

**Dois Anos  
do XVII Governo  
no Desenvolvimento  
da Sociedade  
da Informação  
em Portugal**



**Posição do  
Grupo de Alto Nível  
da APDSI**

**apdsi**

Lisboa, 30 de Janeiro de 2008

associação para a  
promoção e desenvolvimento  
da Sociedade da Informação

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Decorridos dois anos de políticas do XVII Governo nas áreas que influenciam a afirmação de Portugal na sociedade da informação, clarificam-se os contornos da opção que o Governo assumiu para construir essa afirmação. No essencial, discerne-se uma intervenção dirigida da periferia da máquina pública para o seu interior, assente num largo conjunto de medidas que, não sendo necessariamente interligadas, são susceptíveis de criar no curto prazo impactos favoráveis perante a opinião pública nacional e as estatísticas internacionais. Num país culturalmente indiferente às potencialidades e desafios da sociedade da informação, gerido por uma administração pública ultrapassada, cronicamente paralisada por resistências internas à mudança, esta parece ter sido uma opção inteligente para sensibilizar a população e começar a vencer as resistências da máquina pública. Reunido este capital de sucesso, cabe agora encetar um percurso mais estratégico e estruturante. Por um lado, cabe abrir a intervenção muito para além da administração pública, fundando-a sobre uma visão clara do desenvolvimento que se pretende para o país. À luz dessa visão, cabe estimular a economia, renovar a educação e conquistar todos os actores da vida nacional para que assumam de forma empenhada a responsabilidade que lhes cabe na transformação do país. Por outro lado, no que toca à administração pública, cabe organizá-la quase a partir do zero, agora do núcleo para a periferia, erradicando o primitivismo da sua fragmentação e múltipla clausura e reconstruindo-a para formas de organização do século XXI, assentes na integração orgânica da informação, dos processos e dos serviços e na garantia sistemática de cooperação entre eles, bem como de interoperabilidade, auditoria, controlo e transparência.

## CONTEXTO

Com o objectivo de fornecer contexto à nossa análise, apresentamos três exemplos do que se nos afigura bom, misto e menos bom nas acções do Governo, nesta matéria, ao longo dos últimos dois anos.

Uma vez ultrapassadas as perturbações iniciais do lançamento do Plano Tecnológico, com a nomeação de um coordenador que, justificadamente, passou a articulá-lo com a Estratégia de Lisboa, a transformação do plano numa agenda de 120 medidas susceptíveis de mostrar resultados num curto período de tempo veio a revelar-se acertada. O objectivo, aparentemente implícito nessa agenda, de despertar para a mudança uma população pouco esclarecida e uma administração pública entorpecida viria a produzir resultados muito positivos, criando na opinião pública, no sector empresarial, no poder político e nos próprios agentes da administração pública um sentimento de que a melhoria substantiva da qualidade é possível e está ao nosso alcance. Esta acção ganhou, por outro lado, com a parceria política que obteve desde o primeiro momento com a Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) do Ministério da Administração Interna, igualmente apostada em assegurar um conjunto alargado de vitórias capazes de abanar o sistema e de o abrir para acções mais estratégicas e estruturantes.

Esta primeira categoria de exemplos revela-nos duas equipas de excelência, pequenas mas fortemente mobilizadas – a do Plano Tecnológico e Estratégia de Lisboa e a da Modernização Administrativa –, que se propuseram confrontar a inércia do poder político e as resistências da máquina pública, identificando um conjunto crescente de áreas da periferia dessa máquina onde a intervenção, mesmo que morosa, era possível e o sucesso era susceptível de ressonância mediática. Tratou-se, no essencial, de começar a penetrar as linhas da frente da máquina pública para, aos poucos, ir conquistando o seu interior.

Como exemplo menos conseguido, misto de sucesso e de insucesso, surge o conjunto de medidas relativas à educação não superior lançadas ao longo do Verão passado, envolvendo a distribuição maciça de computadores portáteis a alunos e professores, a generalização da utilização da banda larga sem fios e a colocação de quadros interactivos e outros equipamentos nas escolas. Do ponto de vista da mobilização de um sector significativo da opinião pública (alunos, pais, professores) e do sector empresarial, a medida configura um expressivo sucesso: começou a conquistar para a enriquecimento tecnológica um sector importante da população e estimulou a actividade empresarial. Conseguiu, além disso, resolver o problema, cuja solução parecia esquecida, de cobrar às empresas operadoras as contrapartidas que lhes cabiam pela obtenção das licenças de exploração das tecnologias móveis de terceira geração. A faceta menos feliz deste conjunto de medidas diz respeito ao papel do Ministério da Educação. Compreendem-se as boas intenções do Primeiro-Ministro ao deslocar-se pelo país, no âmbito desta iniciativa, conjuntamente com ministros e secretários de estado, numa manifestação expressiva de apoio à causa da generalização do uso das tecnologias na educação não superior. O problema é que o modelo de gestão, de “comando e controlo”, praticado por este Ministério da Educação, e por ele propagado para as escolas, não tem nada a ver com os modelos de qualidade, autonomia, responsabilidade e confiança que tornam eficaz e eficiente a utilização das tecnologias na aprendizagem. Na prática, se estas medidas tiverem efeitos positivos na educação, e por certo terão alguns, não será graças à acção do actual Ministério da Educação, mas sim apesar dela.

Por outro lado, uma análise dos projectos chave do, entretanto publicado, Plano Tecnológico da Educação, alegadamente previsto para “dar resposta aos factores inibidores da utilização de tecnologia no ensino em Portugal”, revela uma visão tecnocrática muito primária, dramaticamente afastada da realidade sistémica da educação não superior no seu relacionamento com as tecnologias, no mundo de hoje. Bastará compará-lo com o trabalho que tem vindo a ser realizado pelo Joint Information Systems Committee (JISC) do Reino Unido, onde a própria investigação científica tem um papel chave a desempenhar, e folhear a estratégia daquele mesmo organismo para 2007/2009, para se reconhecer o confrangedor primitivismo do nosso plano.

Esta segunda categoria de exemplos revela-nos duas facetas. Por um lado, a de um estímulo bem sucedido dirigido a uma parcela da população e da economia que é susceptível de produzir reacções positivas e em cadeia. Por outro lado, a da tentativa frustrada de implicar nesse processo um ministério que, como vários outros do actual elenco, não reúne condições para ser envolvido em dinâmicas dessa natureza. O Ministério da Educação, apesar de ser um dos mais críticos (se não o mais crítico) para a construção da autonomia nacional num mundo global, de informação e conhecimento, não se tem revelado à altura de tal missão. De facto, a visão rudimentar da gestão de recursos humanos que tem demonstrado, inspirada em padrões do início do século passado, tem desmobilizado uma enorme parte dos preciosos recursos por si geridos, os professores. Além disso, a pouca sensibilidade que tem revelado sobre as dinâmicas que influenciam hoje os processos educativos não tem contribuído para a inversão da progressiva degradação do sistema, apesar de algumas medidas oportunas e meritórias que introduziu em aspectos pontuais.

Pelas razões apontadas, esta categoria de exemplos tipifica um conjunto de medidas idealmente susceptíveis de auxiliar a transformar o sector ao qual se dirigem, mas que, pela falta de preparação desse mesmo sector para as acolher e fazer florescer, estarão destinadas ao fracasso. De facto, só uma reforma radical das políticas da educação e da postura do relacionamento do ministério com os seus agentes lhes poderia dar algum sentido. Essa reforma deveria contar, por outro lado, com a colaboração intrínseca dos ministérios com responsabilidade pela Ciência e Tecnologia e pelo Trabalho, numa visão orgânica que envolvesse as dimensões de I&D e de formação profissional.

Uma terceira categoria de exemplos diz respeito às situações que obrigariam à integração orgânica e transversal da informação, processos e serviços no todo da administração pública, numa óptica de cooperação e transparência sustentada por políticas ágeis de auditoria e controlo. Aí praticamente tudo, se não mesmo tudo, parece estar por fazer. O Framework de Serviços Comuns<sup>1</sup>, apesar das boas intenções que presidiram à ideia da sua criação, é um exemplo expressivo de falta de capacidade do Governo para encontrar um espaço onde se crie e mantenha uma visão global da informação da administração pública central e dos serviços e processos associados. Esta plataforma de serviços comuns deveria, de facto, ser um espaço de convergência natural de múltiplas iniciativas e catalizador de muitas outras, apenas possíveis pela existência de uma plataforma de interoperabilidade. Incompreensivelmente, a definição e implementação desta plataforma teima em não acontecer em Portugal. Há, até, indícios de que a sua construção segue actualmente uma abordagem fragmentada e com insuficiente articulação interministerial, comprometendo assim a construção da solução sistémica imprescindível para que possa ter sucesso.

## PROGRESSOS

As opiniões sobre Portugal vindas do estrangeiro, que tão caras são aos portugueses, são um indicador expressivo dos progressos conseguidos em alguns domínios fortemente relacionados com a afirmação de Portugal na sociedade de informação. Ainda recentemente, no índice Global e-Government 2007 da Brown University, Portugal registava uma vertiginosa subida, do 48º para o 7º lugar. Também num relatório recente da Comissão Europeia, o nosso país subia para 3ª posição da Europa dos vinte e cinco no índice de disponibilidade de serviços públicos e para a 4ª posição no índice da sua sofisticação.

É certo que o desempenho nacional se mantém muito baixo na satisfação dos indicadores mais estruturais, como o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, cujos valores de 2006 foram recentemente divulgados, mas é indesmentível o sucesso da grande variedade de medidas políticas postas em prática no âmbito do Plano Tecnológico e Estratégia de Lisboa e da Modernização Administrativa. A mera consulta dessas medidas segundo uma perspectiva que acentue uma visão de conjunto, como a que se obtém pela leitura do documento da Comissão Europeia eGovernment in Portugal2 e do relatório produzido para a Comissão Europeia pelo Gabinete do Coordenador Nacional para a Estratégia de Lisboa e Plano Tecnológico, Lisbon Strategy – Portugal Anew3, deixa-nos surpreendidos sobretudo pela forma como tão poucos conseguiram fazer tanto em tão pouco tempo.

O problema que se coloca, agora, é o de saber como é que se vai partir desse promissor embrião para a reforma efectiva da administração pública, que continua por fazer, e para a transformação educativa, económica, social e cultural de um país que persiste em ocupar, nestas matérias – tão importantes para o seu posicionamento num mundo global, de informação e conhecimento – os últimos lugares das escalas europeias. É nesse sentido que se apontam, a seguir, alguns campos de intervenção que, de forma prioritária, necessitam de melhoria.

## CAMPOS DE INTERVENÇÃO A NECESSITAR DE MELHORIA

Conseguidos os sucessos apontados, muitos deles na periferia das estruturas complexas da administração pública, cabe agora empreender um percurso mais estratégico, sistémico e ambicioso. Por um lado, e ainda ao nível da administração pública, cabe construir a sua esperada transformação profunda, agora a partir do seu próprio cerne e cobrindo organicamente o seu todo. Por outro lado, para além da administração pública, há que encarar muitos outros sectores da vida nacional onde a acção estratégica do Governo é fundamental para mobilizar o país para uma afirmação sustentada face aos desafios da globalização, da inovação, da informação e do conhecimento.

Como exemplo de uma área onde a iniciativa governamental tarda a afirmar-se de forma expressiva cabe mencionar a da dinamização do sector empresarial para a concorrência com economias de maior dinamismo e a participação em redes de valor de dimensão global. É conhecida a importância do papel que os governos podem assumir na dinamização dos sectores empresariais dos seus países, quer proporcionando parcerias público/privado/social capazes de estimular o mercado, quer tomando medidas políticas susceptíveis de catapultar algumas das suas empresas para projectos e mercados que por si só nunca conseguiriam enfrentar, quer dinamizando sectores onde o país está carente em matéria de competências. Empresas como, por exemplo, a Brisa, não teriam a expressão nacional e internacional que hoje lhes conhecemos se não tivessem podido contar com esse tipo de estímulo. No entanto, notamos que se arrasta sem progresso visível a concretização de um sistema dinâmico de compras públicas, alavanca fundamental para as empresas aderirem ao comércio electrónico, e que a delonga na adopção de medidas sobre as assinaturas electrónicas desperdiçou uma importante oportunidade para as empresas nacionais ganharem vantagens concorrenciais, para citar apenas dois exemplos.

Um aspecto de fundo, frequentemente evocado no discurso político, ao longo dos últimos dois anos, é o da mobilização dos diversos actores da vida nacional. O próprio Plano Tecnológico anunciava-se como “uma ideia política, uma agenda de mobilização, um compromisso para a acção”. Os resultados conseguidos até agora são estimulantes, na medida em que permitiram criar na opinião pública e na vida política, económica e social um sentimento de maior confiança na administração pública, e, com ele, de maior confiança na própria capacidade de realização do país. Importa agora catapultar esse capital de confiança para um nível que produza alterações profundas e que assegure que a renovação não é construída apenas pelas pequenas equipas que têm vindo a agitar o marasmo, mas sim pela totalidade do país.

Para que tal seja possível, é necessário que o Governo esclareça qual a visão estratégica que tem para o país. Como será Portugal, na óptica deste governo, dentro de cinco anos? E dentro de dez anos? Sem uma visão estratégica sólida, orgânica, mobilizadora, publicamente partilhada, que nos liberte do nosso português “navegar à vista”, sem um projecto de desenvolvimento capaz de galvanizar a vontade colectiva para o sonho de construirmos um país de sucesso, é pouco provável que a mudança substantiva vá para além da acção de alguns sectores do Governo e das pequenas, e meritórias, equipas que têm estado no terreno. Trata-se, afinal, de esclarecer como estimular e co-responsabilizar empresas, comunicação social, organismos públicos e privados, regiões, cidades, autarquias, decisores políticos, educadores, estudantes, pais e cidadãos para a construção partilhada de um ideal de desenvolvimento nacional sustentado por uma participação pró-activa num mundo global, de informação e conhecimento.

No que toca à administração pública, há que estabelecer agora as proteladas reformas da máquina do Estado, hoje pulverizada por organismos (ministérios, direcções-gerais, institutos) com processos sócio-organizacionais muito distintos e por vezes incompatíveis, assegurando a comunicação e colaboração entre organismos, a conciliação de políticas e práticas sectoriais e a actuação integrada aos níveis da distribuição orçamental, da auditoria e do controlo. Nos países que encararam com determinação este desafio, como os Estados Unidos, foram estabelecidas há muito arquitecturas globais de informação, processos e serviços que garantem esse objectivo. Uma arquitectura global não é, repare-se, uma arquitectura de pormenor, como a que orienta a construção de um edifício. Assemelha-se mais a um plano director municipal, onde se definem grandes zonas e princípios de ocupação dos espaços mas se deixa em aberto o que vai ser construído e como vai ser construído. Por isso não é possível, hoje, nos países mais desenvolvidos, que organizem as suas administrações públicas com este tipo de instrumentos, lançar uma nova política ou criar um novo organismo sem assegurar a sua compatibilidade com os modelos de referência das respectivas arquitecturas. Fazê-lo equivaleria a autorizar, numa autarquia, a utilização caótica dos espaços públicos ao arrepio de um plano director municipal. Ora este trabalho, tão essencial para colocar a administração pública nacional no primeiro mundo da informação e do conhecimento, continua hoje por fazer, apesar de se falar dele em Portugal há mais de duas décadas.

## RECOMENDAÇÕES

Da apreciação que fez das políticas do XVII Governo no respeitante à integração plena de Portugal na sociedade da informação, e tendo em conta os sucessos já conseguidos, o Grupo de Alto Nível (GAN) da APDSI considera que os responsáveis pelas políticas governamentais nesta matéria deveriam:

1. Tornar clara uma visão do país que pretendem construir, capaz de mobilizar e co-responsabilizar para esse projecto todos os actores da vida económica e social.
2. Transcender a actual concentração quase exclusiva na administração pública, alargando a sua intervenção ao todo da realidade nacional e imprimindo-lhe uma dimensão transformacional condizente com os propósitos de mobilização e co-responsabilização de todos os actores.
3. Dedicar especial atenção aos sectores mais críticos do desenvolvimento nacional, com destaque para a educação, onde as acções lançadas a partir do seu exterior, sem que tenha sido profundamente remodelado nas suas competências e na sua visão da gestão, correm o risco de se perder e aumentar o descrédito e a desmobilização.

## O GRUPO DE ALTO NÍVEL DA APDSI

4. Estabelecer, gradual mas urgentemente, sob a coordenação de um destacado responsável, uma arquitectura global de informação, processos e serviços para o conjunto da administração pública nacional, passando a articular em torno dela todas políticas, que até aqui têm vindo a ser lançadas de forma avulsa e descoordenada.

5. Assegurar que, em ligação com a medida anterior, são estabelecidos mecanismos e responsabilidades que garantam elevada eficácia e eficiência nos processos de auditoria e controlo e na subsequente garantia de transparência para o cidadão.

O Grupo de Alto Nível (GAN) tem a missão de facultar à Direcção da Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, de forma sistemática e continuada, uma avaliação qualitativa e quantitativa da acção dos Órgãos de Soberania e de outras iniciativas relevantes na área da Sociedade da Informação e do Conhecimento.

O GAN conta como principais padrões de referência: programas eleitorais, as Grandes Opções do Plano e o programa do Governo, estudos e estatísticas nacionais da Comissão Europeia, da OCDE, da UNESCO, e outros documentos que se julguem pertinentes.

O GAN é composto por um pequeno número de membros seleccionados individualmente pela Direcção da Associação, e que aceitam colaborar com a APDSI, colocando o seu conhecimento, a sua experiência e esforço individual ao serviço da comunidade nacional.

O grupo é actualmente composto por: Afonso Cascão; Alberto Sant'Ana Godinho; António Brandão Moniz; António Carlos Santos; António Dias de Figueiredo; Joaquim Alves Lavado; José Dias Coelho; José Gomes Almeida; José Tribolet; Luís Amaral; Margarida Pires; Paulo Nordeste; Paulo Querido; Pedro Souto; Rui Magalhães Baião; Vicente Gaspar Pires.

A experiência e as responsabilidades profissionais dos membros constituem o principal valor do GAN — procurando-se que estejam representados vários sectores da economia e da sociedade portuguesas.

O GAN produz periodicamente um documento de posição sobre um tema de interesse nacional, procurando-se sempre que o mesmo seja pertinente, actual e relevante relativamente à Sociedade da Informação.

A acção do GAN constituirá uma colaboração competente e interessada, ajudando a melhorar e/ou ajustar acções que se estejam a desenvolver ou a planear e que tenham impacto na Sociedade da Informação.

Essa acção é levada a cabo numa manifestação clara de cidadania e aderindo naturalmente aos objectivos da APDSI.

## OS OBJECTIVOS DA APDSI

A APDSI tem por objecto a promoção e o desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento em Portugal.

Para a prossecução do seu objecto, a Associação poderá desenvolver todas as actividades que julgue necessárias ou convenientes, nomeadamente:

- Informar, aconselhar e apelar para o Estado em questões políticas e legais relativas à Sociedade da Informação e do Conhecimento;
- Informar os cidadãos, empresas e outras entidades em questões relativas à Sociedade da Informação e do Conhecimento;
- Contribuir para o combate à info-exclusão;
- Apoiar e desenvolver actividades que façam chegar os benefícios da Sociedade da Informação ao maior número possível de cidadãos;
- Promover e dinamizar projectos de utilidade pública no âmbito da Sociedade da Informação e do Conhecimento.

Em harmonia com estes objectivos, a Visão da APDSI é a de Portugal ser um país na frente do desenvolvimento mundial da Sociedade da Informação e do Conhecimento e em que todos, sem distinção de classe social, de nível educacional, de deficiências físicas ou mentais, de idade ou de outros factores, possam ter acesso aos benefícios da Sociedade da Informação.

## CONTACTOS DA APDSI

APDSI - ASSOCIAÇÃO PARA A PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Madan Parque - PCTAS, Edifício VI

Campus da Caparica, Monte de Caparica

2829-516 Caparica - Portugal

Tel. +351 212 949 606 • Fax: +351 212 949 607

e-mail: [secretariado@apdsi.pt](mailto:secretariado@apdsi.pt) • URL: [www.apdsi.pt](http://www.apdsi.pt)

**PATROCINADORES  
GLOBAIS**



**Microsoft**



**UNISYS**

