenture e pela UMIC, uma diferenciação entre os tipos de organismos, ou serviços, em questão, permitindo a diferenciação entre tipos de serviços (como serviços geradores de receitas, serviços de registo, ou outros), ao contrário da opção tomada pela Accenture ou pela Capgemini, pelo menos em alguns dos

seus relatórios de análise internacional, acima referidos. Não é possível testar, por este motivo, a hipótese de uma avaliação qualitativa ou de uma maturidade diferencial por tipo de serviço de governo electrónico ou, mais concretamente, se os serviços mais próximos da geração de receitas recolhem um investimento e uma atenção particular, por parte da administração pública, constituindo-se como serviços com melhor avaliação qualitativa ou com uma maturidade mais elevada – como sucede no caso dos estudos internacionais já citados (Montargil, 2006)¹⁵.

Contudo, a auto-avaliação, efectuada pelos próprios organismos, contém alguns elementos que permitem reforçar a ideia de que a lógica de desenvolvimento (e, por consequência, também a lógica de auto-avaliação) dos sítios na *Internet* dos organismos da administração se baseia, pelo menos em alguns casos, num conjunto de elementos em que o cidadão, ou o utilizador dos serviços, não desempenha um papel destacado¹⁶.

Um outro estudo relevante para a análise dos serviços prestados pela administração pública através da *Internet* corresponde à avaliação da presença *online* das câmaras municipais. Esta avaliação, que tem por objectivo avaliar a maturidade da presença na *Internet* das câmaras municipais portuguesas, conta com trabalho de recolha de informação desde 1999 (Santos e Amaral, 2002), e recorre a um modelo de avaliação que tem por subjacentes os princípios do programa *eEurope*, relativamente ao governo electrónico, bem como o método de avaliação dos sítios na *Internet* da administração pública, acima referido.

Este estudo é inicialmente assegurado pelo Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, do Departamento de Sistemas de Informação da Universidade do Minho (Gávea) e é, posteriormente, efectuada por esta instituição em colaboração com o Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES), do ISCTE.

Os relatórios publicados disponibilizam informação sobre a presença das câmaras municipais portuguesas na *Internet* de acordo com uma tipologia e objectivos semelhantes aos do paradigma Gartner (Montargil, 2006) – cf. Tabela 2¹⁷.

¹⁵ Foi solicitada à UMIC, no âmbito desta investigação, a disponibilização da base de dados referente a este estudo, de forma a avaliar a possibilidade de resolução deste problema, na análise. Apesar da disponibilidade e do interesse demonstrados pela UMIC não foi possível, contudo, aceder a uma versão da base de dados.

¹⁶ Um dos funcionários de um organismo, por exemplo, no questionário de auto-avaliação, quando justifica a boa avaliação que efectua do seu sítio, não invoca critérios centrados no utilizador, mas antes no próprio organismo: “O Organismo está bem identificado, com a lei orgânica, missão e objectivos. Estão publicados os contactos dos Serviços Centrais e dos Serviços Locais com o nome do responsável pelo serviço, morada e e-mail. (Accenture e UMIC, 2003: 64)”.

¹⁷ A comparação de resultados assume a manutenção integral de metodologia e de critérios de avaliação, nos dois estudos. Não foi possível validar, contudo, este pressuposto de forma sistemática. Quanto aos resultados da primeira análise, efectuada em 1999/2000, não apresentam uma distribuição por escalões semelhante à adoptada em 2001/2002 e em 2003, indicando apenas os sítios na *Internet* considerados como “excelentes”, “bons” e os “restantes” (Santos e Amaral, 2000: 67-69). Esta diferença impossibilita uma caracterização da evolução de resultados, desde o primeiro estudo.

Tabela 2. Avaliação da presença das câmaras municipais portuguesas na *Internet*, em 2001/2002 e em 2003

	2001/2002	2003
Nível 1 (Transacção)	0%	0,0%
Nível 2 (Preenchimento de formulários online e consulta online de processos)	5%	11%
Nível 3 (Disponibilização de formulários para download)	8%	20%
4 (Comunicação geral via web (disponibilização de informação))	50%	54%
Câmaras municipais sem sítio	28%	16%

Fontes: Santos e Amaral, 2003: 72 (2001/2002); Santos, Amaral e Rodrigues, 2005: 35 (2003).

A evolução dos resultados é, no caso deste estudo, e à semelhança do registado nos restantes estudos analisados, positiva – a percentagem de câmaras sem sítio diminui 12%, e o crescimento da percentagem de câmaras que se situa quer no nível 2, quer no nível 3, é superior a 100%.

Não existe, contudo, nos resultados publicados, uma análise que diferencie o tipo de serviços em questão. Apesar de os resultados serem cruzados por várias variáveis, como a região, o partido político que detém a presidência da Câmara Municipal, a existência de maioria no executivo camarário ou o número de eleitores inscritos no Recenseamento Eleitoral, a análise não inclui o cruzamento de resultados por uma variável que permita identificar os diferentes tipos de serviços. Não é possível, deste modo, e à semelhança do sucedido com o estudo de avaliação dos organismos da administração directa e indirecta do Estado em Portugal, testar a hipótese de existência de um maior investimento no desenvolvimento de determinados tipos de serviços.

Seria útil, neste ponto, recorrer a uma tipologia de caracterização dos tipos de serviços prestados através dos sítios na *Internet* de câmaras municipais. Esta tipologia não poderia basear-se, naturalmente, nos mesmos critérios que são adoptados na avaliação dos serviços de governo electrónico do Estado. Levantam-se, relativamente a este objectivo, dificuldades relacionadas com a estruturação da presença *online* (a administração pública disponibiliza os seus serviços através de dezenas ou centenas de sítios na *Internet*, enquanto uma câmara municipal disponibiliza os seus serviços habitualmente através de um único sítio), bem como com a própria natureza dos serviços prestados (os “serviços geradores de receitas”, nas câmaras municipais, são, por exemplo, profundamente distintos do mesmo tipo de serviços, ao nível da administração pública central). Esta afigurar-se-ia, contudo, como a única possibilidade de testar a hipótese de uma maturidade diferencial, de

acordo com o tipo de serviços prestados, e de permitir uma comparação de resultados, entre os vários estudos disponíveis.

6. Conclusões

A primeira oferta sistematizada de serviços de governo electrónico, com o Infocid, coloca Portugal numa situação privilegiada, a nível internacional, inaugurando a disponibilização de serviços de governo electrónico em 1991, e antecipando em vários anos a generalização dos debates relativos ao *one stop government* e à estruturação dos serviços em torno das necessidades dos cidadãos.

O *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*, publicado em 1997, posiciona Portugal numa segunda fase de publicação de documentos de políticas públicas globais para a sociedade da informação, na Europa – embora existam indícios de que a sua abordagem é tomada como uma referência, por outros países, na elaboração das suas políticas.

A democraticidade do acesso à *Internet* (correspondendo ao seu alargamento e generalização) e a evolução no sentido de um “Estado aberto” (respeitando à forma como este se relaciona com o cidadão) são dois dos seus principais objectivos mantendo-se, em grande medida, como objectivos essenciais das políticas públicas formais para a sociedade da informação em Portugal, nos anos seguintes.

Apesar do longo caminho percorrido, desde a década de 1990 até à actualidade, é, contudo, questionável que estes dois objectivos tenham sido efectivamente atingidos.

No que diz respeito ao primeiro, avaliado através da evolução da utilização da *Internet*, é possível concluir que tem sido atingido a um ritmo mais lento, e com um desfasamento significativo, face ao demonstrado pela evolução da média dos Estados-membro da União Europeia. Apesar de as políticas públicas portuguesas para a sociedade da informação terem vindo a conferir evidente relevância às questões sociais relacionadas com o acesso, não só os nossos valores de utilização da *Internet* se encontram abaixo dos da média europeia, como não se registam, actualmente, sinais de convergência a essa média.

Ainda no que diz respeito ao acesso à *Internet*, e centrando a análise no plano interno, o único indicador em que, de acordo com a informação disponível, Portugal tem dado mostras de evoluir no sentido da democratização, diminuindo as desigualdades na sua distribuição interna, é o sexo. Todas as restantes variáveis (nível de escolaridade, idade e condição perante o trabalho) apresentam sinais de agravamento das desigualdades existentes, nos 3 anos em análise. O acesso à *Internet* não parece, também sob este ponto de vista, estar a evoluir no sentido de uma maior democraticidade, nos últimos anos.

A avaliação do segundo objectivo, respeitante ao “Estado aberto”, permite, por sua vez, manter a hipótese de que a evolução da oferta dos serviços de governo electrónico em várias dimensões, tais como a infraestrutura tecnológica, a cobertura dos serviços, a sofisticação da interactividade técnica e os níveis de participação permitidos aos cidadãos, coloca Portugal abaixo da média europeia, quer a 15 quer a 25 – embora se registem indícios muito recentes de recuperação, em alguns destes indicadores.

Ainda no que diz respeito aos serviços de governo electrónico, é possível afirmar, a partir de um estudo recente (Montargil, 2006), que o desenvolvimento da cobertura e da sofisticação técnica dos serviços de governo electrónico, a nível internacional, se encontra predominantemente centrado nos serviços geradores de receitas (como o pagamento de impostos, taxas ou contribuições sociais). Estes serviços, que correspondem à tradução operacional da capacidade extractiva do Estado, são os que registam evoluções mais significativas, no período em análise. Em contrapartida, serviços que implicam um retorno mais imediato para o cidadão (como o acesso a serviços de saúde, a benefícios da segurança social ou a bibliotecas públicas), apresentam uma evolução claramente mais limitada da sua cobertura e maturidade.

Não é fácil transpor esta análise para o nosso plano interno. Esta dificuldade deve-se, fundamentalmente, ao facto de os relatórios sobre a presença da administração pública portuguesa na *Internet* não incluírem uma análise de acordo com o tipo de serviços em questão. Porém, alguns elementos, tanto de ordem quantitativa como qualitativa, apoiam a hipótese de que, também no caso de Portugal, tende a prevalecer uma perspectiva interna sobre a valorização do retorno para o utilizador. A presença do Estado na *Internet* parece encontrar-se mais orientada, ainda hoje, de acordo com estes elementos, para a valorização de objectivos internos e de racionalização do funcionamento da administração, do que para as necessidades e as expectativas dos cidadãos.

Em face do exposto, mais do que uma mudança da intensidade e da extensão da intervenção política na área, o desafio consiste em alterar alguns dos elementos subjacentes à estratégia para a sociedade da informação. De uma perspectiva centrada no próprio Estado e na administração pública, de forma auto-referencial, os objectivos devem passar a contemplar também uma perspectiva de competitividade para Portugal no plano externo (muito particularmente no contexto da União Europeia), tendo simultaneamente o cidadão como unidade de partida e de referência constante para o seu desenvolvimento. Não assumir estes desafios implica aumentar o risco de ver confirmada a nossa posição semi-periférica, ou mesmo periférica, na sociedade da informação na Europa, ao mesmo tempo que se agrava o crescente afastamento dos cidadãos face ao Estado e às questões públicas.

7. Referências

Bibliografia geral

- Accenture (2001). *eGovernment Leadership: Rhetoric vs Reality - Closing the Gap*. The Government Executive Series. S/I: Accenture.
- Accenture (2002). *eGovernment Leadership - Realizing the Vision*. The Government Executive Series. S/I: Accenture.
- Accenture (2004). *eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value*. The Government Executive Series. S/I: Accenture.
- Accenture (2005). *Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences*. The Government Executive Series. S/I: Accenture.
- Accenture (2006). *Leadership in Customer Service: Building the Trust*. S/I: Accenture.
- Accenture e UMIC (2003). *Avaliação Externa de Web Sites dos Organismos da Administração Directa e Indirecta do Estado – 2.ª Edição. Relatório Final*. Lisboa: Accenture e UMIC.
- Cardoso, Gustavo, António Firmino da Costa *et al.* (2005). *A Sociedade em Rede em Portugal*. Porto: Campo das Letras.
- Cardoso, Gustavo (2006). *Os Media na Sociedade em Rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Cap Gemini Ernst & Young (2001). *Web-based Survey on Electronic Public Services. Results of the First Measurement – October 2001*. S/I: Cap Gemini Ernst & Young.
- Cap Gemini Ernst & Young (2002). *Web-based Survey on Electronic Public Services. Results of the Second Measurement – April 2002*. S/I: Cap Gemini Ernst & Young.
- Cap Gemini Ernst & Young (2002a). *Web-based Survey on Electronic Public Services. Results of the Third Measurement – October 2002*. S/I: Cap Gemini Ernst & Young.
- Cap Gemini Ernst & Young (2004). *Online Availability of Public Services: How Does Europe Progress? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the Fourth Measurement – October 2003*. S/I: Cap Gemini Ernst & Young.
- Capgemini (2005). *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 5th Measurement – October 2004*. S/I: Capgemini.
- Capgemini (2006). *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement – June 2006*. S/I: Capgemini.
- Castells, Manuel e Gustavo Cardoso (Orgs.) (2006). *A Sociedade em Rede – Do Conhecimento à Acção Política*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- Correia, Ana Maria Ramalho (1999). "Moving Towards an Information Society in Portugal", *Anales de Documentación*, n.º 2, pp. 49-62.
- Hagen, Martin e Herbert Kubicek (2000). *One-Stop-Government in Europe - Results of 11 national surveys*. Bremen: Universidade de Bremen (Relatório elaborado no âmbito do programa europeu COST).
- Loader, Brian D. (Ed.) (1998). *Cyberspace Divide: Equality, Agency and Policy in the Information Society*. Londres: Routledge.
- Montargil, Filipe (2000). *Democracia Electrónica e Participação Pública em Portugal: uma análise exploratória*. Lisboa: ISCTE. Dissertação final de Mestrado em Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação.
- Montargil, Filipe (2004). "Voto Electrónico em Portugal e Democracia", *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, n.º 8. Lisboa: Stape, pp. 33-63.

- Montargil, Filipe (2006). "O governo electrónico: entre a interactividade técnica e o retorno para o cidadão", in Manuel Meirinho (Org.), *Comunicação e Marketing Político – Contributos Pedagógicos*. Lisboa: ISCSP, pp. 139-159.
- Nações Unidas (2002). *Benchmarking E-government: A Global Perspective - Assessing the Progress of the UN Member States*. Nova Iorque: Divisão de Economia Pública e Administração Pública.
- Nações Unidas (2003). *UN Global E-government Survey 2003*. Nova Iorque: Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas.
- Nações Unidas (2004). *UN Global E-Government Readiness Report 2004 – Towards Access for Opportunity*. Nova Iorque: Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas.
- Nações Unidas (2005). *UN Global E-Government Readiness Report 2005 - From E-government to E-inclusion*. Nova Iorque: Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas.
- Nolasco, Maria Inês (2004). "A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa", *Cadernos BAD*, n.º 2 de 2004, pp. 32-47. Lisboa: Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas.
- Norris, Pippa (2003). *Digital Divide: civic engagement, information poverty and the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pombeiro, Graça (2001). "INFOCID – Portal of Portuguese Public Administration", *Administrative Simplification – Best Practices in OECD Countries (Expert Seminar)*, Paris, OCDE, 18 e 19 de Outubro de 2001.
- Santos, Leonel Duarte, João Nuno Bastos Oliveira e Luís Martins Amaral (2003). *Método de Avaliação da Presença na Internet dos Organismos da Administração Directa e Indirecta do Estado*. Lisboa e Guimarães: UMIC e Departamento de Sistemas de Informação da Universidade do Minho.
- Santos, Leonel D. e Luís A. Amaral (2002). "A Presença das Câmaras Municipais Portuguesas na Internet – Uma Análise de Evolução entre 1999 e 2001", *Cadernos de Estudos Municipais – Secção Arquivística*, nº 13, pp. 11-29.
- Santos, Leonel D. e Luís A. Amaral (2000). *A Presença das Câmaras Municipais Portuguesas na Internet*. Lisboa: Grupo Algebrica e Gávea.
- Santos, Leonel Duarte e Luís A. Amaral (2003). *Qualidade da Presença na Internet das Câmaras Municipais - Ranking Gávea/Interface 2002*. Lisboa: Gávea e Cadernos Inter.face do Grupo Algebrica.
- Santos, Leonel Duarte, Luís Martins Amaral e Maria de Lurdes Rodrigues (2005). *Avaliação da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2003*. Lisboa: UMIC.
- Vidigal, Luís (2002). "INFOCID - A single window for citizenship in Portugal", *Democracy and Government On-Line Services - Contributions from Public Administrations Around the World*. S/I: G8 Government On-Line, <http://siyaset.bilkent.edu.tr/gol-democracy/index.html> (última visualização em Setembro de 2006).
- Vidigal, Luís (2003). *Portal do Cidadão – Requiem ou evolução do Infocid?*, <http://luisvidigal.no.sapo.pt/Trabalhos/Page18442/page18442.html> (última visualização em Setembro de 2006).
- West, Darrel M. (2001). *WMRC Global E-Government Survey, October, 2001*. Brown University: Taubman Center for Public Policy, <http://www.insidepolitics.org/egovt01int.html>
- West, Darrel M. (2002). *Global E-Government, 2002*. Brown University: Center for Public Policy, <http://www.insidepolitics.org/egovt02int.PDF>
- West, Darrel M. (2003). *Global E-Government, 2003*. Brown University: Center for Public Policy, <http://www.insidepolitics.org/egovt03int.pdf>
- West, Darrel M. (2004). *Global E-Government, 2004*. Brown University: Center for Public Policy, <http://www.insidepolitics.org/egovt04int.pdf>
- West, Darrel M. (2005). *Global E-Government, 2005*. Brown University: Center for Public Policy, <http://www.insidepolitics.org/egovt05int.pdf>
- West, Darrel M. (2006). *Global E-Government, 2006*. Brown University: Center for Public Policy, <http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf>

Documentos e legislação portuguesa

- Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro.
- Decreto-Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro.
- Decreto-Lei n.º 213/2001, de 2 de Agosto.
- Missão para a Sociedade da Informação (1997). *Livro Verde para a Sociedade da Informação*. Lisboa: Ministério da Ciência e Tecnologia.
- Observatório das Ciências e das Tecnologias (2002). *Sociedade da Informação – Principais Indicadores Estatísticos 1995-2001*. Lisboa: OCT.
- Portugal (1999). *Portugal na Sociedade da Informação*. Lisboa: Ministério da Ciência e da Tecnologia.
- Portugal (2003). *Uma Nova Dimensão de Oportunidades – Plano de Acção para a Sociedade da Informação*. Lisboa: UMIC (Documento aprovado em Conselho de Ministros de 26 de Junho de 2003).
- Portugal (2005). *Constituição da República Portuguesa (VII Revisão Constitucional)*. Lisboa: Assembleia da República.
- Portugal (2005a). *Plano Tecnológico – Uma estratégia de crescimento com base no Conhecimento, Tecnologia e Inovação (Documento de apresentação)*. Lisboa: s/e.
- Portugal (2005b). *Ligar Portugal – Um programa de acção integrado no Plano Tecnológico do XVII Governo: Mobilizar a Sociedade de Informação e do Conhecimento*. Lisboa: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.
- UMIC (2002). *Principais Resultados do Inquérito à Utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação pela População Portuguesa – 2002 (dados provisórios)*. Lisboa: Núcleo de Estatísticas, UMIC.
- UMIC (2002a). *Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pela População Portuguesa – 2002. Instrumento de Notação*. Lisboa: Observatório da Inovação e Conhecimento, UMIC.
- UMIC (2003). *Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pela População Portuguesa – Resultados 2003*. Lisboa: Observatório da Inovação e Conhecimento, UMIC.
- UMIC (2004). *Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação - População Portuguesa. Resultados 2004 (Resultados Provisórios)*. Lisboa: Observatório da Inovação e Conhecimento, UMIC.

Documentos e legislação de instituições europeias e de outros países

- Áustria (1996). *Arbeitsgruppe Informationsgesellschaft der österreichischen Bundesregierung. Informationsgesellschaft - Endbericht der Arbeitsgruppe Informationsgesellschaft der österreichischen Bundesregierung [Sociedade da Informação – Relatório Final do Grupo de Trabalho do Governo Federal da Áustria sobre a Sociedade da Informação]*. Viena: Bundeskanzleramt Bundespressdienst.
- Bélgica (1997). *Un plan d'actions coordonnées pour la société de l'information au sein des Autorités fédérales - 1997-1999*. Bruxelas: Governo Federal. Editado a 10 de Junho de 1997, com a referência T97067F.
- Comissão Europeia (1994). *Europe's way to the information society: An Action Plan*. Bruxelas: Comissão Europeia, COM(94) 347 (Comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões).
- Conselho da União Europeia (1994). *Europe and the Global Information Society. Recommendations to the European Council (Bangemann Report)*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- Dinamarca (1994). *Info-Society 2000*. Copenhaga: The Committee on the Information Society by the Year 2000, Ministério da Investigação, <http://www.fsk.dk/fsk/publ/info2000-uk/> (último acesso a 28 de Abril de 2006).

- Dinamarca (1995). *From Vision to Action. Info-Society 2000 – Statement to Parliament on “Info-Society 2000” and IT Political Action Plan 1995*. Copenhaga: Ministério da Investigação e das Tecnologias da Informação, <http://www.fsk.dk/fsk/publ/it95-uk/> (último acesso a 28 de Abril de 2006).
- Finlândia (1995). *Suomi Tietoyhteiskunnaksi - Strategian perustelumuiot* [A Finlândia no sentido da sociedade da informação – Uma estratégia nacional]. Helsínquia: Ministério das Finanças.
- Finlândia (1995a). *Finland's way to the Information Society – The National Strategy*. Helsínquia: Ministério das Finanças.
- Finlândia (1996). *Finland's way to the Information Society - the National Strategy and its Implementation*. Helsínquia: Ministério das Finanças.
- França (1996). *Les Réseaux de la Société de l'Information* [Relatório Mileo]. Paris: Commissariat Général du Plan.
- França (1997). *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information*. Discurso de Lionel Jospin na Universidade da Comunicação de Hourtin, a 25 de Agosto.
- França (1998). *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'inform@tion - Programme d'action gouvernemental*. Paris: Governo da República Francesa.
- Gérard, Alain (1997). *Réseaux et multimedia dans l'éducation*. S/l: S/e. Rapport au Premier-ministre.
- Grécia (1999). *Greece in the Information Society – Strategy and Actions (draft)*. Atenas: Gabinete do Primeiro-ministro.
- Irlanda (1997). *Information Society Ireland: Strategy for Action*. S/l: Information Society Steering Committee.
- Itália (1997). *Promuovere lo Sviluppo della Società dell'Informazione in Italia: uno schema di riferimento*. Roma: Presidência do Conselho de Ministros.
- Joyandet, Alain, Pierre Hérisson e Alex Türk (1997). *L'entrée dans la société de l'information - Rapport d'information 436*. Paris: Senado, Mission commune d'information sur l'entrée dans la société de l'information - 1996 /1997.
- Laffitte, Pierre (1997). *La France et la société de l'information*. Paris: Senado, Gabinete Parlamentar das Escolhas Científicas e Tecnológicas [Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques], Relatório n.º 213.
- Martin-Lalande, Patrice (1997). *L'Internet: un vrai défi pour la France*. S/l: S/e. Rapport au Premier-ministre.
- Sérusclat, Franck (1995). *Les nouvelles techniques d'information et de communication: l'homme cybernétique?* Paris: Senado, Gabinete Parlamentar das Escolhas Científicas e Tecnológicas [Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques], Relatório n.º 232.
- Sérusclat, Franck (1997). *Rapport sur les techniques des apprentissages essentiels pour une bonne insertion dans la société de l'information*. Paris: Senado, Gabinete Parlamentar das Escolhas Científicas e Tecnológicas [Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques], Relatório n.º 383.

Outras fontes de informação

- Eurobarómetro Flash 49, *Measuring Information Society*, Setembro de 1995.
- Eurobarómetro 50.1, *Measuring Information Society*, DG XIII e DG X, Março de 1999.
- Eurobarómetro Flash 125, *Internet and the Public at Large*, DG Press and Communication, Maio/Junho de 2002.
- Eurostat
- OCDE, *Telecommunications Outlook*, 2003, 2004 e 2005.