

## *O governo electrónico: entre a interactividade técnica e o retorno para o cidadão*

**Filipe Montargil**

Escola Superior de Comunicação Social  
Instituto Politécnico de Lisboa

### **Resumo**

Os serviços de governo electrónico (*e-government*) têm vindo a ser avaliados, em grande parte dos estudos até agora realizados, através de uma tipologia baseada no aproveitamento das capacidades de interactividade técnica que as novas tecnologias permitem. É proposto, neste texto, um critério alternativo, orientado para a diferenciação entre perspectivas baseadas no Estado (ponto de vista "interno") e perspectivas baseadas no utilizador (ponto de vista "externo"). A análise de informação disponibilizada através de estudos realizados por empresas de consultoria (Accenture e Capgemini) sustenta a hipótese de que tende a prevalecer uma perspectiva baseada no Estado, nos seus interesses e necessidades imediatos, em detrimento de uma perspectiva baseada no utilizador, nas suas expectativas e necessidades, e no retorno que este possa retirar da transição para serviços prestados através do canal *Internet*.

**Palavras-chave:** governo electrónico, interactividade técnica, cidadão, paradigma Gartner

### **Abstract**

E-government services have been evaluated, to a large extent of research carried out so far, through a typology based on the use of technical interactivity capacities permitted by new technologies. It is presented, in this text, an alternative criteria, differentiating perspectives based on the State ("internal" point of view) and perspectives based on the user ("external" point of view). The analysis of information available through research from consultancy companies (Accenture and Capgemini) supports the hypothesis that a perspective based on the State tends to prevail, in its immediate interests and necessities, instead of a perspective based on the users, in their expectations and necessities, and in the return they can obtain from the transition to services provided through the Internet.

**Keywords:** e-government, technical interactivity, citizen, Gartner paradigm

Setembro de 2006

# Índice

---

## Índice de conteúdos

---

1. Introdução.....	3
2. Serviços de governo electrónico: formas de avaliação e resultados .....	4
2.1. O paradigma Gartner.....	4
2.2. Uma proposta alternativa: perspectivas baseadas no Estado e perspectivas baseadas no utilizador.....	7
2.3. Estudos de referência .....	11
3. Conclusões .....	22
Referências .....	23

## Índice de tabelas, gráficos e figuras

---

Tabela 1. Cobertura e sofisticação dos serviços de governo electrónico, de 2001 a 2003... 18	18
Gráfico 1. Evolução da maturidade dos serviços de governo electrónico, de 2000 a 2004.. 12	12
Gráfico 2. Crescimento dos serviços de governo electrónico, por tipo de serviço e ano..... 15	15
Gráfico 3. Concordância com frases relativas aos serviços de governo electrónico..... 17	17
Gráfico 4. Níveis de sofisticação e cobertura por grupos de serviços..... 20	20
Figura 1. Perspectivas para o desenvolvimento de formas de governo electrónico .....8	8

# O governo electrónico: entre a interactividade técnica e o retorno para o cidadão\*

Filipe Montargil\*\*

## 1. Introdução

Os serviços de governo electrónico (*e-government*) têm vindo a ser avaliados, em grande parte dos estudos até agora realizados, através de uma tipologia baseada no aproveitamento das capacidades de interactividade técnica que as novas tecnologias permitem. Esta tipologia, inicialmente proposta pela Gartner, uma empresa de consultoria especializada na área das novas tecnologias, em 2000, tem vindo a afirmar-se como um paradigma, estabelecendo um conjunto de critérios e de indicadores que são adoptados num número crescente de avaliações dos serviços de governo electrónico, a nível nacional e internacional.

Esta forma de avaliação prevê um conjunto de estádios, ou níveis, de interactividade dos serviços que permite uma diferenciação entre serviços com maior ou menor sofisticação, ou maturidade, correspondendo a um maior ou menor aproveitamento das capacidades de interactividade técnica. De acordo com dois estudos de referência para a avaliação dos serviços de governo electrónico, baseados neste paradigma, o nível de sofisticação dos serviços de governo electrónico tem vindo a crescer globalmente, aproximando-se de forma gradual do pleno aproveitamento da interactividade técnica permitida pelas novas tecnologias.

É, contudo, apresentado neste texto um critério paralelo para a caracterização destes serviços. De acordo com este critério, eminentemente cultural, os serviços podem ser concebidos e desenvolvidos como tendo no seu centro os interesses do Estado e da administração ("perspectiva interna"), ou como estando, em primeiro lugar, orientados para os interesses dos cidadãos e dos utilizadores, procurando maximizar o retorno que estes obterão, através desses serviços ("perspectiva externa"). Estes dois critérios respeitam, na

---

\* Publicado originalmente em Manuel Meirinho Martins (Org.), *Comunicação e Marketing Político – Contributos pedagógicos*, Lisboa, ISCSP, 2006, pp. 139-159.

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

argumentação aqui apresentada, a dimensões conceptualmente diversas, uma de base técnica e outra de base cultural, e que se poderão revelar operacionalmente independentes.

Os resultados dos estudos de referência considerados são reanalisados, à luz deste critério, permitindo identificar vários sinais de prevalência de uma perspectiva interna, que valoriza critérios de eficiência e racionalidade de gestão, sobre uma perspectiva externa, orientada para o retorno para o cidadão. Esta prevalência de uma perspectiva interna parece ser, adicionalmente, independente da evolução da sofisticação e da interactividade técnica dos serviços de governo electrónico.

## 2. Serviços de governo electrónico: formas de avaliação e resultados

Os organismos da administração pública, dependentes dos governos nacionais, apresentam hoje uma forte presença na *Internet*, disponibilizando um leque alargado de conteúdos e de serviços aos cidadãos e às empresas. Esta presença começa a generalizar-se, sobretudo, durante a segunda metade da década de 1990, depois da criação da *World Wide Web* (*WWW*) em 1991, e da sua progressiva massificação, ao longo da década.

O alargamento da utilização da *Internet*, através da *WWW*, criou a oportunidade, e a necessidade, de disponibilizar informação e serviços através do novo canal, até aí acessíveis por meio de outros canais – como o balcão, o correio, o fax ou o *call center*. Os Estados foram, desta forma, adoptando objectivos e colocando em prática estratégias para os serviços prestados através da *Internet*, eventualmente em articulação com outras tecnologias, em que abarcam um leque cada vez mais vasto de organismos e de serviços. Esta presença tem vindo a suscitar, por sua vez, um crescente interesse analítico, em várias áreas de estudo.

### 2.1. O paradigma Gartner

O actual paradigma de caracterização da forma como os Estados recorrem à *Internet* para o desenvolvimento de serviços de governo electrónico parece ter na sua origem a tipologia inicialmente proposta pela Gartner, uma empresa de consultoria especializada em tecnologia<sup>1</sup>. Esta tipologia leva em consideração a forma como os serviços de governo electrónico aproveitam as capacidades de interactividade da tecnologia, procedendo à sua caracterização através de quatro estádios: presença, interacção, transacção e

---

<sup>1</sup> Agradeço a Luís Vidigal a chamada de atenção para o papel precursor da Gartner, no desenvolvimento desta abordagem de avaliação de serviços de governo electrónico.

transformação (Baum e Di Maio, 2000)<sup>2</sup>. Para além da caracterização dos serviços de governo electrónico num determinado momento, esta tipologia permite também a análise da sua evolução e, apesar de o desenvolvimento destes serviços não se iniciar necessariamente pelo primeiro estágio e de não evoluir obrigatoriamente de forma gradual, de estágio para estágio, fornece uma base de leitura para a evolução do aproveitamento das capacidades tecnológicas, nesses projectos.

O primeiro estágio, designado como *presença*, consiste no nível mais elementar de desenvolvimento de formas de governo electrónico. Nesta fase, os serviços apresentam passivamente, nos seus sítios ou páginas na *Internet*, informação de carácter generalista. Esta é a forma mais simples (e, também, a mais económica) de disponibilização de serviços de governo electrónico. Os sítios na *Internet* em que os conteúdos se reduzem a informação sobre o organismo, à morada do seu balcão de atendimento ao público, ao horário de funcionamento e a contactos telefónicos e de *fax*, são exemplos típicos de serviços situados neste estágio.

O segundo estágio, a *interacção*, permite o estabelecimento de algumas formas de comunicação elementares entre os cidadãos e a administração pública, que permitem evitar uma deslocação ao balcão de atendimento ao público do organismo em questão, ou o contacto através de um outro canal (como o telefone ou fax). Um dos recursos mais típicos desta fase consiste na disponibilização de formulários para *download* através do sítio na *Internet*. Neste estágio, especificamente, esses formulários deverão ser posteriormente preenchidos e entregues ou enviados, por correio ou por fax, para o organismo em causa.

O terceiro estágio consiste na *transacção*. As iniciativas situadas neste estágio apresentam maior complexidade, não se limitando à mera disponibilização de informação, e permitem concretizar tarefas de forma integralmente electrónica, sem interrupções na prestação do serviço. Os projectos de governo electrónico tornam possível, nesta fase, a criação de serviços self-service, em que os utilizadores concretizam todas as operações necessárias através da *Internet*. As aplicações para o pagamento de contribuições e impostos, para a renovação de licenças ou para a submissão de candidaturas são exemplos de serviços situados neste estágio. Embora o utilizador possa efectuar todas as tarefas necessárias à concretização do serviço disponibilizado, estas actividades ainda envolvem um fluxo de informação predominantemente uni-direccional, no sentido do prestador do serviço para o utilizador ou, eventualmente, no sentido inverso. Por sua vez, as respostas electrónicas também geram habitualmente, nesta fase, um resultado fortemente estandardizado, como

---

<sup>2</sup> A aplicação da tipologia desenvolvida por esta instituição incide actualmente, de forma predominante, sobre a utilização da *Internet*. A análise aqui efectuada adopta, por esse motivo, o mesmo âmbito de análise – o que implica a exclusão de serviços de governo electrónico baseados em outras tecnologias (como, por exemplo, o *sms*).

a determinação de um valor de contribuições a pagar ou a devolver, a aprovação de um pedido de licença, ou a confirmação de aceitação de um processo de candidatura.

O quarto e último estágio da tipologia proposta pela Gartner corresponde a um nível transformacional. As iniciativas incluídas neste nível utilizam as capacidades inerentes às novas tecnologias, aproveitando-as para transformar o modo como as funções do governo são concebidas, organizadas e executadas. Estas iniciativas deveriam demonstrar, para recorrer a uma terminologia habitualmente utilizada pelas empresas de consultoria, uma elevada capacidade de gestão do relacionamento com o cliente (*customer relationship management* – CRM), permitindo encarar um leque alargado de problemas e necessidades. Uma das características distintivas destas iniciativas consiste no facto de permitirem um fluxo de informação e uma intervenção no processo partilhada entre diversos níveis de governo, no decurso da execução das tarefas associadas aos serviços disponibilizados. Poderão registar-se, nesta fase, alterações da forma de funcionamento habitual dos serviços existentes, que se tornam possíveis devido à tecnologia utilizada.

Esta tipologia de avaliação da utilização da *Internet* nos serviços de governo electrónico, apresentada pela Gartner em 2000, tornou-se um paradigma para a análise de experiências na área. Desde então, esta tipologia foi adoptada e utilizada em diversos estudos, em vários âmbitos distintos. Os estudos efectuados, a nível internacional, pela Accenture (2001, 2002, 2004, 2005, 2006) ou pela Cap Gemini Ernst & Young (2004, 2006), são alguns dos exemplos de análises claramente baseadas neste dispositivo de avaliação. Este paradigma também é aplicado em estudos realizados no âmbito nacional sendo, por exemplo, utilizado na avaliação dos sítios na *Internet* dos organismos da administração pública portuguesa (Accenture e UMIC, 2003) e na avaliação da presença na *Internet* das câmaras municipais portuguesas (Santos e Amaral, 2000 e 2003, Santos, Amaral e Rodrigues, 2005). Em todos estes casos, os estádios ou níveis de desenvolvimento previstos, e acima referidos, são utilizados para, numa transposição mais ou menos directa, criar indicadores de maturidade ou de sofisticação da presença na *Internet*.

Estes indicadores de avaliação da presença na *Internet* não integram na sua composição, contudo, as expectativas, necessidades ou motivações dos cidadãos. O maior aproveitamento das capacidades de comunicação bi-direccional da tecnologia não garante, por si só, que a sua utilização se encontre direccionada para objectivos que sejam valorizados pelos cidadãos, que sejam por si considerados como mais relevantes, numa alocação de valores, ou que impliquem um maior ou melhor retorno para os cidadãos.

É possível conceber a utilização e exploração dos recursos disponibilizados pela *Internet* com base num modelo complexo de comunicação (integrando vários intervenientes no processo e fluxos de comunicação em rede, por exemplo), orientadas para formas de governo electrónico que não adoptam objectivos particularmente valorizados pelos

cidadãos, ou que não implicam para estes um retorno positivo relevante. É também possível conceber, de forma inversa, a utilização de tecnologia explorada de forma elementar, não aproveitando totalmente as suas capacidades de comunicação (com fluxos de comunicação unidireccionais, por exemplo), mas aplicada em serviços de governo electrónico que adoptam objectivos valorizados pelos utilizadores, ou que implicam um retorno relevante.

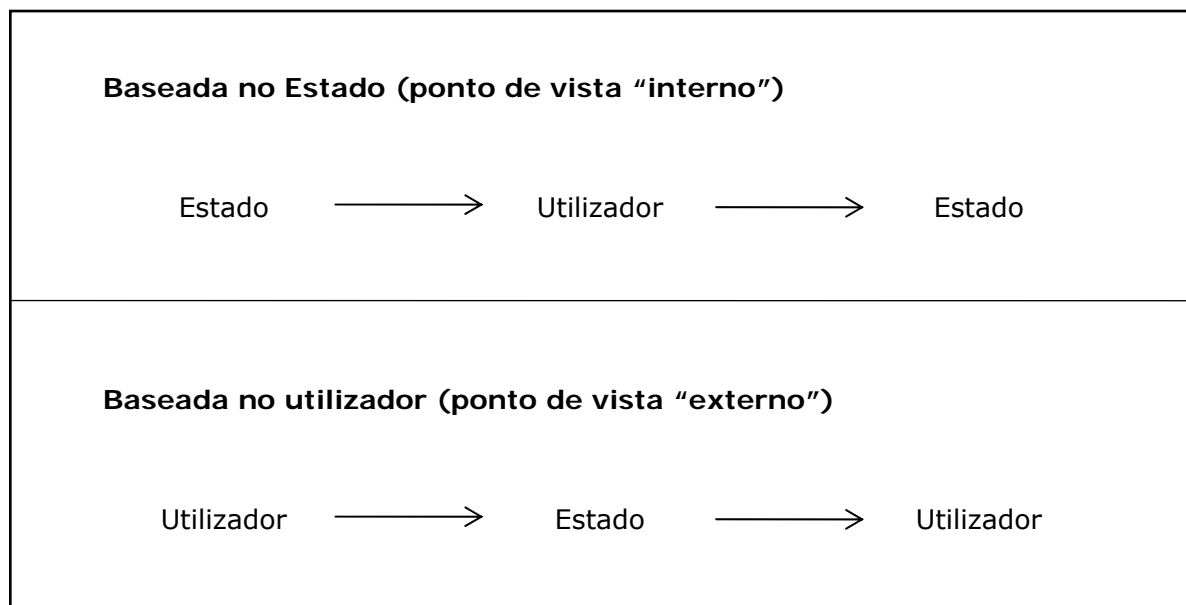
A interactividade técnica e a interacção efectiva com o cidadão são duas realidades conceptualmente distintas – a chamada de atenção para este ponto não é, sequer, recente (Proulx e Sénécal, 1997). Existe, contudo, o risco de confusão entre as duas noções, sobretudo no nível mais elevado da tipologia proposta pela Gartner – o nível transformacional.

## 2.2. Uma proposta alternativa: perspectivas baseadas no Estado e perspectivas baseadas no utilizador

Se, por um lado, as diferenças entre os vários estádios da tipologia apresentada pela Gartner remetem essencialmente para a dimensão tecnológica, e para a utilização das suas capacidades, por outro lado, as diferenças entre serviços que valorizam, ou não, a relevância e o retorno que os serviços implicam para o cidadão são, sobretudo, culturais.

O desenvolvimento de serviços de governo electrónico orientados para o cidadão, partindo das suas expectativas, das suas necessidades e das suas motivações, implica um ponto de partida baseado no utilizador. Numa fase intermédia, o desenvolvimento recorre aos recursos disponíveis no Estado para prestar serviços aos seus utilizadores. Numa última fase, o processo centra-se novamente no utilizador, com o objecto de assegurar um retorno relevante e caracterizar a avaliação que este efectua do novo serviço. O desenvolvimento de formas de governo electrónico orientadas para o Estado, baseadas num ponto de vista “interno”, adopta como ponto de partida o próprio Estado, e um conjunto de expectativas e de necessidades que lhe são internas. Numa segunda fase, surge o desenvolvimento de serviços que implicam, de alguma forma, os utilizadores. Numa última fase, o Estado assume novamente o papel central no processo, dando lugar a uma avaliação do cumprimento dos objectivos “internos”, inicialmente estabelecidos. É apresentada, na Figura 1, uma representação esquemática das duas perspectivas.

**Figura 1.** Perspectivas para o desenvolvimento de formas de governo electrónico



A adopção de um ponto de vista "interno" não equivale necessariamente a que o utilizador não retire benefícios das novas formas de governo electrónico. O utilizador pode, também neste cenário, obter algum tipo de retorno ou aumentar a sua satisfação com o conjunto de serviços prestados pelo Estado, mesmo a partir de serviços de governo electrónico desenvolvidos a partir de um ponto de vista "interno". Esta distinção entre as duas perspectivas respeita, em primeiro lugar, às motivações do Estado, no desenvolvimento de formas de governo electrónico: simplificando os termos da questão, o Estado procura, na primeira perspectiva, resolver um conjunto problemas localizados no seu interior; na segunda, orienta a sua actividade para os dos cidadãos. Não é necessário que, procurando resolver os seus problemas, o Estado não acabe por resolver, de igual forma, problemas dos cidadãos. Este resultado, que podemos designar como *equifinalidade*<sup>3</sup>, na medida em que diferentes motivações e percursos poderão conduzir a um mesmo resultado – o desenvolvimento de formas de governo electrónico com retorno, orientadas para questões valorizadas pelos cidadãos – é logicamente possível. A equifinalidade não é, contudo, um resultado necessário da adopção de diferentes perspectivas, no desenvolvimento de formas de governo electrónico.

<sup>3</sup> Veja-se, para uma utilização do mesmo termo noutra domínio, Schmitter (2001).

Esta distinção, bem como a salvaguarda de uma possível (mas não necessária) equifinalidade, é tanto mais relevante quanto se registam vários indícios que apontam para uma utilização da tecnologia, por parte do Estado, baseada num ponto de vista “interno”.

Historicamente, o desenvolvimento de grande parte das TIC no âmbito da actividade do Estado surge, numa primeira fase, sobretudo em duas áreas: a investigação académica e as aplicações militares (Breton e Proulx, 1997). Para além dos limites destas áreas de “circulação restrita”, que implicam por natureza um conjunto de consequências pouco visíveis na interacção entre o Estado e os restantes actores sociais, a utilização das TIC parece também ser orientada (e talvez precisamente por esse motivo), para objectivos internos ao Estado, mais do que para o desenvolvimento da sua capacidade responsiva.

Estes indícios podem ser, na prática, identificados desde o início da adopção de soluções de micro-informática, pelo Estado, fora dos domínios em que primeiro surge o seu desenvolvimento: a investigação científica e as aplicações militares (veja-se, sobre a relevância da utilização de tecnologia pelo Estado nestas áreas, Breton e Proulx, *idem*). A história da utilização do computador e de outras tecnologias de informação e comunicação tem sido um objecto de escasso interesse, até ao momento – veja-se, para uma excepção, na análise histórica desta utilização no Reino Unido, Agar (2003). Contudo, as fontes disponíveis parecem apontar no sentido da utilização do computador como determinado, ou influenciado, por questões de ordem “interna”, mais do que por “motivações externas”.

Um dos exemplos que pode ser apontado para ilustrar esta tendência, nas primeiras fases do processo de utilização de computadores na administração pública, corresponde aos memorandos preparados pelo Tesouro do Reino Unido, por solicitação do Comité Fulton. Este comité, criado com o objectivo de reflectir sobre a organização da administração pública do Reino Unido, solicita ao Tesouro, em 1966, uma avaliação das implicações dos computadores sobre a administração pública (Bellamy e Taylor, 2003: 34). Mais especificamente, o Comité Fulton pretendia avaliar a possibilidade de utilizar os computadores para abrandar, estabilizar ou mesmo inverter a tendência de crescimento do corpo de funcionários na administração pública.

A resposta do Tesouro a esta pergunta inicial é formulada através de dois memorandos. No primeiro, é descrito aquilo que se designa como o “processamento automático de informação” nos serviços prestados pelo Estado, e em que se defende que o investimento em computadores é justificado pelo retorno através da redução de custos em pessoal. É argumentado, no segundo memorando, que esta redução de custos será mais significativa nas fases iniciais da adopção de computadores, uma vez que a tendência mais provável será a de que estes sejam crescentemente utilizados para assegurar processos que não

eram simplesmente possíveis, anteriormente<sup>4</sup>. Desde a questão colocada pelo Comité Fulton até à resposta dada pelo Tesouro, passando pela escolha do interlocutor a quem a pergunta é colocada, a perspectiva adoptada é "interna": que benefícios poderão existir, na máquina burocrática e administrativa do Estado, em consequência da utilização de tecnologia?

Um outro exemplo desta tendência de utilização da tecnologia baseada numa motivação interna pode ser indiciado através do perfil das instituições públicas responsáveis pelo desenvolvimento das políticas para a sociedade da informação, em vários países. A ligação entre a utilização de recursos informáticos e a eficiência da máquina fiscal do Estado leva a que o Ministério das Finanças assuma um papel relevante na condução das políticas públicas para a sociedade da informação. É claramente este o caso, em dois dos países que iniciam mais cedo a publicação de documentos de políticas públicas globais para a sociedade da informação, na Europa: a Finlândia e a Dinamarca.

Os governos da Finlândia, sobretudo no período de 1992 a 1996, e da Dinamarca, numa fase inicial das suas políticas para a sociedade da informação, entre Janeiro de 1993 e Setembro de 1994, confiam a reflexão global sobre a sociedade da informação, e o desenvolvimento de políticas globais para a área, nos seus países, ao Ministério das Finanças<sup>5</sup>.

É necessário ter presente, desta forma, que várias das motivações que conduzem historicamente ao desenvolvimento das novas tecnologias e à sua utilização, por parte das instituições de governo, não se encontram relacionadas com a sua abertura ao envolvimento intra-societal, a outras esferas de actividade na sociedade ou à melhoria de relações de comunicação com agentes externos ao sistema de governo. O início do processo de adopção de computadores no Estado centra-se, pelo contrário, em objectivos circunscritos ao interior da administração pública, como a obtenção de ganhos de eficiência no processamento de informação, maior racionalidade na gestão de recursos, maior eficiência na cobrança de impostos, ou a possibilidade de redução da despesa corrente.

Esta característica, frequentemente ignorada ou minorizada nas análises relacionadas com a sociedade da informação, permite colocar a hipótese de que os responsáveis pelas áreas informáticas da administração pública possam valorizar a própria realidade da administração pública, enquanto cliente dos seus serviços ou da sua actividade, em detrimento da dimensão de prestação de serviços ao utilizador "externo".

As novas tecnologias de informação e comunicação podem, desta forma, ser utilizadas no interior do sistema político, para cumprir ou assegurar funções internas, ou na sua relação

---

<sup>4</sup> Veja-se, para uma actualização do debate em torno desta questão, Public Service Committee (1998).

<sup>5</sup> No caso da Dinamarca, este ministério divide inicialmente a sua capacidade de intervenção com o Ministério das Comunicações e do Turismo, em que o primeiro assegura a área de tecnologias de informação e o segundo a área das telecomunicações.

com o envolvimento extra-societal. Historicamente, este processo encontra vários indícios de se orientar, em primeiro lugar, para o domínio da informação e, apenas numa fase subsequente, para o domínio da comunicação. Ou seja, os recursos disponibilizados pelos computadores e pelas redes de computadores poderão constituir-se, em primeiro lugar, como tecnologias de informação, e apenas posteriormente enquanto tecnologias de comunicação.

### 2.3. Estudos de referência

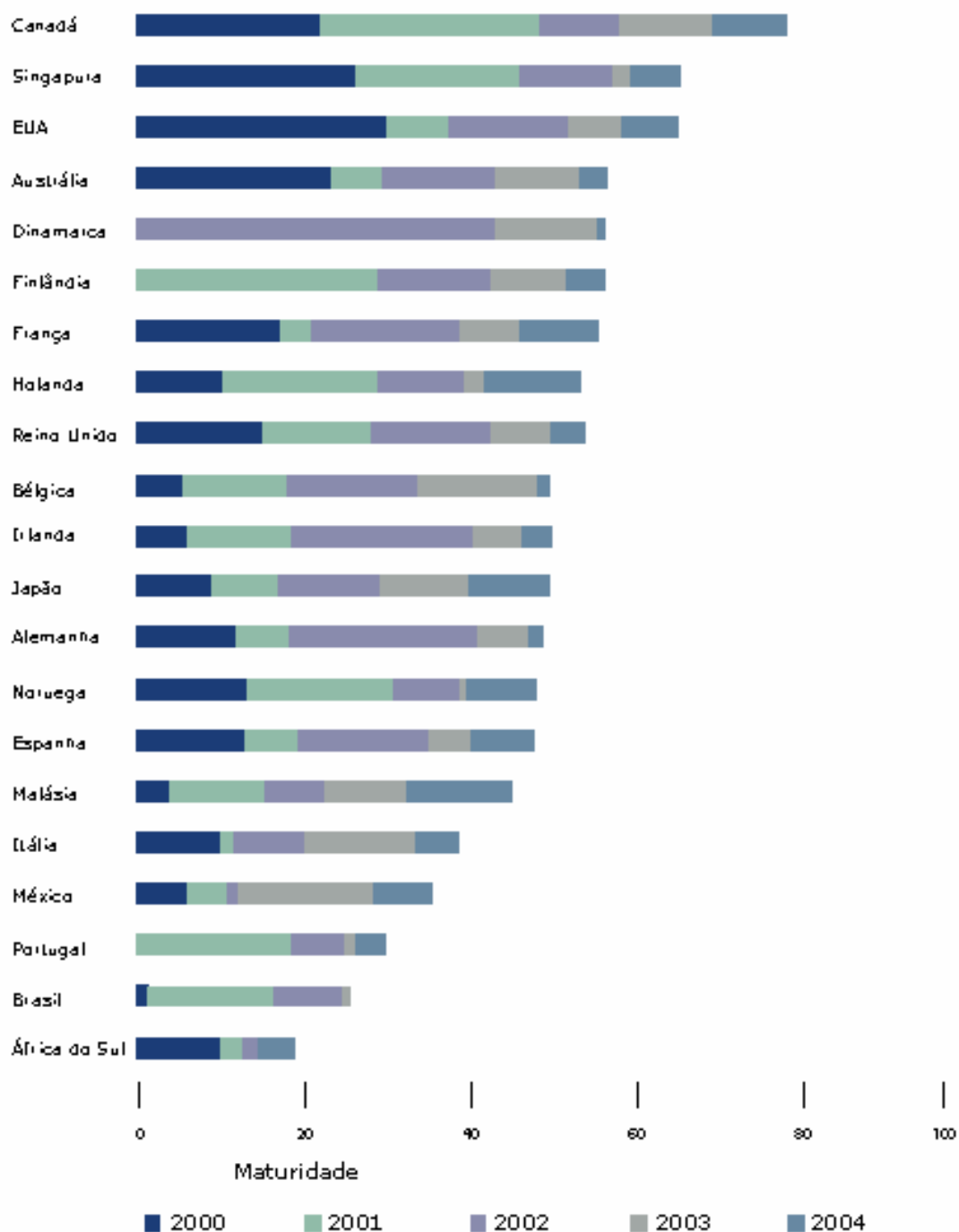
Têm vindo a ser regularmente efectuados, desde o início da década, dois estudos de referência para a avaliação do desenvolvimento de formas de governo electrónico. Uma destas avaliações foi iniciada pela Accenture, em 2000. A Accenture realiza, desde esta data, estudos de caracterização dos serviços de governo electrónico, através dos quais procura identificar tendências de evolução e boas práticas, na área (Accenture, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006). Estes estudos efectuam uma caracterização do nível de maturidade dos serviços de governo electrónico num conjunto de cerca de 22 países.

Utilizando uma escala de avaliação dos níveis de maturidade dos serviços de governo electrónico muito próxima dos pressupostos considerados na tipologia proposta pela Gartner, os estudos realizados pela Accenture permitem concluir pela existência de uma evolução globalmente positiva do nível de maturidade dos serviços de governo electrónico disponibilizados nos 22 países abrangidos pelo estudo, entre 2000 e 2004 (Accenture, 2004)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> O nível de maturidade, no conceito adoptado pela Accenture, pretende avaliar a forma como o Estado desenvolve a presença na *Internet*, integrando a percentagem de serviços pelo qual os governos nacionais são responsáveis que encontram na *Internet*, que corresponde à cobertura (*service maturity breadth*), e o nível de sofisticação de cada serviço (*service maturity depth*). A maturidade global é determinada pelas duas dimensões – cobertura e sofisticação (Accenture, 2004: 107).

**Gráfico 1.** Evolução da maturidade dos serviços de governo electrónico, de 2000 a 2004<sup>7</sup>



Fonte: Accenture, 2004: 8.

<sup>7</sup> Não são apresentados, neste gráfico, os resultados de 2005 devido ao facto de o relatório relativo a este ano não apresentar uma análise comparativa dos resultados obtidos nos vários anos, por país.

Na escala adoptada, em que a maturidade dos serviços pode oscilar entre 0% e 100%, os 3 países com índices de maturidade mais elevados registam valores superiores a 60%<sup>8</sup> e um conjunto de 11 países regista valores entre os 50% e os 60%<sup>9</sup>.

É, adicionalmente, perceptível uma evolução significativa no período em análise. Efectivamente, os valores do índice de maturidade registam um crescimento significativo entre 2000 e 2004, apontando para a possibilidade de aproximação ao topo da escala em poucos anos, para a generalidade dos países. Esta evolução é, naturalmente, positiva, e representa um investimento significativo e continuado, por parte dos governos nacionais, no desenvolvimento de serviços de governo electrónico.

A análise dos resultados apresentados no Gráfico 1 permite também identificar, contudo, a independência entre a maturidade dos serviços de governo electrónico e a natureza do regime político em questão: o país a registar o segundo valor mais elevado de maturidade, nos seus serviços de governo electrónico, é Singapura. Este Estado é, formalmente, de acordo com a sua Constituição, uma democracia representativa. A existência de um sistema de partido dominante suscita, contudo, reservas quanto ao seu carácter democrático<sup>10</sup>. Singapura é, por estes motivos, considerada como um sistema apenas parcialmente livre, na análise efectuada pela *Freedom House*, a partir dos direitos políticos e das liberdades cívicas dos seus cidadãos<sup>11</sup>. Apesar desta caracterização, o nível de maturidade dos seus serviços de governo electrónico é elevado.

A existência de serviços de governo electrónico com elevada maturidade é, desta forma, independente do pluralismo político, ou do regime político em causa. É, por este motivo, duvidoso que a evolução da maturidade dos serviços de governo electrónico, ou dos serviços baseados no cidadão – as *customer-centric solutions* (Seifert, 2003: 11)<sup>12</sup> – na acepção adoptada no âmbito do paradigma Gartner, se encontre associada a uma democratização do sistema político. A utilização de tecnologias de informação e comunicação não é, deste modo, necessariamente enquadrada por valores democráticos e por uma ordem liberal, como também é demonstrado pela capacidade de adaptação que os regimes autoritários têm revelado, na sua utilização. Kalathil e Boas (2003), na sequência

---

<sup>8</sup> Canadá, Singapura e Estados Unidos, respectivamente com índices de maturidade de 80%, 67% e 67%.

<sup>9</sup> A Alemanha regista, neste grupo, o valor mais baixo, precisamente com um índice de maturidade de 50%.

<sup>10</sup> Veja-se, a este propósito, Grace (S/d): "Singapore has a functioning democratic system in which voters are freely able to elect their preferred representatives. However, tight government control of the electoral process, combined with other tactics designed to harass opposition parties, results in these elections being less than free and fair."

<sup>11</sup> Veja-se, para mais informação, o sítio na *Internet* da *Freedom House*, em [www.freedomhouse.com](http://www.freedomhouse.com) (última visualização em Junho de 2006).

<sup>12</sup> Seifert refere-se ao impacto dos serviços de governo electrónico situados no nível transformacional nos seguintes termos: "(...) transformative e-government initiatives often seek to remove the organizational barriers that promote agency-centric solutions and, instead, promote customer-centric solutions" (Seifert, 2003: 11).

de uma análise dos casos da China, Cuba, Singapura, Vietname, Birmânia, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e Egipto, apontam precisamente para esta leitura, indicando que a *Internet* não constitui necessariamente uma ameaça para os regimes autoritários. Os autores recolhem, pelo contrário, elementos que apoiam a hipótese de que estes regimes promovem de uma forma proactiva o desenvolvimento de uma *Internet* que serve os interesses do Estado autoritário.

Aumentando o nível de profundidade adoptado na análise dos resultados apresentados pela Accenture, é possível recorrer a uma divisão dos serviços de governo electrónico em vários tipos distintos – definidos, em parte, de acordo com a actividade de consultoria desenvolvida pela Accenture na área governamental. Os tipos de serviços considerados no relatório, para a caracterização do governo electrónico, correspondem aos serviços geradores de receitas<sup>13</sup>, aos serviços postais, aos *human services*<sup>14</sup>, à educação e a um último grupo que engloba a imigração, justiça e segurança.

De entre este conjunto de serviços, os serviços geradores de receitas correspondem à operacionalização no ciberespaço da capacidade extractiva do Estado, valorizando-a e aproximando-se tendencialmente de um posicionamento baseado numa “perspectiva interna” do desenvolvimento dos serviços de governo electrónico, baseada em motivações internas ao Estado (a extracção de recursos), mais do que em motivações externas (o “serviço ao cidadão”).

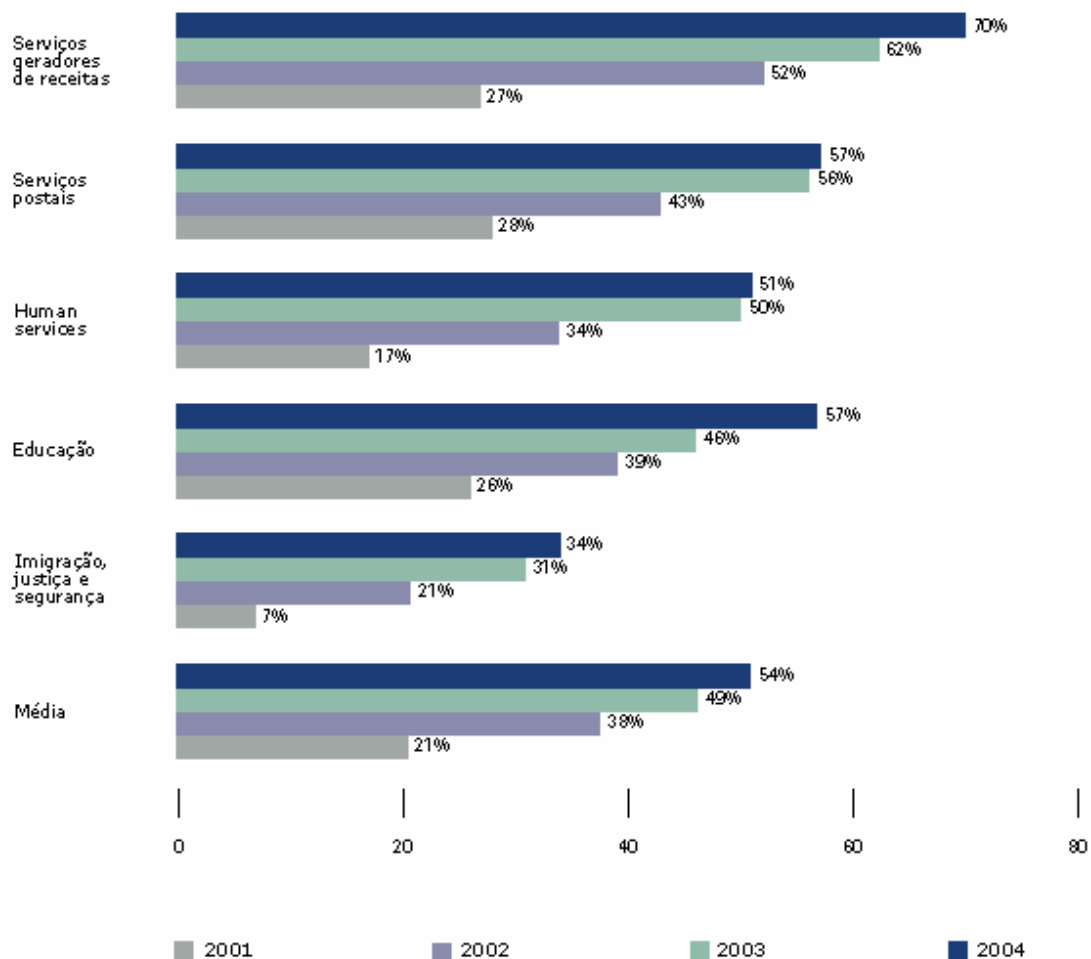
A análise dos resultados divulgados pela Accenture permite, de acordo com esta diferenciação de tipos de serviços, evidenciar o facto de que o Estado ter vindo a reservar uma atenção privilegiada aos serviços geradores de receitas. Efectivamente, estes serviços registam um investimento destacadamente mais elevado do que os restantes grupos de serviços – cf. Gráfico 2.

---

<sup>13</sup> *Revenue*, na expressão original. Os serviços geradores de receitas podem ser entendidos como aqueles em que existem fluxos financeiros dos utilizadores, cidadãos e empresas, para o Estado, sobretudo no caso de impostos e contribuições.

<sup>14</sup> Os *human services* correspondem, na acepção assumida pela Accenture, aos serviços em que se assegura o bem-estar social dos cidadãos (Accenture, 2001: 26). Optou-se pela manutenção da expressão original por não ter sido identificada uma expressão em língua portuguesa que traduza adequadamente esta conotação.

**Gráfico 2.** Crescimento dos serviços de governo electrónico, por tipo de serviço e ano



Fonte: Accenture, 2004: 43.

Estes valores colocam em evidência o facto de os governos nacionais encararem os serviços de governo electrónico como relevantes para a eficiência da sua capacidade extractiva. De facto, o índice de maturidade dos serviços geradores de receitas é dos mais elevados, no início do estudo, em 2001, a par do registado pelos serviços postais (com 27% e 28%, respectivamente) e assume, em 2004, destacadamente o valor mais elevado, de entre todos os tipos de serviços (70%).

Esta orientação para um ponto de vista interno parece ser, pelo menos de forma parcial, perceptível para os cidadãos, de acordo com os resultados apresentados neste mesmo

relatório. São também apresentados, neste estudo, resultados de um inquérito por questionário realizado a utilizadores regulares de *Internet*, em 12 países<sup>15</sup>, sobre os seus hábitos de utilização e as suas opiniões sobre os serviços de governo electrónico.

Parte do questionário assenta na apresentação de um conjunto de frases, sobre as quais os inquiridos podem manifestar a sua concordância ou discordância. Três das frases propostas no questionário relacionam-se directamente com as perspectivas para o desenvolvimento de formas de governo electrónico aqui mencionadas: “os serviços de governo electrónico permitirão poupanças, a longo prazo” (redução de custos); “os serviços de governo electrónico tornarão os departamentos e as agências governamentais mais eficientes (eficiência)”; “os serviços de governo electrónico tornarão a actividade do governo mais transparente perante os seus cidadãos” (accountability)<sup>16</sup>.

Se as duas primeiras frases se relacionam de forma mais directa com as percepções dos inquiridos sobre as motivações internas para a adopção de serviços de governo electrónico, a última prende-se com as consequências da adopção deste tipo de serviços, na relação entre os utilizadores e as instituições públicas, e na sua transformação num tipo de retorno para os cidadãos.

Os resultados obtidos permitem perceber que a concordância com as duas primeiras frases é globalmente mais elevada do que a registada com a última. São apresentados, no Gráfico 3, os valores de concordância com as três afirmações<sup>17</sup>.

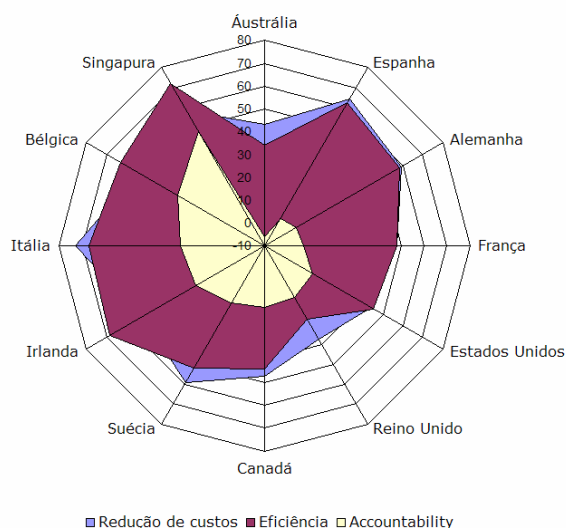
---

<sup>15</sup> Austrália, Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Singapura, Espanha, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos. A recolha de informação foi realizada, em todos os países, entre 5 e 23 de Janeiro de 2004. A utilização regular da *Internet* foi definida como correspondendo a uma regularidade mínima semanal de acesso (Accenture, 2004: 108). Foram realizadas 600 entrevistas telefónicas, com selecção através de *RDD* (*Random Digit Dialing*), nos Estados Unidos, e um conjunto de 400, nos restantes países.

<sup>16</sup> As frases utilizadas correspondem, em língua inglesa, à seguinte formulação: “eGovernment will save the economy money in the long term”, “eGovernment will make government departments and agencies more efficient” e “eGovernment makes government more accountable to its citizens”.

<sup>17</sup> Os valores apresentados correspondem à diferença entre o número total de inquiridos que concordou com uma afirmação e o número total de inquiridos que discordou dessa mesma afirmação. Os valores apresentados na tabela são aproximados e foram estimados a partir dos gráficos incluídos na publicação original.

**Gráfico 3.** Concordância com frases relativas aos serviços de governo electrónico



	Redução de custos	Eficiência	Accountability
Austrália	43%	34%	-6%
Espanha	64%	62%	4%
Alemanha	59%	58%	6%
França	48%	48%	7%
EUA	44%	45%	14%
R. Unido	37%	27%	16%
Canadá	47%	44%	17%
Suécia	59%	52%	19%
Irlanda	52%	68%	25%
Itália	73%	67%	27%
Bélgica	54%	63%	34%
Singapura	58%	72%	48%

Fonte: Accenture, 2004: 30-31.

Como é perceptível através da leitura do gráfico, a percentagem de inquiridos que concorda com qualquer das duas primeiras afirmações é, em todos os países, mais elevada do que a percentagem de inquiridos que concorda com a última. Ou seja, os inquiridos consideram, em todos os países, que o desenvolvimento de serviços de governo electrónico conduzirá mais provavelmente à redução de custos ou a acréscimos de eficiência da administração, do que a uma maior transparência da actividade do Estado. Curiosamente, o caso em que os inquiridos apresentam maior percentagem de concordância com a ideia de que a adopção de novos serviços de governo electrónico tornará a actividade do governo mais transparente perante os seus cidadãos é Singapura.

A maior concordância com as duas primeiras frases corresponde a uma expectativa mais elevada, por parte dos próprios cidadãos, no domínio da organização interna do Estado, do que propriamente na relação que este estabelece com os cidadãos. Os indícios de que os serviços de governo electrónico são concebidos e desenvolvidos numa perspectiva baseada no Estado, ou seja, num ponto de vista interno, parece encontrar, desta forma, pelo menos alguma tradução nas representações que os cidadãos possuem do processo.

Uma outra avaliação de serviços de governo electrónico é efectuada pela Capgemini, 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)<sup>18</sup>.

Esta avaliação, que incide sobre os Estados membros da União Europeia a 15<sup>19</sup>, 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, e acima descrita) dos serviços de governo electrónico.

A evolução da cobertura e da sofisticação é, à semelhança da evolução decorrente da análise efectuada pela Accenture, positiva, patenteando um acréscimo do número de serviços disponíveis, bem como uma maior sofisticação dos serviços avaliados – cf. Tabela 1.

**Tabela 1.** Cobertura e sofisticação dos serviços de governo electrónico, de 2001 a 2003<sup>20</sup>

	Cobertura	Sofisticação
2001	20%	45%
2002	35%	60%
2003	45%	67%

Fonte: CGE&Y, 2004: 10.

A continuação desta evolução implicaria, mantendo os parâmetros de avaliação, uma aproximação a valores de cerca de 100% até ao final da década, revelando um evidente compromisso e esforço no sentido da criação de mais e melhores serviços de governo electrónico.

---

<sup>18</sup> 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](http://www.capgemini.com).

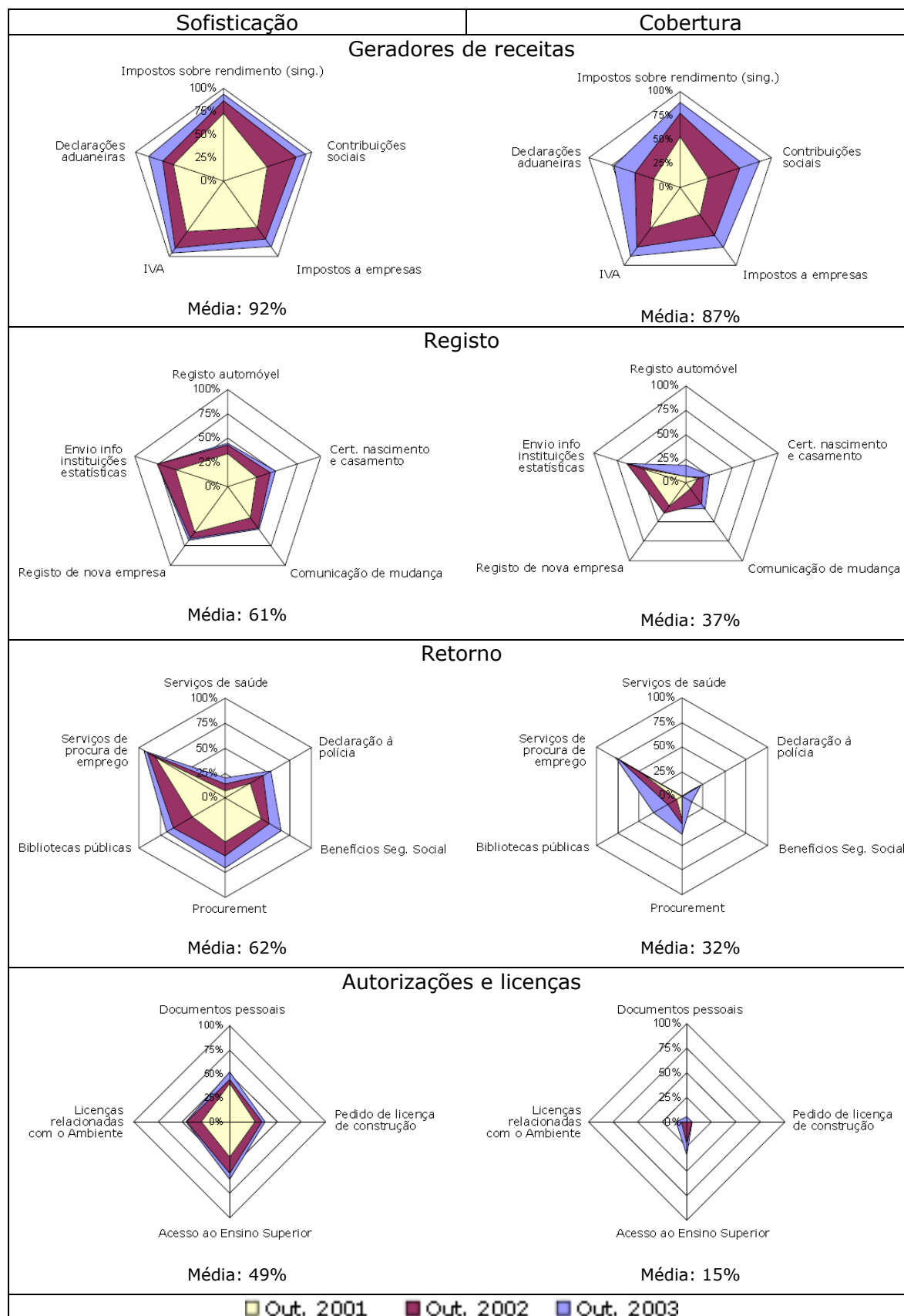
<sup>19</sup> A Suíça foi posteriormente incluída no estudo (Cap Gemini Ernst & Young, 2004: 1).

<sup>20</sup> Apesar de a Accenture apresentar resultados agregados, combinando cobertura e maturidade (ou sofisticação), a CGE&Y apresenta os dois indicadores separados, não surgindo, nos relatórios analisados, um indicador global que combine as duas dimensões de análise, por país. Por sua vez, a Accenture também não apresenta indicadores desagregados de cobertura e de maturidade, por país, num momento em que possa ser comparável com os resultados divulgados pela CGE&Y. São, por este motivo, apresentados ambos os indicadores.

A Capgemini divide, à semelhança da Accenture, os serviços de governo electrónico em tipos, ou *clusters*, de serviços. No caso da tipologia adoptada pela Capgemini, são considerados 4 grupos: os serviços geradores de receitas (que, como na acepção adoptada pela Accenture, têm como característica comum a existência de fluxos financeiros dos utilizadores, cidadãos e empresas, para o Estado); os serviços de registo (relacionados com o registo de informação relativa a objectos ou pessoas, na sequência de obrigações administrativas estabelecidas pelo Estado); os serviços com retorno (serviços prestados aos cidadãos e às empresas, em consequência do pagamento de impostos e contribuições, como os serviços de saúde ou de segurança social); e os serviços de autorizações e licenças (relativos a documentos emitidos por organismos públicos, conferindo permissão para uma determinada iniciativa ou actividade, como a construção de um edifício ou a abertura de uma loja).

Uma leitura mais detalhada dos resultados apresentados pela Capgemini permite concluir que, também de acordo com esta análise, a cobertura e a sofisticação dos serviços geradores de receitas é mais elevada do que a verificada nos restantes tipos de serviços – cf. Gráfico 4.

**Gráfico 4. Níveis de sofisticação e cobertura por grupos de serviços**



Fonte: CGE&Y, 2004: 13-16.

A cobertura, de acordo com a metodologia utilizada pela Capgemini, assume um valor médio, no caso dos serviços geradores de receitas, de 87%. Nos restantes grupos de serviços este valor situa-se entre os 15% e os 37%. No caso da sofisticação, os serviços geradores de receitas assumem um valor de 92%, enquanto nos restantes serviços este valor se situa entre os 49% e os 62%.

Verifica-se, deste modo, também de acordo com esta análise, um investimento e uma alocação de recursos claramente direccionada para os serviços que, de alguma forma, asseguram a geração de receitas, mais do que um retorno directo para o cidadão.

A comparabilidade dos resultados obtidos através dos dois estudos é, também, um objectivo a merecer algumas observações. A diversidade de formas de apresentação de resultados dificulta, de uma forma evidente, a sua comparação: a Accenture apresenta habitualmente os seus resultados através de uma percentagem de maturidade global (que integra cobertura e sofisticação dos serviços, para além de uma dimensão de *customer relationship management*), enquanto a Capgemini recorre a uma percentagem de cobertura e a uma percentagem de sofisticação.

Esta diferença na forma de apresentação de resultados dificulta, naturalmente, a sua comparação. Existem, contudo, alguns relatórios em que a Accenture apresenta os resultados de cobertura e de sofisticação desagregados, permitindo a comparação com os obtidos pela Capgemini. É este o caso do relatório publicado em 2005 (Accenture, 2005), em que são apresentados os resultados da recolha de informação efectuada em Janeiro do mesmo ano – e que é temporalmente próxima da efectuada para o quinto relatório da Capgemini, em que a recolha é efectuada em Outubro de 2004 (Capgemini, 2005).

Foi testada, por este motivo, a hipótese de a distribuição dos indicadores de cobertura e sofisticação de ambas as instituições conduzirem, nos dois relatórios referidos, a distribuições semelhantes. Os resultados destes testes indicam, contudo, que a distribuição dos valores de sofisticação e de cobertura das duas instituições diferem<sup>21</sup>. O indicador de sofisticação da Accenture não produz, desta forma, resultados estatisticamente semelhantes aos do indicador de sofisticação da Capgemini – sucedendo o mesmo com os dois indicadores de cobertura.

---

<sup>21</sup> Foi utilizado, para o teste da hipótese, o teste de Wilcoxon para amostras emparelhadas (bidireccional). Os testes incidiram sobre um conjunto de 13 países, incluídos em ambos os estudos: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido e Suécia. Os valores de significância dos testes foram os seguintes: 0,003 (para o teste relativo aos dois indicadores de sofisticação) e 0,000 (para os indicadores de cobertura). Neste teste, os valores de significância reduzidos (neste caso, foi estabelecido como critério  $\alpha < 0,05$ ) indicam que a distribuição das duas variáveis difere.

### 3. Conclusões

Os resultados da avaliação dos serviços de governo electrónico apresentam uma evolução global positiva, a nível internacional. Verifica-se, de acordo com estes resultados, uma crescente utilização e aproveitamento das capacidades de interactividade técnica, na forma como o Estado desenvolve a sua presença na Internet, para prestar serviços aos cidadãos e às empresas. Esta evolução implica, naturalmente, um elevado investimento e uma mobilização significativa para este objectivo, reconhecendo-o como relevante – senão mesmo como prioritário, em alguns casos.

Adoptando, contudo, um outro critério, paralelamente ao que incide sobre o nível de maturidade ou sofisticação técnica dos serviços de governo electrónico, e que tenta captar a perspectiva predominante no seu desenvolvimento, surgem vários indícios que apoiam uma leitura complementar destes resultados. De acordo com uma análise dos mesmos estudos de referência, a partir deste critério, surgem sinais de que tende a prevalecer uma perspectiva baseada no Estado, nos seus interesses e necessidades imediatos (ou seja, um ponto de vista “interno”), em detrimento de uma perspectiva baseada no utilizador, nas suas expectativas e necessidades, e no retorno que este possa retirar da transição para serviços prestados através do canal Internet (ponto de vista “externo”). Estes indícios correspondem, essencialmente, a um desenvolvimento da cobertura e da sofisticação técnica 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 impliquem 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.

Uma última conclusão consiste no facto de os indicadores de cobertura e de sofisticação utilizados pela Accenture e pela Cap Gemini não conduzirem, pelo menos em alguns momentos, a distribuições semelhantes, apesar de assumirem os mesmos objectivos e a mesma base metodológica. Pese embora o facto de este não constituir um dos objectivos iniciais da análise, estes resultados suscitam uma necessidade de futuro aprofundamento, no sentido de avaliar a comparabilidade, não só da forma de apresentação de resultados, mas também de metodologias e de procedimentos de avaliação dos serviços de governo electrónico.

## Referências

- 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.
- Agar, Jon (2003). *The Government Machine: A Revolutionary History of the Computer*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Baum, Christopher e Andrea Di Maio (2000). *Gartner's Four Phases of E-Government Model*. Stamford: Gartner.
- Bellamy, Christine e John A. Taylor (2003). *Governing in the Information Age*. Maidenhead: McGraw-Hill.
- Breton, Philippe e Serge Proulx (1997). *A Explosão da Comunicação*. Lisboa: Bizâncio.
- 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.
- Damodaran, Leela, John Nicholls, Alan Henney et al. (2005). "The Contribution of Sociotechnical Systems Thinking to the Effective Adoption of e-Government and the Enhancement of Democracy", *The Electronic Journal of e-Government*, Vol. 3, N.º 1, pp 1-12, disponível através de [www.ejeg.com](http://www.ejeg.com) (última visualização em Junho de 2006).
- Grace, Jeremy (S/d). *Singapore: Drawing Districts to Ensure Super-Majorities in the Parliament*. USAID: Delimitation Equity Project, também disponível através do sítio na Internet do Projecto ACE, em [http://www.aceproject.org/ace-en/topics/bd/bdy/bdy\\_sq](http://www.aceproject.org/ace-en/topics/bd/bdy/bdy_sq) (última visualização em Junho de 2006).
- Kalathil, Shanthi e Taylor C. Boas (2003). *Open Networks, Closed Regimes: The Impact of the Internet on Authoritarian Rule*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Proulx, Serge e Michel Sénécal (1997). "Interactividade técnica, simulacro de interacção e de democracia?", *Tendências XXI*, n.º 2, pp. 30-39.
- Public Service Committee (1998). *Public Service – Report*. Câmara dos Lordes: Parlamento do Reino Unido, <http://www.parliament.the-stationery->

[office.co.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep01.htm](http://office.co.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep01.htm) (última visualização em Junho de 2006).

Santos, Leonel D. e Luís A. Amaral (2000). *A Presença das Câmaras Municipais Portuguesas na Internet*. Lisboa: Grupo Algébrica e Gávea.

Santos, Leonel D. 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 Algébrica.

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.

Schmitter, Philippe (2001). *Contrasting approaches to political engineering: constitutionalization & democratization*. Florença: Instituto Universitário Europeu.

Seifert, Jeffrey W. (2003). *A Primer on E-Government: Sectors, Stages, Opportunities, and Challenges of Online Governance*. Washington: Congressional Research Service, The Library of Congress.