

Avaliações da presença na internet da Administração Pública Portuguesa – Uma breve história e reflexão

Luís Amaral, Universidade do Minho, amaral@dsi.uminho.pt

Resumo

Nos últimos 10 anos têm sido feitos diversos estudos na tentativa de avaliar a qualidade da presença na internet dos organismos da Administração Pública central, regional e local. Este texto pretende inventariar e caracterizar alguns dos mais importantes desses estudos. Pretende ainda apresentar uma análise dos principais resultados apresentados em cada um desses estudos, na procura de uma caracterização global da evolução qualitativa dessa presença. Com base nessa breve análise sustenta-se a tese de que o conjunto de indicadores que têm vindo a ser utilizados para descrever a evolução da construção da sociedade da informação, estão hoje desajustados pela incapacidade de medirem a adequação entre a oferta e a utilização efectiva dos serviços da Administração Pública. Há assim espaço para uma nova era de indicadores que sejam capazes de medir a utilidade retirada, pelos cidadãos, pelas empresas e outras organizações, dos investimentos em tecnologias, aplicações e serviços de suporte à sociedade da informação.

Palavras-chave: Avaliação; Presença na internet; Administração Pública; Administração local.

1 INTRODUÇÃO

A construção da Sociedade da Informação é um processo complexo, participado por inúmeros agentes, onde as regras e responsabilidades dessa participação são muitas vezes difusas e indeterminadas.

Num país como Portugal onde a Administração Pública (AP) tem um papel marcante em todas as facetas do seu desenvolvimento, é particularmente importante a forma como essa mesma administração participa na construção da Sociedade da Informação.

O peso do investimento público na aquisição de equipamentos, aplicações e serviços bem como o esforço de construção dos meios de suporte à sociedade da informação compõem, sem dúvida, uma dessas facetas com particular importância na dinamização dos mercados e da economia.

Uma outra faceta é o efeito demonstrador que têm as práticas e realidades da nossa AP, em particular a forma como conduz os seus processos de modernização e o conjunto de serviços que disponibiliza como resultado dessa renovação (número e sofisticação).

A visibilidade social e o empenho político que tem ocorrido nos últimos anos, torna particularmente importante a percepção da qualidade da presença na internet dos organismos públicos, pois é nessa percepção que se baseia, fundamentalmente, o juízo público que determina o sucesso ou insucesso dos esforços desenvolvidos.

Importa assim acompanhar a forma (evolução e situação) como a AP está presente na internet.

São escassos os estudos que têm sido publicados em Portugal que procuram caracterizar e avaliar a qualidade da presença na internet dos organismos da AP. Mais escassos são ainda aqueles que procuram fazer essa tarefa de uma forma exaustiva, tratando todas as organizações existentes dentro da classe assumida como objecto de estudo (Administração Pública Central; Administração Pública Regional; Administração Pública Local). No capítulo seguinte vamos apontar e descrever sumariamente os trabalhos que nos parecem ser mais representativos dentro de cada uma das duas classes onde identificamos a existência de estudos. Lamentavelmente não conseguimos identificar a existência de qualquer estudo exaustivo dos organismos da

Administração Pública Regional. No terceiro capítulo tenta-se sintetizar as descrições feitas anteriormente, fazendo-se um juízo global sobre a presença na internet dos organismos da nossa administração pública central e local. No capítulo seguinte Tecem-se comentários sobre a natureza dos indicadores utilizados nos estudos descritos e aponta-se a necessidade de uma nova geração de indicadores. O quinto capítulo encerra este documento com a revisão das suas principais contribuições.

2 AVALIAÇÃO DOS SÍTIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Administração Pública Central

A avaliação sistemática da presença na internet da Administração Pública Central foi iniciada com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2001 onde se determinou que fosse periodicamente feita “[...] a avaliação dos *sítes* na Internet de Organismos integrados na administração directa e indirecta do Estado.” Procurava-se com essa avaliação “aferir da qualidade e maturidade da presença na Internet dos Organismos da Administração Pública”, bem como “facilitar aos próprios Organismos um momento de reflexão sobre a sua presença na Internet.”. Coube à CISI (*Comissão Interministerial para a Sociedade de Informação*) a coordenação dessa avaliação, tendo sido operacionalmente conduzida pelo OCT (Observatório para a Ciência e Tecnologia) e executada pela Accenture, sendo o relatório final publicado em Fevereiro de 2002 (Accenture 2002).

O método de avaliação utilizado foi elaborado por uma equipa do Departamento de Sistemas de Informação da Universidade do Minho. Esta equipa foi ainda responsável pela elaboração de um Guia de Boas Práticas na Construção de Web Sites (Oliveira, Santos et al. 2001), que constituiu um elemento orientador na operacionalização do método de avaliação (Santos, Oliveira et al. 2001).

Os critérios em avaliação foram Conteúdos, Actualização dos Conteúdos, Acessibilidade, Navegabilidade, Facilidades para Cidadãos com Necessidades Especiais e Serviços *Online*, subdivididos em 41 indicadores específicos (Accenture 2002).

Dos 494 organismos activos identificados pela CISI, 70 não possuíam presença na Internet, 302 tinham presença autónoma na Internet (*web site*), 100 possuíam uma página num *web site* (tipicamente pertencente ao Ministério de tutela), 10 estavam em construção, 7 em remodelação e 5 apresentavam páginas indisponíveis (Tabela 1). Dos inquéritos enviados, apenas 200 foram respondidos e destes, 172 correspondiam a organismos com presença na Internet.

Os critérios que verificaram as melhores classificações, Acessibilidade e Navegabilidade, foram responsáveis por classificações de Excelente e Muito Bom repartidas por 60% dos organismos. O critério referente às Facilidades para Cidadãos com Necessidades Especiais revelou-se como um dos mais críticos, onde apenas 15% dos *web sites* dos organismos verificaram conformidade com o nível mais elementar a cumprir. Outro critério que apresentou classificações menos favoráveis foi o de Serviços *Online*, onde apenas 8% dos organismos revelou disponibilizar um bom nível deste tipo de serviços, devendo também o critério de Actualização dos Conteúdos alvo de alguma atenção.

Os resultados obtidos nas avaliações efectuadas, apesar de não terem sido globalmente favoráveis, foram considerados encorajadores e demonstrativos do grande esforço feito pelos organismos.

A segunda avaliação foi publicada em Março de 2003 (Accenture 2003), foi executada pela Accenture, tendo sido utilizado os referenciais metodológicos elaborados e adaptados pelo Departamento de sistemas de Informação da Universidade do Minho

(Oliveira, Santos et al. 2003). A coordenação dos trabalhos coube à Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), organismo então integrado no seio da Comissão Interministerial para a Inovação e Conhecimento. Foram mantidos os objectivos assumidos no primeiro estudo, bem como os critérios para definição do universo de estudo. Também os critérios em avaliação foram mantidos, ainda que com algumas pequenas actualizações e acertos ao nível dos indicadores específicos. Também os inquéritos de recolha de dados foram melhorados e afinados aproveitando a experiência obtida na primeira avaliação.

Dos 476 Organismos activos identificados pela UMIC, 60 não apresentavam presença na Internet, 339 têm presença autónoma na Internet (*web site*), 31 detinham uma página num *web site* (tipicamente pertencente ao Ministério de tutela), 6 encontravam-se em construção, 32 em remodelação e 8 apresentavam páginas indisponíveis (Tabela 1). Dos inquéritos remetidos aos organismos, apenas 181 foram respondidos e destes, 171 correspondem a organismos com presença na Internet.

Relativamente à apreciação global dos resultados do estudo, salienta-se, a existência de um conjunto ainda considerável de organismos, cerca de 14%, que não apresentam qualquer tipo de presença na Internet. Os restantes organismos repartem-se maioritariamente entre as classificações Bom (47,9%) e Regular (30,5%). A percentagem de *web sites* com classificação superior a 60% (equivalente ao tipo de avaliação Muito Bom e Excelente) é apenas de 7% o que ainda assim corresponde a uma melhoria comparando com os resultados da primeira avaliação (4,66%).

À semelhança da primeira edição do estudo, os critérios que verificaram as melhores classificações foram a Acessibilidade e a Navegabilidade, tendo-se registado frequências das classificações Excelente e Muito Bom que, em conjunto, atingiram 90% e 64%, respectivamente. O critério referente às Facilidades para Cidadãos com Necessidades Especiais manteve-se como um dos mais críticos, tendo apenas 14% dos *web sites* dos organismos verificado conformidade com o nível menos exigente a cumprir. Também são preocupantes as classificações do critério Serviços *Online*, onde apenas 8% dos organismos revelou disponibilizar um bom nível deste tipo de serviços. O critério de Actualização dos Conteúdos continua a necessitar de uma atenção especial.

	Fevereiro 2002		Abril 2003	
Organismos	494		476	
Sem presença na net	70	14,2%	60	12,6%
Presença autónoma	302	61,1%	339	71,2%
Presença pela tutela	100	20,2%	31	6,5%
Em construção/remoção/indisponíveis	22	4,5%	46	9,7%

Tabela 1 – Evolução da presença na internet dos organismos.

É reconhecido no relatório do segundo estudo não ter havido uma evolução significativa (Accenture 2003), uma vez que os resultados obtidos são em geral similares aos da primeira avaliação, registando-se apenas uma transferência quantificada em cerca de 8% de organismos da classificação Regular para a classificação Bom. Esta ligeira progressão, facilmente observável na Tabela 2, traduz o resultado do esforço feito pelos organismos para melhorarem a sua presença na internet, mas o mesmo relatório chama a atenção para a necessidade de melhorias

significativas dos sítios, de forma a que possam viabilizarem uma interacção efectiva entre o utente e os organismos, através da internet.

Critérios (Excelente+Muito Bom; Bom+Regular; Insuficiente)	Fevereiro 2002			Abril 2003		
	E+MB	B+R	Insuf	E+MB	B+R	Insuf
Conteúdos	9,0%	72,9%	18,2%	34,6%	58,9%	6,5%
Actualização dos Conteúdos	25,1%	62,9%	11,9%	16,8%	74,6%	8,7%
Acessibilidade	78,1%	21,9%	0,0%	93,5%	6,5%	0,0%
Navegabilidade	73,6%	26,1%	0,3%	59,5%	40,5%	0,0%
Facilidades Cidadaos com Necessidades Especiais	11,2%	17,2%	71,7%	5,4%	36,2%	58,4%
Serviços <i>Online</i>	0,0%	28,4%	71,6%	3,2%	42,4%	54,3%
Global dos organismos	4,3%	80,3%	15,5%	7,2%	78,4%	14,4%

Tabela 2 – Evolução por critério e global dos organismos.

A periodicidade reclamada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2001, que deu origem a estes estudos, levaria a esperar a sua realização anual. Infelizmente até à data mais nenhuma edição destas avaliações foi realizada (publicada). Acredita-se que as alterações governamentais entretanto ocorridas associadas à reestruturação dos organismos tradicionalmente responsáveis pela condução destas iniciativas seja a razão desta interrupção.

Estes últimos três anos coincidiram com um período de definição de políticas ambiciosas, a que foram associados investimentos volumosos e a exigência de grandes esforços de mudança aos organismos. Importa agora avaliar a eficácia e a eficiência do que foi feito, pelo que parece urgente retomar a realização de avaliações desta natureza de modo a poder reforçar as opções que se mostraram acertadas e evitar as que se revelaram erradas.

2.2 Juntas de Freguesia

São diversos os estudos feitos sobre a adopção e utilização das tecnologias da informação pelas Juntas de Freguesia, em particular sobre a forma como estabelecem a sua presença na internet.

Esses estudos têm recaído sempre em conjuntos muito restritos, quase sempre geograficamente focados e limitados. Naturalmente que esses estudos acabam por retratar uma realidade muito condicionada pelas características específicas do conjunto de juntas envolvido.

Apenas foi possível identificar um estudo com uma abrangência global, onde foram avaliadas as 4251 juntas de freguesia existentes (Santos and Amaral 2005). Esse trabalho, desenvolvido pelo Gávea – Laboratório de Estudos e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Universidade do Minho), suportou-se em duas avaliações realizadas em 2002 e em 2004, onde se procedeu ao estudo dos serviços disponibilizados na Internet pelas juntas de freguesia portuguesas, através da análise de conteúdos publicados *online* nos seus sítios. O estudo publicado em 2005 não só apresenta os resultados dos dois períodos de avaliação, como também comenta a evolução da maturidade das suas presenças na Internet durante esse período.

A avaliação centrou-se na natureza dos serviços disponibilizados, na sua funcionalidade e nos níveis de interactividade permitidos. O método de avaliação utilizou o mesmo referencial utilizado pela UMIC na avaliação dos sítios da administração pública central (Santos, Oliveira et al. 2001; Oliveira, Santos et al.

2003), com as adaptações necessárias à realidade das juntas de freguesia portuguesas.

Eleitores	Dimensão	Freguesias	%
Até 1.000	Pequena	2 338	55%
1.001 a 5.000	Média	1 534	36%
5.001 a 20.000	Grande	335	8%
Mais de 20.00	Muito grande	44	1%

Tabela 3 – Número de freguesias por classes de dimensão.

A Tabela 3 apresenta a classificação da dimensão das juntas utilizada neste estudo, bem como o número de juntas em cada uma das classes. Interessante notar que 91% das juntas tem menos de 5.001 eleitores e que apenas cerca de 1% tem mais de 20.000 eleitores. Esta dispersão dos eleitores por um elevadíssimo número de juntas de freguesia de muito pequena dimensão ajuda a perceber os números apresentados na Tabela 4 onde se apresentam alguns resultados do estudo.

	2002		2004	
Juntas de freguesia	4 251		4 251	
Com endereço electrónico	1 037	24,4%	1 484	34,9%
Resposta a uma mensagem por e-mail	152	3,6%	292	6,9%
Presença na internet	217	5,1%	280	6,6%

Tabela 4 – Evolução da presença na internet das juntas de freguesia.

Das 4251 Juntas apenas 280 (6,6%) possuíam em 2004 um sítio publicado. Apesar de 1484 (34,9%) possuírem um endereço electrónico, apenas 292 (6,9%) responderam a uma questão simples, formulada por correio electrónico.

A evolução destes indicadores sobre os valores recolhidos em 2002, apesar de positiva, é marginal, traduzindo uma evolução muito lenta, em termos médios, do nível de maturidade da presença na internet das nossas juntas de freguesia.

Estão já recolhidos os dados referentes à situação das juntas de freguesia em 2006. Espera-se com algum interesse o seu tratamento e divulgação ainda que uma análise preliminar desses mesmos dados levem a suspeitar que se irá manter lenta a evolução da maturidade da presença na internet das juntas de freguesia portuguesas.

2.3 Câmaras Municipais

Todos os cidadãos e todas as organizações devem ser envolvidos na construção da sociedade da informação, pois trata-se de um fenómeno que pela sua natureza ninguém deveria ser excluído. Não sendo um processo construtivo espontâneo, é necessário promovê-lo, cabendo a cada um parte desse esforço. À administração central, aos cidadãos, às empresas, às autarquias, às universidades, enfim, a todos.

Mas são as câmaras municipais que detêm em cada uma das regiões onde se inserem um papel de charneira, com capacidades e oportunidades únicas que derivam da sua proximidade aos cidadãos e das responsabilidades que tem para com os seus municípios.

As câmaras municipais desempenham por isso um importante papel demonstrador e de estímulo local à construção e participação na sociedade da informação.

Talvez derive da aceitação da importância desse papel a atenção que se tem dado à evolução da presença na internet das câmaras municipais. A Tabela 5 descreve os principais estudos realizados sobre a totalidade dos municípios portugueses. Iniciados em 1999, têm mantido uma periodicidade aproximada de dois anos, aguardando neste momento publicação o último dos estudos efectuados.

Ano de estudo	Período de observação	Promoção	Referência	Observações
2005	9/05 a 12/05	UMIC e Gávea/UM	Aguarda publicação	
2003	7/03 a 9/03	UMIC, Gávea/UM e CIES/ISCTE	(Santos, Amaral and Rodrigues 2005)	
2001	1/01 a 4/02	Gávea/UM e Grupo Algebrica	(Santos and Amaral 2003)	Ranking e maturidade
2001	1/01 a 4/02	Gávea/UM e Grupo Algebrica	(Santos and Amaral 2003)	
1999	5/99 a 2/00	Gávea/UM e Grupo Algebrica	(Santos and Amaral 2001)	

Tabela 5 – Estudos globais sobre a presença na internet das câmaras municipais.

No primeiro desses estudos (Santos and Amaral 2001), fez-se uma análise cuidada à composição da infra-estrutura tecnológica das câmaras, à sua carteira de aplicações, às suas práticas de desenvolvimento de aplicações e de gestão de *outsourcing*, bem como aos custos envolvidos. Foram neste estudo identificadas 153 câmaras com um sítio na internet, não tendo sido contudo avaliada a maturidade dessa presença. Todas as câmaras foram questionadas sobre a sua percepção da qualidade dos seus sítios, e todos eles foram avaliados de acordo com um conjunto de critérios que pretendiam aferir a qualidade dos conteúdos informacionais e a sua usabilidade.

O segundo estudo (Santos and Amaral 2003) ainda analisa os aspectos infra-estruturais e de gestão das tecnologias da informação e comunicação nas câmaras. Os sítios das 222 câmaras com presença na internet foram avaliados com critérios semelhantes ao do estudo anterior, num primeiro momento. Foi entretanto calculado e publicado um *ranking* que introduz neste contexto o conceito de maturidade (Santos and Amaral 2003).

Nível	Caracterização
4	Transacção completa incluindo pagamentos
3	Preenchimento de formulários online e consulta online de processos
2	Disponibilização de formulários para download
1	Comunicação geral via web (disponibilização de informação)

Tabela 6 – Níveis de maturidade eEurope 2002.

O modelo utilizado para a avaliação da maturidade resultou de uma adaptação do índice proposto para o eEurope 2002, que assenta em quatro níveis de maturidade de acordo com o tipo de conteúdos disponibilizados via web pela administração pública aos cidadãos e às empresas.

O ranking baseado na maturidade veio a mostrar-se um instrumento de grande popularidade junto das câmaras, certamente pela seu poder de síntese e pela facilidade de apreensão. A caracterização da situação pelo nível de serviço que é oferecido cria de facto um espaço de entendimento fácil, quer para o autarca, quer para o cidadão.

O terceiro dos estudos (Santos, Amaral et al. 2005) utiliza como critério de avaliação a articulação dos critérios utilizados nos estudos de 2001 (conteúdos; actualização dos conteúdos; acessibilidade; navegabilidade; facilidades para cidadãos com necessidades especiais; utilização do correio electrónico), complementados com uma análise cuidada das boas práticas identificadas em cada um dos níveis de maturidade. Os 259 sítios identificados foram assim avaliados tendo-se valorizado os aspectos relacionados com a disponibilização de serviços *online* aos cidadãos e às empresas. O último dos estudos efectuado sobre as 303 câmaras, das 308 existentes, utilizou os mesmos critérios que o estudo anterior. Assim é possível fazer-se a tabela comparativa (Tabela 7), que permite facilmente concluir sobre a evolução da situação nos últimos anos. A Figura 1 ilustra claramente essa tendência de evolução, mas expõe também com clareza a velocidade lenta com que tem ocorrido.

N'vel	S'tios:	1999		2001		2003		2005	
		153	50,2%	160	51,9%	259	84,1%	268	87,0%
4	-	-	-	0	0,0%	0	0,0%	1	0,4%
3	-	-	-	11	6,9%	33	12,7%	60	22,4%
2	-	-	-	18	11,3%	60	23,2%	92	34,3%
1	-	-	-	131	81,9%	166	64,1%	115	42,9%

Tabela 7 – Distribuição das câmaras pelos níveis de maturidade.

Note-se nos dados mais recentes que apenas uma câmara se posiciona no nível 4 e de que apenas 60 estão no nível 3. Ainda mais desencorajante é saber que basta a cada câmara ter um processo/serviço com as características de uma determinada classe, para ser considerada uma organização dessa classe. Valoriza-se assim mais o início ou sentido da evolução, do que a quantidade de esforço necessária para consolidar essa evolução.

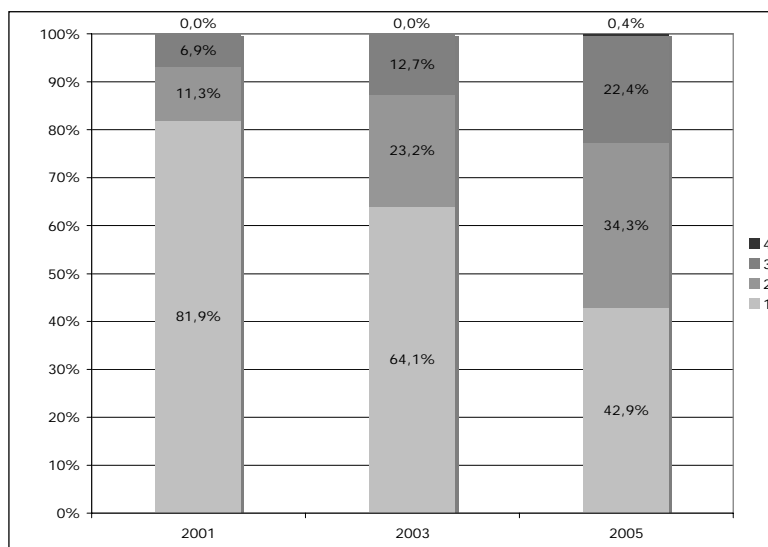


Figura 1 – Distribuição das câmaras pelos níveis de maturidade.

3 SITUAÇÃO GERAL

Procurando-se fazer um juízo global sobre a presença na internet dos organismos da nossa administração pública central e local, em rigor, não se pode considerar que a situação seja muito animadora.

Na administração pública central têm sido realizados volumosos investimentos quer financeiros, quer de esforço e comprometimento político.

São diversos os casos de grande sucesso, sempre muito propagandeados, com efectivo impacto nos serviços prestados aos cidadãos, empresas e outras organizações, mas continua a persistir uma imensa lista de situações inaceitáveis perante os padrões e expectativas que são hoje internacionalmente reconhecidas.

Apesar dos investimentos e esforços imensos que têm sido feitos, o nível de serviços e da sua utilização é ainda incipiente quando comparado com as expectativas utilizadas como referência para justificar esses investimentos e esforços.

Também parece haver uma evidência de que de uma forma geral os investimentos realizados não produziram melhorias relevantes na forma como os processos são desenvolvidos no *back-office*, perdendo-se assim a oportunidade de efectivamente modernizar os processos de suporte aos serviços oferecidos. Acresce o facto de ser ter verificado que a maiores investimentos não corresponde necessariamente a uma maior qualidade dos serviços disponibilizados.

As juntas de freguesia constituem teoricamente o nível da administração pública mais próximo do cidadão. Infelizmente é também o nível que apresenta mais dificuldades na promoção e integração da sociedade da informação. Estas dificuldades resultam da pequena dimensão da maioria delas, quer territorialmente quer populacionalmente, dos escassos recursos financeiros de que dispõem, e principalmente, da idade avançada e das baixas qualificações da maioria dos autarcas das freguesias. Assim, pode-se considerar o número de freguesias com presença na internet como muito baixo bem como a maturidade dessa presença.

Como já atrás se referiu, cabe às câmaras municipais um papel único em cada uma das regiões onde se inserem, papel esse que deriva da sua efectiva proximidade aos cidadãos e empresas e das responsabilidades directamente assumidas com eles. O investimento na construção das infra-estruturas e na oferta de serviços tem sido muito

volumoso, em particular naquelas câmaras que estão envolvidas em projectos de “Cidades Digitais” ou “Regiões Digitais”. Contudo, em termos globais os indicadores que traduzem a evolução das câmaras municipais têm tido evoluções muito ténues, ou até em alguns casos, difíceis de explicar. A Figura 2 ilustra graficamente uma dessas situações. Para 26 projectos realizados ou em curso de cidades e regiões digitais, calculou-se o número de euros investido por eleitor dessa cidade ou região. Definiu-se por “Impacto” o resultado da divisão do número de euros investido por eleitor, pela diferença entre a média do nível de maturidade das câmara da região digital entre a data da homologação do projecto e a avaliação de 2005.

Certamente que uma análise grosseira como esta abre espaço para algumas situações particularmente estranhas, quase sempre derivadas das condições limite e do desencontro entre as datas utilizadas nas observações e no desenvolvimento dos projectos, mas não deixa de ser desconcertante, e intuitivamente difícil de compreender, a evidência de que o número de euros por eleitor gastos numa região digital, tem uma correlação inversa com o impacto desses investimentos na melhoria da maturidade dos serviços prestados pela câmara dessa região, como é facilmente observável na Figura 2.

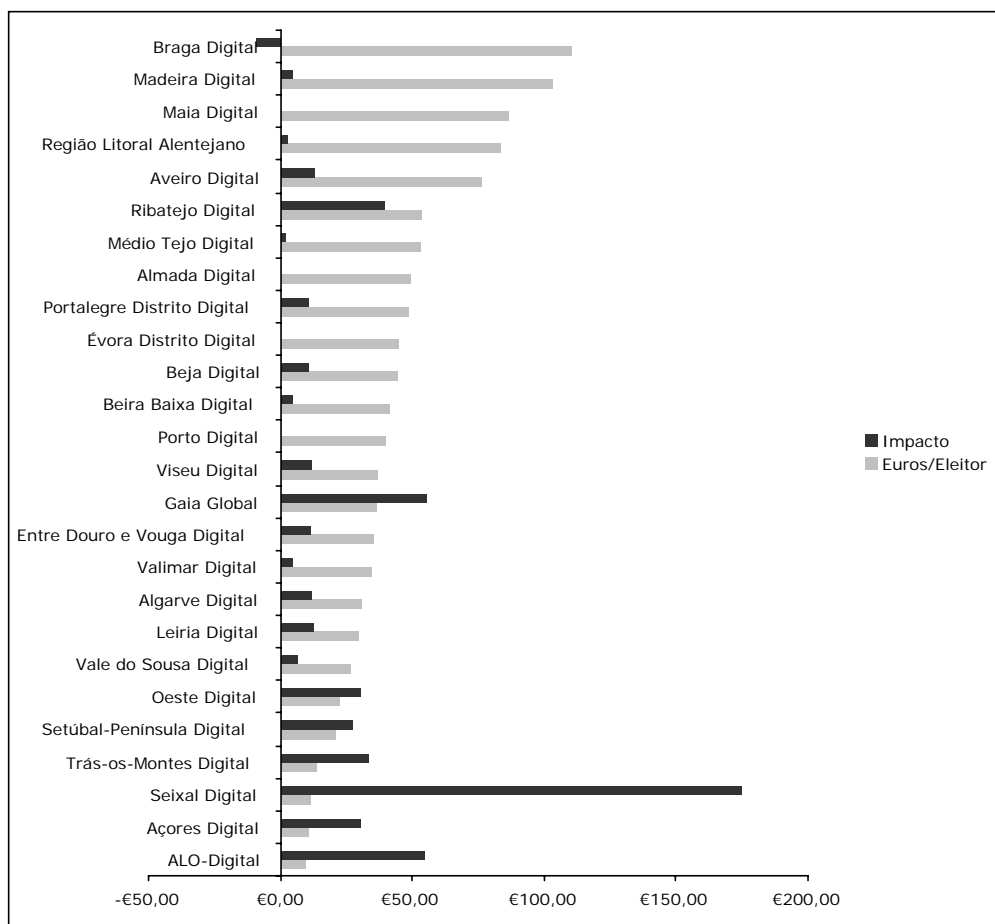


Figura 2 – Euros/Eleitor nas Cidades e Regiões Digitais e o “Impacto” resultante.

4 INDICADORES

4.1 Actuais

Naturalmente que o resultado de qualquer observação ou estudo de evolução é fortemente dependente do conjunto de variáveis que são utilizadas para caracterizar o estado ou situação do objecto de estudo. Nos estudos aqui descritos, todas as grandes classes de variáveis são fundamentalmente descritivas do potencial de oferta de serviços (em termos quantitativos e técnicos), por parte dos organismos aos seus utentes. A Tabela 8 mostra o primeiro nível das variáveis utilizadas nesses estudos, bem como alguns apontamentos sobre a natureza, foco ou itens de avaliação para cada uma das variáveis.

Administração Pública Central		Comunidades Municipais e Juntas de Freguesia	
Variáveis	Natureza, foco ou itens	Variáveis	Natureza, foco ou itens
Conteúdos	RCM 22/2001 Clareza da forma como é apresentada RCM 22/2001 Cumprimento das disposições legais relativas ao conteúdo e forma de apresentação das páginas dos organismos públicos - reclamações sobre conteúdo, protecção de dados pessoais, notificação, copyright, etc... Ó	Conteúdos disponíveis no sítio Web	Línguas utilizadas, Contactos, Diversidade de informação, Informação sobre a autarquia-instituição, Informação sobre a autarquia-localidade, Informação sobre a autarquia-localidade, Plano director municipal, Estrutura orgânica, Notícias referentes aos conteúdos, FAQs, Política de privacidade e segurança, Política de direitos de autor, Publicações
Actualização dos Conteúdos	RCM 22/2001 Grau de actualização da informação disponibilizada Ó	Actualidade dos conteúdos	Última actualização do sítio Web, Publicações, Legislação, Informação sobre a Autarquia, Eventos, Cortas, relatório plano de actividades, Estatísticas e estudos.
Acessibilidade	Acesso à primeira página	Acessibilidade	Acessibilidade à primeira página, Motores de busca, Carregamento da página inicial.
Navegabilidade	RCM 22/2001 Facilidade na pesquisa de informação Ó	Navegabilidade	Acessibilidade às páginas interiores, Carregamento das páginas interiores, Links na página principal, Links nas páginas interiores, Links activos, Mapa do sítio Web, Motor de busca.
Facilidades para Cidadãos com Necessidades Especiais	RCM 22/2001 Cumprimento das disposições legais relativas ao conteúdo e forma de apresentação das páginas dos organismos públicos, designadamente a sua acessibilidade por cidadãos com necessidades especiais Ó RCM 97/1999 sobre a acessibilidade dos sítios da Administração Pública na Internet pelos cidadãos com necessidades especiais RCM 95/1999 4.2 Deverão ser levadas em linha de conta as exigências específicas dos cidadãos com necessidades especiais Ó	Facilidades para cidadãos especiais	Conformidade com o nível A, Conformidade com o nível AA, Conformidade com o nível AAA, Símbolo de Acessibilidade.
Serviços on-line	declarações / formulários on-line para download preenchimento e entrega on-line sugestões e reclamações on-line pagamentos on-line segurança nos pagamentos on-line respostas aos e-mails recebidos newsletter, forum, chat on-line e outras facilidades on-line e-mail, telefone, fax, chat on-line com acesso a help-desk dedicados a apoio aos utilizadores	Outros indicadores	Newsletter, Aparência do sítio Web, Linguagens de programação utilizadas no sítio Web.

Tabela 8 – Famílias de variáveis utilizadas nos estudos descritos.

A melhoria dos serviços oferecidos, a poupança obtida como resultado da substituição dos velhos processos e canais de comunicação, e a utilidade efectivamente retirada desses serviços pelos seus utentes (cidadãos, empresas e outras organizações), não tem sido medida de forma objectiva e quantificável. Fica assim difícil criar e sustentar juízos sobre a eficácia e a eficiência dos investimentos feitos, pela incapacidade de medir com rigor a melhoria efectiva (aquela que é aproveitada), que é induzida por esses investimentos.

De uma forma crítica pode-se afirmar que estas variáveis actualmente em uso medem os “Gigas, Megas e Kapas” que resultam directamente dos investimentos pretendendo-se com esta expressão traduzir que as variáveis medem os aspectos directamente observáveis e mensuráveis das tecnologias utilizadas para suportar os serviços.

4.2 Novos indicadores

Certamente que medir os “Gigas, Megas e Kapas” dos esforços e investimentos realizados é importante, mas julga-se que mais importante seria medir a utilidade

efectivamente retirada pelos cidadãos, empresas e outros organismos, dos resultados dessas construções. O conhecimento da utilidade retirada dos serviços, em contraponto ao conhecimento do potencial oferecido, permitiria ajuizar sobre a adequação ou ajuste (*fit*) entre a oferta e a procura na utilização dos serviços da administração pública acedidos pela internet. A oferta de serviços não utilizados/aproveitados traduz inevitavelmente um desperdício de investimento e esforço de mudança, não só por serem inúteis, mas também porque esse mesmo investimento já não poderá ser canalizado para suportar esforços que ajudem a potenciar a acessibilidade e o aumento da procura na internet de serviços por parte dos cidadãos, empresas e demais organismos.

Também do lado da procura se tem andado a medir os “Gigas, Megas e Kapas”, ou seja, as capacidades instaladas nos potenciais utilizadores. Vejam-se os recentes estudos realizados no contexto da UMIC (Agência para a Sociedade do Conhecimento), do OCES (Observatório da Ciência e do Ensino Superior) e do INE (Instituto Nacional de Estatística). Claro que essas capacidades, quando em falta, podem ser fortemente limitadoras da utilização dos serviços, mas a sua existência não é por si só sinónimo de uma utilização efectiva desses serviços. Factores como a apetência, confiança conhecimento da sua existência, competência, atitude, entre muitos outros, são também determinantes do nível de aproveitamento dos serviços oferecidos.

Uma oferta de serviços superior à capacidade de serem utilizados (situação “A” da Figura 3), traduz um desperdício no esforço e investimento feito, se esse diferencial for superior à franja útil que induz maiores níveis de utilização. Esta situação pode criar uma falsa imagem de modernidade, que apenas interessará a quem vive do negócio gerado pela aquisição de equipamentos, de aplicações e serviços de desenvolvimento e suporte associados.

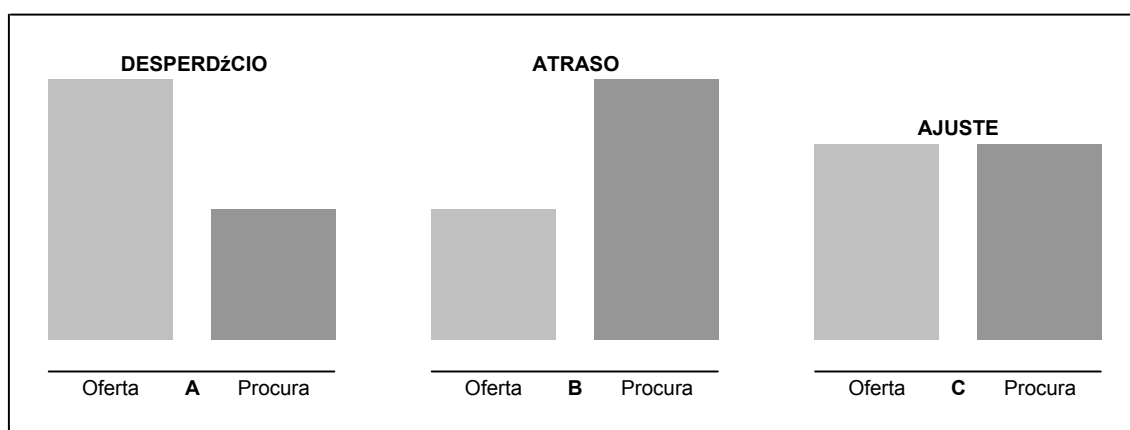


Figura 3 – Oferta vs Procura de serviços na internet.

Uma oferta de serviços inferior à procura manifestada pelos cidadãos, empresas e outros organismos (situação “B” da Figura 3), traduz um atraso ou incapacidade de dar resposta às expectativas e necessidades dos utentes desses serviços. Esta situação é politicamente insustentável por indiciar uma administração completamente desfasada do país que serve incapaz de evoluir à velocidade da sociedade civil e da sua economia. A frustração dos cidadãos é inevitável face a uma administração incapaz de se modernizar ao ritmo do país.

A situação “C” da figura 3 é a única que traduz uma evolução saudável da presença da administração pública na construção da sociedade da informação. Este ajuste só

ocorrerá se existirem simultaneamente mecanismos que possam induzir aumento da oferta de serviços na internet por parte da administração pública, e mecanismos que possam induzir o aumento da procura desses mesmos serviços por parte dos cidadãos, das empresas e demais organismos. A utilização desses mecanismos deverá procurar o ajuste entre a oferta e a procura efectiva, a que resulta da utilidade realmente retirada dessa oferta. Qualquer desequilíbrio traduz-se em capacidade desaproveitada, logo em desperdício de investimento, de esforço e de oportunidade. Julga-se que há necessidade de encontrar uma nova geração de variáveis que possam traduzir esta utilidade efectivamente retirada pelos cidadãos, empresas e outras organizações, porque só assim os responsáveis pela condução do processo de construção da sociedade da informação terão os instrumentos adequados para procurar promover a sua evolução equilibrada e consolidada, sem desperdícios nem falsas modernidades.

4.3 Teste “perdi a carteira”

Esta nova natureza dos indicadores deverá ser focada na utilidade efectivamente retirada, logo apercebida, pelos utentes dos serviços da administração. A perda de uma carteira pode ser utilizada como uma parábola para retratar a natureza desta nova geração de variáveis.

Quando um cidadão perde a sua carteira, com todos os seus documentos e algum dinheiro, a sua primeira reacção é certamente:

“Desgraça, perdi a carteira...”

Esta sua reacção pode resultar de:

“Desgraça; O tempo que vou perder e o calvário que vai ser a renovação dos meus cartões...”

Ou então pode resultar de:

“Desgraça; Lá se foram os meus ricos euros...”

Certamente que todos ansiamos por uma administração que nos permita sobrepor o prejuízo da perda de alguns euros ao trabalho de substituição dos nossos documentos, mas para que todos possamos trabalhar nesse sentido teremos de encontrar um novo conjunto de indicadores de construção da sociedade da informação e da modernização da administração que traduzam situações como esta, onde importa a utilidade apercebida dos serviços da administração, e não os “Gigas, Megas e kapas” que a caracterizam.

5 CONCLUSÕES

São sem dúvidas incompletos os exercícios feitos neste texto. Apenas se identificaram e sintetizaram alguns dos estudos, talvez os mais abrangentes, sobre a presença na internet da administração pública central e local. A apreciação da situação global da presença na internet da administração é feita apenas tomando como base os estudos apontados, sendo por isso incompleta e sintética. Também a revisão da família de indicadores utilizados nesses estudos é feita apenas ao primeiro nível, não se tendo considerado em todo o seu detalhe os referenciais utilizados. Mesmo a justificação da necessidade de uma nova família de indicadores é feita de um modo argumentativo, mais do que baseado em construções teóricas que demonstrem a sua importância e necessidade.

Espera-se que apesar destas limitações o retrato feito possa ter utilidade na formulação de uma visão sobre o estado actual da presença na internet da administração pública Portuguesa. Espera-se ainda que tenha sido convincente a argumentação da necessidade de uma nova família de indicadores, tão necessários para uma boa condução do processo de construção da sociedade da informação, sem desperdícios nem falsas modernidades.

6 REFERÊNCIAS

- Accenture (2002). Avaliação Externa de Web Sites dos Organismos da Administração Directa e Indirecta do Estado 1ª Edição. Lisboa, CISI - Comissão Interministerial para a Sociedade de Informação.
- Accenture (2003). Avaliação Externa de Web Sites dos Organismos da Administração Directa e Indirecta do Estado - 2ª Edição. Lisboa, UMIC - Unidade de Missão Inovação e Conhecimento.
- Oliveira, J. N., L. D. Santos, et al. (2001). Guia de boas práticas na construção de web sites da administração directa e indirecta do Estado v2.0. Lisboa, OCT – Observatório das Ciências e das Tecnologias e Gávea – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho.
- Oliveira, J. N., L. D. Santos, et al. (2003). Guia de boas práticas na construção de web sites da administração directa e indirecta do Estado v3.0. Guimarães, UMIC - Unidade de Missão Inovação e Conhecimento e Gávea – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho.
- Santos, L. and L. Amaral (2001). A Presença das Câmaras Municipais Portuguesas na Internet. Lisboa, Grupo Algébrica.
- Santos, L. and L. Amaral (2003). O e-government local em Portugal - Estudo da presença das câmaras municipais portuguesas na internet em 2002. Lisboa, Gávea - Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação e Grupo Algébrica.
- Santos, L. and L. Amaral (2003). Ranking Gávea/inter.face 2002: Qualidade da presença na internet das câmaras municipais. Lisboa, Gávea - Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação e Cadernos inter.face do Grupo Algébrica.
- Santos, L. D., J. Oliveira, et al. (2001). Método de Avaliação dos web sites da Administração Directa e Indirecta do Estado. Lisboa, Comissão Interministerial para a Sociedade da Informação.
- Santos, L. D. d. and L. Amaral (2005). A presença na Internet das Juntas de Freguesia Portuguesas - Estudo comparativo entre 2002 e 2004. Guimarães, Gávea - Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho.
- Santos, L. D. d., L. Amaral, et al. (2005). Avaliação da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas em 2003, UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento.