

O Governo Electrónico e os Sistemas de Informação Públicos em Portugal

Ricardo Campos ^{1,2}, Célio Marques ²

ricardo.campos@ipt.pt, celiomarques@ipt.pt

¹ Universidade da Beira Interior, Rua Marques d'Ávila e Bolama, 6200-001 Covilhã, Portugal

² Instituto Politécnico de Tomar, Quinta do Contador, 2300-317 Tomar, Portugal

Resumo: As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), à medida que a sua utilização se tornou generalizada, têm vindo a assumir-se como um importante factor de excelência no desenvolvimento da economia e um determinante factor de criação de valor, potenciando o surgimento de novos produtos e negócios associados à produção de conteúdos e serviços. Em Portugal, o progressivo aumento da utilização da Internet por parte dos cidadãos, serviu para que o Governo no âmbito da estratégia de Lisboa, definisse o Governo Electrónico (*e-Gov*) como um vector estratégico de intervenção do Estado, na forma como os cidadãos interagem com a Administração Pública (AP). A mobilização da sociedade de informação em torno deste conceito, permite desburocratizar processos, aproximar cidadãos do Estado, em suma, dinamizar a economia. Neste contexto, este artigo tem por objectivo analisar a situação actual do *e-Gov* em Portugal e na Europa, apresentar as suas potencialidades, limitações e processos de reorganização estrutural.

Palavras-chave: Governo Electrónico; Tecnologias de Informação e Comunicação; Internet; Sociedade da Informação; Sistemas de Informação Públicos.

1. Introdução

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) assumem actualmente um papel de relevo na economia de quase todos os países. Desconsiderar este facto, pode significar um atraso irreversível e avultados prejuízos, entendê-lo como uma oportunidade pode trazer óbvias vantagens, mas torná-lo uma mais valia está dependente do uso que dele fazem as organizações. De facto, para tornar as tecnologias um factor de excelência e de desenvolvimento da economia de um país, é necessário que as organizações produzam conteúdos e serviços que potenciem a criação de valor, partilha de conhecimento, aumento de produtividade e transparência. São as infra-estruturas ao serviço da sociedade de informação, estimulando a produção de novos produtos e negócios e superando obstáculos como a geografia.

Em Portugal, o crescente aumento da utilização da Internet¹ por parte dos cidadãos sustenta a linha de orientação do Governo que no âmbito da estratégia de Lisboa², definiu o Governo Electrónico (*e-Gov*) como um vector estratégico de intervenção do Estado, dinamizador da relação entre os cidadãos e a Administração Pública (AP). De facto, a definição do Plano de Acção eEurope2005, compreende, para além da expansão de infra-estruturas e equipamentos de acesso (incluindo telemóveis, televisão e computadores) o desenvolvimento de novos serviços que aproximem os cidadãos da AP.

Não obstante o sucesso de algumas iniciativas³ com forte adesão, assentes numa mobilização da sociedade de informação em torno deste conceito, verifica-se que Portugal continua a apresentar um nível de serviços comparativamente inferior a alguns países da União Europeia (UE), como teremos oportunidade de ver mais à frente. Neste contexto, o Governo deve procurar alargar o seu campo de intervenção a outras áreas e potenciar o *e-Gov* como um factor de modernização dos seus serviços, garantindo o cumprimento dos requisitos definidos em Novembro de 2004, no Programa Operacional da Administração Pública (“a prestação de um serviço mais eficaz, mais eficiente, mais célere, mais transparente e com maior qualidade”).

O papel do *e-Gov* não se deve no entanto restringir apenas à disponibilização de informação baseada na utilização de *emails* e *sites* (West, 2003). O *e-Gov* deve potenciar também o surgimento de novos paradigmas de funcionamento das instituições baseado na oferta *on-line* de serviços, anteriormente apenas disponibilizados de forma presencial (Rocha, Silva, Lamas, Castro & Silva, 2005). Com a adopção desta estratégia o Governo tem a oportunidade de se reorganizar internamente, criando um centro de atendimento ao cidadão, centralizado e integrado, que responda a uma só voz através de múltiplos canais (quiosques electrónicos, SMS⁴, portais, *call-centers*, telemóveis 3G, televisão digital, etc...). A utilização destes canais deve constituir uma mais valia na forma como os cidadãos interagem com a AP, permitindo que estes deixem de estar em fila para passarem a estar em linha.

O objectivo deste trabalho passa por definir, no âmbito da anunciada reforma da AP, o *e-Gov* nas suas vertentes de *back-office* e *front-office*, analisar um conjunto de práticas internacionais, contextualizar Portugal no conjunto de 28 Estados da Europa (UE25+3), apresentar os seus serviços, analisar as dificuldades e potencialidades de implementação de uma plataforma *e-Gov* e por fim apresentar as conclusões.

¹ Crescimento de 23% nos últimos 5 anos, atingindo 43% da população portuguesa (UMIC, 2004).

² Em Junho de 2000 no âmbito da presidência portuguesa da União Europeia, foi definido o Plano de Acção eEurope2002, posteriormente designado por eEurope2005 (http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm), no seguimento de uma revisão efectuada em Sevilha em Junho de 2002.

³ Exemplo das declarações electrónicas no *website* da DGCI (Direcção Geral de Contribuições e Impostos, <http://www.e-financas.gov.pt>).

⁴ Short Message Service.

2. e-Gov

Ao longo dos anos os diversos Governos foram criando sucessivamente novos organismos e novas repartições de serviços. Estas repartições, assentes numa estrutura vertical, procedem à recolha de papéis de forma dispersa alimentando uma administração centralizada e difícil de gerir.

Várias têm sido as tentativas de dinamizar estes serviços utilizando as TIC como factor propulsor de uma transformação organizacional. As potencialidades proporcionadas pelo uso mais intensivo das TIC, como é possível observar na Figura 1, criaram novas oportunidades para o surgimento do *e-Gov* simplificando o acesso dos cidadãos aos serviços públicos. A tecnologia no entanto não transforma por si só maus em bons procedimentos. O sucesso de uma plataforma *e-Gov* depende do uso que as pessoas dão às tecnologias e do impulso e inovação que os organismos lhe conferem. A tecnologia não é portanto a solução, é apenas parte dela.

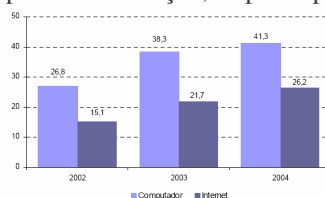


Figura 1– Posse de computador e ligação à Internet dos agregados domésticos, 2002-2004 (em percentagem). (INE, 2004)

A outra parte da solução assenta, por um lado, na redefinição dos relacionamentos internos das organizações públicas (Rocha, Silva, Lamas, Castro & Silva, 2005) e por outro, na utilização adequada e vantajosa das TIC por parte dos organismos governamentais (particularmente nos seus relacionamentos com os cidadãos e empresas através da optimização e prestação dos serviços públicos).

De facto o *e-Gov* é a oportunidade que os Governos têm de impulsionar a reforma dos serviços em duas vertentes principais, provocando uma relação causa-efeito: por uma lado a reorganização de todo o *back-office* que sustenta o conjunto de serviços, potenciando o surgimento de novos paradigmas de funcionamento e organização das instituições; por outro, a definição de um novo *front-office* com a implementação de novos serviços e adaptação de antigos, disponibilizando aos cidadãos novas formas de acesso à AP⁵.

Para o sucesso de ambas as vertentes o Governo deve promover, mediante políticas e estratégias, a reestruturação da sua orgânica bem como a disponibilização *on-line* dos serviços públicos, incentivando os cidadãos a participar. Os Organismos Públicos por sua vez devem implementar o conjunto de serviços centrados no cliente e finalmente os Cidadãos e as Empresas devem adoptar uma nova atitude aproveitando as capacidades deste novo conceito (UMIC, 2002). Nas duas subsecções seguintes validamos as vantagens de cada uma das duas vertentes: *Back-Office* e *Front-Office*.

⁵ Deixando ao critério do cidadão a escolha do canal que pretende utilizar.

2.1. Reorganização do *Back-Office* (e-transformação)

A forma como hoje encaramos e lidamos com a AP pode estar à beira de mudar nos próximos anos. Neste processo as TIC são apenas um ingrediente do *e-Gov*, devendo a sua implementação ser acompanhada pelo redesenho dos processos administrativos. De facto, as mudanças não deverão passar unicamente pela forma como acedemos à informação, mas também pela forma como a informação é processada e organizada na rectaguarda. Neste particular, a introdução do *e-Gov* implica diferenças significativas por parte das diversas organizações públicas no que concerne à forma como os sistemas de informação (SI) adquirem, armazenam, recuperam, manipulam, transmitem e utilizam a informação (Lopes & Amaral, 2000). Como referem Lopes & Amaral (2000) os SI não são apenas um artefacto tecnológico que automatiza trabalho organizacional. Eles são trabalho organizacional e a intervenção num SI, através da reformulação de um sistema existente ou da definição de um novo, permite a alteração da organização. Os sistemas de informação desempenham hoje um papel fundamental na mudança organizacional, surgindo como um modelo integrador.

Esta alteração profunda na forma como os sistemas de informação se reorganizam traz, no estado actual da Administração Pública, outro tipo de problemas. É necessária uma grande coordenação para gerir a partilha de informação entre organismos dispersos mas necessariamente inter-relacionados (Punia & Saxena, 2004). De facto, a disponibilização de um serviço ao cidadão pode exigir a partilha de um processo (composto por diferentes tarefas/sub-processos) entre diferentes organizações. Um exemplo concreto é o processo de requerer um passaporte: este processo envolve a participação de duas organizações⁶ que precisam trocar informações entre si e envolve várias tarefas/sub-processos na medida em que pode ser feito pessoalmente e via Internet, etc... A combinação de todas estes sub-processos e a partilha deles entre diferentes organizações, representa o *workflow* do processo de requisição de passaporte.

O surgimento do *e-Gov* potencia desta forma a reforma dos serviços públicos, reorganizando e automatizando o conjunto de processos⁷ e em consequência as próprias organizações que, assentes numa filosofia de BPM (*Business Process Management*) deverão, com o recurso às TIC, reduzir custos e ajudar a aumentar a eficiência das organizações através da análise, redesenho, automatização e optimização dos processos e organismos.

Punia & Saxena (2004), referem que existem actualmente duas propostas de modelização de *workflows* inter-organizacionais: (1) Integração de sub-processos, os quais requerem que as várias organizações envolvidas no processo tenham conhecimento dos sub-processos internos uns dos outros; (2) Processos públicos, que preservam a autonomia das diferentes organizações, com cada processo pertencendo à

⁶ Departamento de Polícia e Governo Cívil.

⁷ A automatização de um processo designada por *WorkFlow*, é um procedimento através do qual, documentos, tarefas ou informações passam de um interveniente para outro, através de regras funcionais.

respectiva organização. Assim, a troca de informação existe sem a necessidade da partilha de sub-processos de ambas as organizações.

A adopção por parte do Governo por uma destas duas propostas deve permitir que os cidadãos e empresas lidem com a AP sem terem necessidade, por um lado, de saber como o Estado se organiza e por outro, de prestar a mesma informação mais do que uma vez a diferentes organizações, função essa que deve caber aos diferentes organismos. O Estado deve funcionar para o utente como uma camada de abstracção (um só ponto, entre vários canais), isolando a complexidade interna e disponibilizando de uma forma segura e eficiente serviços de qualidade orientados para o cidadão (Figura 2).

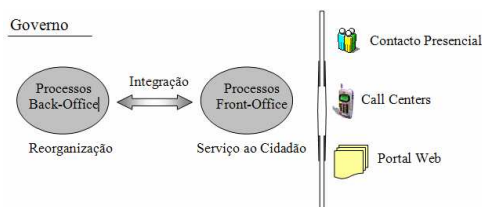


Figura 2– Um só ponto de entrega, vários canais de acesso

Uma reorganização tal da estrutura a nível de *back-office* traz, como referem (Millard, Iversen, Kubicek, Westholm & Cimande, 2004), óbvias vantagens: definição de uma estrutura organizacional mais simples; modernização do conjunto de serviços ao dispor do cidadão; maior transparência; afectação dos recursos para outro tipo de tarefas que não sejam rotineiras; optimização/automatização de processos internos; maior grau de interoperabilidade entre os diferentes serviços; integração de dados; melhor informação (consistência de dados); garantia da recuperação de informação (*backups*); aumento de produtividade; decisões tomadas com base em factos e não em suposições (sistemas de suporte à decisão).

2.2. Definição de um novo *Front-Office*

Também ao nível do relacionamento externo com os cidadãos e empresas, no que se designa por *front-office*, o Governo desempenha papel fundamental através da disponibilização de serviços *on-line*. O *e-Gov* não se deve no entanto restringir a disponibilizar informação baseada na utilização de *emails* e *sites* (West, 2003), devendo criar as condições para o surgimento de novos serviços *on-line* (Millard, Iversen, Kubicek, Westholm & Cimande, 2004).

A implementação de uma plataforma orientada a serviços, assenta essencialmente em 4 fases (Figura 3): (1) Informação: presença na Internet através da disponibilização de informação básica ao público; (2) Interacção Simples: presença na Internet oferecendo ao utente a possibilidade de obter formulários para iniciar o procedimento de obtenção do serviço em causa; (3) Interacção Bidireccional: presença na Internet, aceitando a submissão de formulários para iniciar o

procedimento de obtenção do serviço em causa (este passo implica a autenticação da pessoa); (4) Transacção: presença na Internet permitindo que a efectivação do serviço, decisão e pagamento, seja tratada com recurso ao *website*, não sendo necessário nenhum procedimento via papel.

A completa efectivação destes serviços traz óbvias vantagens: maior comodidade; maior rapidez nos tempos de resposta aos pedidos; maior transparência; melhores serviços; disponibilidade permanente, 24 x 7 x 365; satisfação dos cidadãos; redução de erros e redução de custos.

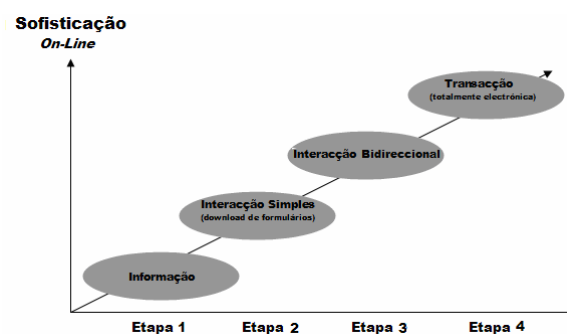


Figura 3– Fases de desenvolvimento do *e-Gov*. Adaptada de (Capgemini, 2004)

Para que seja possível avaliar o nível de implementação *on-line* e qualitativo dos serviços públicos disponíveis, a Capgemini definiu, com base nas 4 etapas da Figura 3, duas medidas: *sofisticação on-line* e *serviços totalmente disponíveis*. O estudo realizado desde Outubro de 2001 e actualmente com base anual, contempla desde o ano de 2004, 28 países (UE25 + Noruega, Islândia e Suíça) e a análise de 20 serviços (12 relativos a cidadãos e 8 relativos a empresas).

A *sofisticação on-line*, uma das medidas, determina em termos médios, tomando em consideração todos os países e os 20 serviços analisados, o nível dos serviços públicos em termos de desenvolvimento (considerando as 4 etapas da Figura 3). A medida *serviços totalmente disponíveis*, determina em termos médios, tomando em consideração todos os países e os 20 serviços analisados, o nível dos serviços públicos em termos de desenvolvimento pleno, ou seja, avalia a percentagem de serviços totalmente disponíveis (considera apenas como serviços totalmente disponíveis, serviços que estejam na etapa 4).

Com o *e-Gov*, os Governos têm uma oportunidade única de impulsionar a sua economia e reformar os seus serviços. Para capitalizar melhor os seus esforços devem, no entanto, ter em atenção as melhores práticas a nível internacional.

3. e-Gov na Europa

O *e-Gov* é hoje uma política importante na maioria das agendas dos países europeus, mas de acordo com Heeks (2004) apenas 15% dos projectos de *e-Gov* são um sucesso, sendo que 35% constituem um total fracasso e 50% um fracasso parcial.

Não obstante estes valores, o estudo desenvolvido pela Capgemini (2004) revela, a nível de implementação dos serviços, 65% de média para o indicador de *sofisticação on-line*, tomando em consideração todos os países e os 20 serviços analisados. Este valor coloca o nível dos serviços públicos em termos de sofisticação, entre a interacção simples e a interacção bidireccional (a *sofisticação on-line* atinge o seu valor máximo na etapa 4, como é possível observar na Figura 3). Na Figura 4 é possível observar que o país mais avançado é a Suécia (89%) e que apenas 4 países (Letónia, Polónia, Eslováquia e Hungria) permanecem com valores inferiores a 50%. Portugal aparece a meio da tabela (14.^a posição) com uma percentagem ligeiramente acima dos 65%.

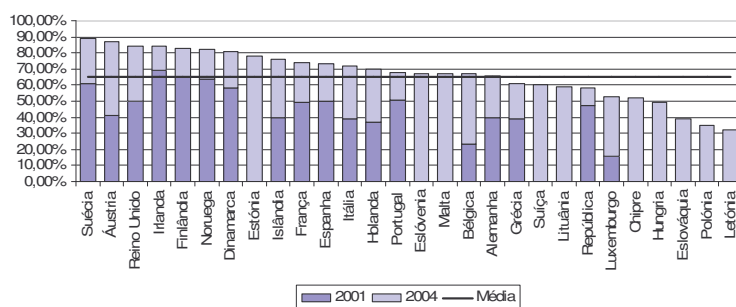


Figura 4 – Resultados da *sofisticação on-line* dos serviços públicos. Adaptada de (Capgemini, 2004)

No mesmo estudo são revelados os valores para o 2.^o indicador que avalia em termos médios, tomando em consideração todos os países e os 20 serviços analisados, a percentagem de *serviços totalmente disponíveis* (etapa 4 da Figura 3). A percentagem média obtida é de 41%, sendo uma vez mais a Suécia a aparecer na frente com uma percentagem de 74%. Portugal cai da 14.^a posição para a 16.^a, comparativamente ao indicador de *sofisticação on-line*, com um valor de 40% e a Irlanda perde neste particular 8 posições. Da observação da Figura 5 é possível aferir a existência de 5 países com valores inferiores a 20% (Hungria, Eslováquia, Polónia, Suíça e Letónia).

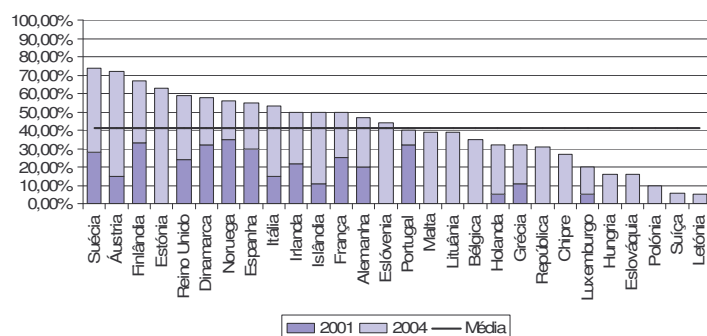


Figura 5–Resultados por país de *serviços públicos totalmente disponíveis*. Adaptada de (Caggemini, 2004)

Não obstante o sucesso de algumas boas aplicações desenvolvidas neste domínio, o crescimento de Portugal tem sido relativamente pequeno, observando-se uma perda nos últimos anos face à média europeia. De facto, a situação de Portugal em 2001, altura em que eram considerados apenas 18 países, era bem mais positiva, apresentando 51% ao nível da *sofisticação on-line* contra 45% da média europeia e 32% em *serviços totalmente interactivos* contra 20% da média europeia. Desde então foi possível observar um crescimento médio, em termos europeus, de 27 pontos percentuais a nível de *sofisticação on-line* e de apenas 17 pontos percentuais no que diz respeito a Portugal, tendo a Áustria (+46%) e a Bélgica (+44%) obtido as maiores evoluções. O crescimento de Portugal em *serviços totalmente interactivos* é ainda mais reduzido (apenas 8%), quando comparado com o progresso médio na Europa (+26%), sendo que a Suécia cresce (+46%) e Áustria (+57%).

O estudo revela que mais de 90% dos serviços públicos estão disponíveis *on-line*, não existindo nenhum país que não tenha um *website* relevante, sendo que os serviços mais desenvolvidos dizem respeito à entrega de Declarações de Impostos e às contribuições para a Segurança Social. O mesmo estudo revela também que existe maior nível de sofisticação de serviços públicos para empresas (G2B, Government to Business) do que para cidadãos (G2C, Government to Citizens), excepção feita a Chipre, Letónia, Eslovénia e Reino Unido.

São vários os exemplos de sucesso de aplicações de *e-Gov* na Europa: na Áustria foi implementado um portal que permite a realização de transacções *on-line* com os departamentos administrativos e um outro que permite aos cidadãos obterem o passaporte em menos de 20 minutos. Em Espanha foi implementado um projecto de Gestão de Compras. Na Alemanha existe um *website* onde é possível efectuar declarações à polícia federal. Na Holanda, desde 1 de Janeiro de 2005, os empregados são obrigados a declarar as respectivas taxas com recurso à via electrónica. Na Bélgica existe um serviço que informa o utente sobre ofertas de trabalho correspondentes ao seu perfil. A Bélgica foi também um dos primeiros países a implementar *smart social cards* com intuito de automaticamente os utentes serem resarcidos de certos custos médicos. Na Noruega são automaticamente emitidos os certificados de nascimento com base em informação recebida dos hospitais. Na Itália,

o registo de carros é feito directamente pelos vendedores os quais estão conectados, através de uma rede privada, ao Ministério dos Transportes e Registo Público de Carros. Na República Checa está em preparação um serviço para efectuar na totalidade o registo de uma empresa.

Uma outra iniciativa de interesse veio por parte da Comissão Europeia, que através da Direcção Geral para a Sociedade de Informação e Media, criou o *eGovernment Good Practice Framework* (<http://www.egov-goodpractice.org>), um *website* de partilha de informação e documentos sobre o que de melhor se faz em cada um dos países no domínio do e-Gov. Portugal está presente neste *website* como um caso de excelência nos projectos voto electrónico, portal do cidadão, campos universitários e compras electrónicas.

O e-Gov está aí como nova forma de governar e exercer a cidadania.

4. *e-Gov* em Portugal

Também em Portugal os diversos Governos têm procurado estar na primeira linha da inovação, através de exemplos de excelência e de sucesso que consigam gerar um efeito mobilizador. A visão do *e-Gov* para Portugal consiste em colocar o sector público entre os melhores prestadores de serviços do País, garantindo serviços públicos de qualidade, transparentes e eficientes, suportados por soluções tecnológicas racionalizadas (UMIC, 2002).

Em 2002, o XV Governo Constitucional português⁸ definiu no seu programa de Governo⁹, no seguimento da estratégia de Lisboa, uma estratégia de *e-Gov* através da definição de um plano de acção, com o intuito de reinventar a organização do estado e definir novas relações entre este e os cidadãos, promovendo assim, os benefícios da sociedade de informação na AP. Surge nessa altura sob a dependência directa do Primeiro-Ministro, a UMIC (Unidade de Missão para a Inovação e o Conhecimento, posteriormente Agência para a Sociedade do Conhecimento, <http://www.umic.pt>) como órgão propulsor desta mudança, com o intuito de definir uma estratégia de desenvolvimento da sociedade de informação e Governo Electrónico em Portugal.

Desde então, surgiram um conjunto de projectos dos quais se destacam o Portal do Cidadão, o Programa Nacional de Compras Electrónicas, o acesso a artigos científicos através da Biblioteca do Conhecimento On-line, o acesso ao Diário da República, o projecto piloto de voto electrónico, o lançamento dos campos virtuais no Ensino Superior, etc..

Na Tabela 1 é possível verificar o nível de desenvolvimento dos sites portugueses, para cada um dos serviços públicos básicos definidos pelo Conselho da União Europeia, aparecendo entre parêntesis o estágio de sofisticação dos mesmos.

⁸ Presidido pelo Primeiro-Ministro José Manuel Durão Barroso, no período 2002 - 2004.

⁹ Capítulo 6 (Sociedade de Informação), Eixo 3 (Investir na Qualificação dos Portugueses).

Tabela 1– Serviços públicos básicos em Portugal (Chevallerau, 2005)

Cidadãos	Empresas
Impostos http://www-e-financas.gov.pt/ (4/4)	Contribuições sociais dos trabalhadores http://www.seg-social.pt/ (4/4)
Procura de emprego http://www.iefp.pt:8081/IEFP (3/3)	Imposto das empresas http://www-e-financas.gov.pt/ (4/4)
Benefícios da segurança social http://www.seg-social.pt/ (2/4) http://www.asocialensinosuperior.pt/ (2/4)	Imposto sobre o Valor Acrescentado http://www-e-financas.gov.pt/ (4/4)
Documentos pessoais http://www.portaldocidadao.pt (3/3) http://www.dgv.pt/condutores/modelo_b.asp (2/3)	Registos de novas empresas http://www.cfe.iapmei.pt (4/4)
Registo de carros http://www.dgrn.mj.pt/autom/infauto.asp (2/4)	Submissão de dados para o organismo responsável pelas estatísticas http://www.ine.pt (0/3)
Formulários para autorização de construção http://www.portaldocidadao.pt (1/4)	Declarações de clientes http://www-e-financas.gov.pt/de/jsp-dgaiec/main.jsp (4/4)
Documentos para a polícia http://www.psp.pt (1/3)	Autorizações relacionadas com o ambiente http://www.iambiente.pt/ (2/4)
Bibliotecas públicas http://www.porbase.org (1/3)	Outros documentos públicos http://www.compras.gov.pt/ (3/4)
Certificados de nascimento e casamento http://certidoes.portaldocidadao.pt (3/3)	
Inscrições nas Escolas superiores http://www.acessoensinosuperior.pt (1/4)	
Informações sobre mudança de residência http://www.portaldocidadao.pt (2/3)	
Serviços ligados à saúde http://www.portaldocidadao.pt (3/4)	

O Portal do Cidadão (<http://www.portaldocidadao.pt>) existe desde Dezembro de 2003 e permite que os cidadãos acedam aos serviços públicos em qualquer momento, em qualquer lugar, de forma simples e segura. Integrado numa estratégia global de portais da AP denominada de “Portugal.gov.pt”, o Portal do Cidadão, enquadrado numa plataforma multi-canal (permite acessos através de SMS e WAP) tem por objectivos: colocar os serviços públicos próximos do cidadão, tornar a AP mais eficiente e mais transparente, funcionando, no âmbito da estratégia do *e-Gov*, como o principal ponto de acesso aos serviços da AP (UMIC, 2002). O Portal disponibiliza mais de 700 serviços, dos quais 50%, são de natureza informativa, 30% interactiva e 20% transaccional. Este portal é regularmente classificado entre os 10 melhores *sites* portugueses sendo utilizado principalmente para efectuar declarações de rendimentos, alteração de morada, pedidos de informação e certidões. Fazem parte do “Portugal.gov.pt” outros portais temáticos que agregam a informação dos vários ministérios e o Portal do Governo (<http://www.portugal.gov.pt>).

Relacionado com a administração central e local, o projecto das Compras Públicas Electrónicas (<http://compras.gov.pt>), é uma iniciativa iniciada em 2003 e tem

por objectivo a racionalização dos custos e o aumento da transparência e da eficiência no sector público possibilitando a participação de grandes e pequenas empresas no mercado de compras públicas (UMIC, 2002). Estão envolvidos actualmente neste projecto 8 ministérios e 132 organismos com expectativas de poupança de 250 milhões de euros por ano.

Outros portais como o portal da DGRN (Direcção Geral dos Registos e Notariados, <http://ww.djrn.mj.pt>) permitem a obtenção de formulários de pedido de bilhete de identidade, passaporte, de registo de automóveis, de registo comercial e registo predial, de certidão de casamento, de certidão de nascimento ou certidão de óbito, bem como obter informações sobre escrituras, testamentos, alterar moradas, etc... O acesso a este *site*, bem como ao *site* da Segurança Social (<http://www.seg-social.pt>), Diário da República Electrónico (<http://dre.pt>) e criação de empresas na hora (registaram-se em Portugal entre 14 de Julho e 30 de Novembro 1383 empresas, <http://www.empresanahora.pt>) pode ser feito directamente a partir do Portal do Cidadão onde é possível encontrar o conjunto de serviços disponíveis divididos na categoria de cidadãos e empresas. Para facilitar o acesso a este tipo de serviços existem também, as lojas do cidadão (<http://www.lojadocidadao.pt>). Com recurso a este *site* é possível a monitorização em tempo real das filas de espera dos actuais 10 postos de atendimento.

Para além destes serviços, que integram o conjunto de serviços públicos básicos disponíveis em Portugal, existem outros de grande relevo. A Biblioteca do Conhecimento On-Line (<http://www.b-on.pt>) foi lançada em Março de 2004 com o objectivo de possibilitar o acesso electrónico às principais fontes de conhecimento (UMIC, 2005). Possibilitando actualmente o acesso integral a mais de 12000 publicações de 16 editoras das principais áreas de investigação. Esta plataforma permitiu, só até ao final do ano de 2004, o *download* de 2 milhões de artigos. Também a Biblioteca Nacional disponibilizou um arquivo digital disponível em <http://bdn.bn.pt>.

No mesmo âmbito, o da partilha do conhecimento, foi implementado o projecto e-U também designado por Campus Virtuais (<http://www.e-u.pt>), uma iniciativa dirigida a estudantes e professores do ensino superior que envolve conteúdos (aulas, trabalhos, artigos, notas), serviços e mobilidade através da implementação de um conjunto de rede sem fios com mais de 5000 pontos de acesso (a maior rede *wireless* académica do mundo) (UMIC, 2005).

Associado ao Programa Operacional da Sociedade de Informação, desde 2000 o principal instrumento financeiro do desenvolvimento da sociedade de informação em Portugal, a iniciativa cidades e regiões digitais (<http://www.cidadesdigitais.pt>), integrada no combate à interioridade do país e à exclusão social e no melhoramento da vida urbana e da competitividade de sectores económicos, tem como principal objectivo estabelecer um plano de acção no contexto da sociedade de informação para os municípios portugueses (<http://www.anmp.pt>) (UMIC, 2005). Foram até ao momento lançados um conjunto de projectos, por forma a cumprir as 4 vertentes principais de actuação: dinamização regional (através da criação de um portal regional), Governo local em banda larga (através da disponibilização de serviços de banda larga nos municípios), pontos municipais de banda larga (através da criação de pontos de acesso grátis à Internet) e infra-estruturas.

De um modo geral, como referem Pereira, Jerónimo & Sousa (2005), os recursos de informação, como sejam *sites*, disponibilizados ao nível das instituições (administração central, regional ou local), são escassos, em alguns casos inúteis por estarem de tal forma desactualizados. Note-se que segundo um estudo desenvolvido pelo INE (2004), a procura de informação nos *sites* da AP é referida por apenas 35,1% dos utilizadores da Internet, com percentagens ainda mais baixas (26%) para serviços que não são apenas de consulta (como sejam o *download* de impressos/formulários e o preenchimento e envio *on-line* dos mesmos).

No que diz respeito à disponibilização de endereço de correio electrónico, referido nos últimos anos como de primordial importância no acto de agilizar processos expresso inclusive em forma de lei¹⁰, todas as câmaras municipais facultam este novo canal de comunicação (Santos & Amaral, 2002). Se do ponto de vista quantitativo, como referem Santos & Amaral (2002), estes dados são excelentes, a nível de gestão deste novo canal, os resultados mostram que dois terços das câmaras municipais não respondem às mensagens ou não mantêm as caixas de correio.

A votação electrónica (<http://www.votoelectronico.pt>) designada por *e-Vote* e desenvolvida em parceria com o STAPE (Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, <http://www.stape.pt>), sob supervisão da CNE (Comissão Nacional de Eleições, <http://www.cne.pt>) e da CNPD (Comissão Nacional de Protecção de Dados, <http://www.cnpd.pt>) tem como principais objectivos facilitar o acesso ao voto, combater a abstenção e simplificar o processo eleitoral, permitindo ao leitor que vote em qualquer assembleia (<http://www.anafre.pt>) do país (cerca de 11000) ou opcionalmente através da Internet (UMIC, 2005). Este projecto conta já com 2 testes piloto, o primeiro realizado em 2004 aquando das eleições europeias e o segundo realizado em 2005 aquando das legislativas. As duas experiências de voto foram satisfatórias mas é necessário garantir a acessibilidade a todos, confidencialidade dos votos e redefinição da lei eleitoral. De facto, a implementação de um sistema de votação pela Internet traz dificuldades acrescidas e representa no entender de Pereira & Santos (2005) um dos maiores desafios à segurança em sistemas de informação e computação distribuída. Países como França, Irlanda e Grã-Bretanha abandonaram recentemente a intenção de introduzirem este processo nos sistemas eleitorais. Já o Brasil é um caso de sucesso.

O Parlamento português (<http://www.parlamento.pt>) optou recentemente pelo sistema de contagem electrónica de votos constituído por 230 consolas individuais, através das quais os deputados se identificam com recurso a um *smart card*.

O uso das TIC por parte do comum cidadão é um facto incontornável na sociedade de informação, mas o desenvolvimento de plataformas no âmbito do *e-Gov*, não tem sido igual em todos os domínios. Na saúde, o desenvolvimento de simples *sites* tem sido feito com recurso a iniciativas particulares, não havendo preocupação de utilizar uma mesma interface. Rocha, Campos, Rodrigues & Simões (2005) referem, que apenas 2,65% da totalidade dos Centros de Saúde existentes em Portugal (414) possuem *sites* na Internet. O conceito de *e-Saúde* deve ir no entanto, muito mais além do que a simples disponibilização de dados com recurso a *sites* estáticos. As TIC devem implicar todas as entidades (pacientes, médicos, administrativos, fornecedores,

¹⁰ Decreto Lei 1999, art.º 14º - 1, art.º 26º - 1, art.º 26º - 2 e art.º 39º - 1

etc...) relacionadas com a saúde e todos os actos (registo electrónico de pacientes e respectivo historial, monitorização da saúde, prevenção, etc...). Para isso, devem ser desenvolvidos portais de saúde em contraponto com os actuais *sites* estáticos, permitindo que muitas tarefas administrativas passem para o lado do utente e implementados serviços de telemedicina (dos hospitais que têm ligação à Internet, apenas 27% desenvolvem actividades de telemedicina (INE, 2004a)), que melhorem o acesso aos cuidados de saúde e garantam a qualidade, eficácia e eficiência na prestação dos mesmos.

Como é evidente, matérias como a reforma da Administração Pública são objecto de programas específicos, como é o exemplo da UCMA (Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa, <http://www.ucma.gov.pt>), mas no contexto da sua esfera de actuação, outros planos, como é o caso do Plano Tecnológico (<http://www.planotecnologico.pt>) desempenham um papel fundamental no desenvolvimento destas áreas. Assim, este plano indica a adopção da factura electrónica por todos os serviços da administração do Estado, como obrigatória até ao final de 2007 e um conjunto de iniciativas para o ano de 2006, das quais se destacam a implementação do cartão do cidadão (documento físico e digital que vai agregar e substituir os cartões actualmente existentes: Bilhete de Identidade e os cartões de contribuinte, segurança social, saúde e de eleitor), o documento único do automóvel designado de certificado de matrícula (agregação num só documento da informação actualmente constante do livrete e do título de registo de propriedade), a desmaterialização dos processos em Tribunal através da gestão de todos os passos do processo desde a sua entrada em tribunal até à Sentença e respectivo arquivo, bem como a interactividade com os cidadãos, empresas, advogados e funcionários de justiça através de correio electrónico certificado e Portal da Justiça.

5. Dificuldades e Potencialidades na Implementação de uma Plataforma *e-Gov*

Implementar uma plataforma de *e-Gov* altera o nosso conceito de lidar com a informação: os originais de papel passam a ser bits, as facturas passam a ser electrónicas, as assinaturas passam a ser digitais, os relatórios deixam ser impressos para serem guardados fisicamente em minúsculos dispositivos magnéticos ou ópticos, a informação passa a ser transmitida através de rápidas redes de computadores e até as reuniões são feitas com recurso à vídeo-conferência.

O processo não é no entanto de todo linear: a não aceitação do formato digital por parte de alguns intervenientes, que continuam a considerar o papel como verdadeiro original e o formato digital uma simples cópia, traz óbvias desvantagens implicando a existência de duas realidades paralelas: o formato analógico e o digital. Esta quebra no processo de *workflow*, tem reflexos por outro lado na partilha de informação por entre todos os departamentos e os seus diferentes níveis. Para resolver este problema o Governo deve no nosso entender concentrar os seus esforços na formação dos seus quadros, tendo por base a reengenharia de processos.

De facto, o desenvolvimento de sistemas de informação passou inicialmente por introduzir tecnologias de forma a melhorar o desempenho das organizações, mas actualmente, como referem Lopes & Amaral (2000), já se atribui, no contexto dos sistemas de informação, maior destaque às pessoas, reconhecendo-se a importância da sua acção na mudança organizacional.

Assim, o sector público deve aproveitar a ocasião para adaptar a sua organização. Existem no entanto algumas barreiras difíceis de ultrapassar. A mudança de processos em termos de organização e cultura do conceito de AP leva o seu tempo. Serão precisos anos até que os investimentos em TIC, a reorganização dos processos e a aquisição de conhecimentos produza todos os benefícios.

A implementação de uma plataforma de *e-Gov* deve também considerar a existência de cidadãos que preferem ou estão limitados a utilizar os canais tradicionais. Neste campo o Governo tem um papel fundamental a desempenhar, garantindo em termos tecnológicos a existência das duas plataformas e em termos sociais a igualdade de oportunidades¹¹ potenciando um movimento tecnológico de infra-estruturas de acesso à Internet¹² e o aparecimento de novos canais de acesso (via telemóvel 3G, TV digital, terminais públicos, *call-centers*, correio electrónico, etc..).

Por outro lado o aparecimento de novos canais de acesso que complementem ou substituam os canais tradicionais exige como referem Santos e Amaral (2002) preocupações especiais e estratégias adequadas. De facto, muitos organismos já dominam as tecnologias, mas não as aproveitam em benefício do cidadão e da modernização administrativa.

Cada nova tecnologia traz associada a si um elevado poder de inclusão ou exclusão. As novas tecnologias permitem ultrapassar barreiras, mas podem elas próprias constituir uma barreira em especial para pessoas com deficiência. Nesse sentido o Governo deve procurar apoiar o desenvolvimento de novos produtos e serviços que facilitem a utilização de novas tecnologias por parte de cidadãos com necessidades especiais.

A nova forma de aceder às instituições públicas através de serviços *On-line*, exige o estabelecimento de uma relação de confiança entre o cidadão e este tipo de serviço. Garanti-lo, passa por desenvolver soluções de segurança da informação, dos dados pessoais e da autenticação.

Não obstante estas garantias, a passagem dos processos tradicionais para uma AP electrónica levanta questões do foro jurídico e enquadramento legal para a utilização deste tipo de plataformas. A título de exemplo para efeitos legais os documentos electrónicos não podem sequer ser considerados quando existe incerteza relativamente a dados tão importantes como a identificação do cidadão. Neste sentido, as entidades competentes devem procurar promover um quadro jurídico favorável à plena utilização destes serviços.

¹¹ O Governo pretende garantir até 2006 o acesso livre e gratuito a serviços de interesse público disponibilizados pela Internet.

¹² O preço de ligação é o entrave mais significativo na difusão do acesso à Internet (UMIC, 2004). No âmbito do plano tecnológico o governo pretende duplicar os utilizadores regulares da Internet, que até 2010 deverão ultrapassar 60% da população portuguesa.

6. Conclusões

A modernização da AP é um tema central no desenvolvimento da sociedade de informação. Neste contexto, as TIC desempenham um papel fundamental dando origem a um novo conceito de relacionamento entre a AP, os cidadãos e as empresas, permitindo a reorganização dos processos e a definição de uma nova forma de relacionamento com o exterior através da disponibilização de múltiplos canais. A utilização da Internet como novo canal de acesso do utente perante a AP tem tido elevada penetração no que diz respeito à entrega de declarações fiscais, mas revela-se noutras domínios bastante reduzida, limitando-se muitas das vezes à simples consulta de informação. O programa do XVII Governo, presidido pelo Primeiro-Ministro José Sócrates e aprovado na AR em Março de 2005, é disso reflexo, apontando para progressos insuficientes, sublinhando uma evolução débil da Sociedade de Informação em Portugal, nomeadamente quando enquadrada no contexto internacional, assistindo-se a uma divergência da média europeia e de países como a Suécia e a Áustria que lideram destacadamente na prestação de serviços *On-line*.

Em Portugal, segundo a Capgemini (2004) os cidadãos ainda não conseguem completar a maioria dos processos sem terem de se dirigir pessoalmente aos serviços públicos, existindo uma maior sofisticação dos serviços para as empresas do que para os cidadãos. Neste sentido o Governo tem procurado lançar um conjunto de medidas, como o portal do cidadão, criação da empresa na hora, etc..., esperando até ao final do ano disponibilizar em local único da Internet todos os concursos da AP (central ou local) para a contratação de pessoal e aquisição de bens e serviços, bem como o uso da factura electrónica nas transacções comerciais por todos os serviços da AP. A mobilização da sociedade civil em torno do *e-Gov* visa estimular o uso deste novo conceito, o aparecimento de novas plataformas, assegurando a segurança e a privacidade, e ultrapassando as dificuldades de implementação através da formação dos seus quadros e reorganização das estruturas, garantindo a participação de todos os cidadãos e potenciando um movimento tecnológico para o aparecimento de novos serviços e conteúdos.

A implementação do *e-Gov* deverá facilitar, desburocratizar, simplificar, reorganizar, integrar e acelerar os processos, contribuindo para uma maior transparência da AP e aumento da produtividade e competitividade da economia.

Agradecimentos

Trabalho financiado pela FCT (projecto SITE-O-MATIC POSC/EIA//58367/2004).

Referências

Capgemini (2004). *OnLine Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services*, Report of the Fifth Measurement, Outubro de 2004.

- Chevallerau, F. X. (2005). *eGovernment in the Member States of the European Union*. 2nd Edition. Bruxelas: IDABC eGovernment Observatory, Comissão Europeia.
- Heeks, R. (2004). *eGovernment as a Carrier of Context*. IGovernment Working Paper n.º15, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, U.K.
- INE (2004). *Inquérito à utilização das tecnologias de informação e da comunicação pelas famílias*. Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2004a). *Inquérito à utilização das tecnologias de informação e da comunicação nos Hospitais*. Instituto Nacional de Estatística.
- Lopes, M., Amaral, L. (2000). *Actividades de Intervenção de Sistemas de Informação*. Actas da 1.ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. Guimarães, Portugal.
- Millard, J., Iversen, J., Kubicek, H., Westholm, H., Cimande, R. (2004). *Reorganisation of Government back-offices for Better Electronic Public Services – European good practices (back-office reorganisation)*, Study Report, Danish Technological Institute and Institut für Informationsmanagement GmbH, Janeiro.
- Pereira, T., Santos, H. (2005). *Segurança e Tecnologias no e-Vote*. Actas da 6.ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. Bragança, Portugal, 26-28/10/2005.
- Pereira, C., Jerónimo, A., Sousa, P. (2005). *Arquitetura Empresarial e os Modelos de Análise e Investimento dos SI/TI's*. Actas da 6.ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. Bragança, Portugal, 26-28/10/2005.
- Punia, D., Saxena, K. (2004). *Managing Inter-organisational Workflows in eGovernment Services*. Actas da 6.ª International Conference on Electronic Commerce. ICEC'04.
- Rocha, A., Silva, C., Lamas, M., Castro, R., Silva, S. (2005). *Governo Electrónico nas Juntas de Freguesia: Situação na Região do Minho*. Actas da 6.ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. Bragança, Portugal, 26-28/10/2005.
- Rocha, A., Campos, J., Rodrigues, M., Simões, V. (2004). *Portal SERSaúde: Um Contributo para o Centro de Saúde Electrónico*. Actas da 5.ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. Lisboa, Portugal, 3-5/11/2004.
- Santos, L., Amaral, L. (2002). *O correio electrónico como ponto de partida para o local e-Government. Um estudo qualitativo da situação portuguesa*. Actas da 3.ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. Coimbra, Portugal.
- UMIC (2002). *Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos. Plano de Acção para o Governo Electrónico*. Agência para a Sociedade do Conhecimento.
- UMIC (2004). *Inquérito à Utilização das TIC pela População Portuguesa*. Agência para a Sociedade do Conhecimento.
- UMIC (2005). *Construir a Sociedade do Conhecimento*. Agência para a Sociedade do Conhecimento.
- West, D. (2003). *Global e-Government – 2003*, Study Report, Center for Public Policy, Brown University, Setembro de 2003.