

Contributos da Sociedade da Informação para o Desenvolvimento Regional e Local

José Dias Coelho

Faculdade de Economia

Universidade Nova de Lisboa

(jdcoelho@fe.unl.pt)

Neste trabalho procura-se analisar os contributos da sociedade da informação para o desenvolvimento regional e local, identificando oportunidades e estrangulamentos ao pleno desenvolvimento dessas potencialidades já comprovadas em diversos contextos.

O retrato português da presença na Internet das Câmaras Municipais servirá de pano de fundo, bem como diversos estudos levados a cabo pela APDSI – Associação Portuguesa para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação sobre a administração pública electrónica local.

Pretende-se oferecer uma abordagem enquadrável nas estratégias de desenvolvimento regional e local.

Palavras Chave – Estratégias de Desenvolvimento, Sociedade da Informação, TICs
Tecnologias de Informação e Comunicação

1. Introdução

A sociedade da informação (SI) é infiltrante e mais tarde ou mais cedo chega a todos os domínios da vida colectiva e também a muitas áreas da vida privada. Assim, não se pode estranhar que a SI desempenhe um papel progressivamente de maior relevância no desenvolvimento regional e local. Desprezar o potencial da SI no desenvolvimento urbano e das regiões é que seria contra natura.

A ‘world wide web’ foi concebida por Berners-Lee [1989] há duas décadas e o seu impacto na sociedade ultrapassou as expectativas mais ambiciosas que na altura se formularam. O desenvolvimento regional está longe de ter explorado todo o contributo da Internet e das tecnologias da informação e das comunicações como ferramenta de aceleração do crescimento económico e da qualidade de vida.

2. Onde Está A Sociedade da Informação?

A sociedade da informação está por todo o lado, especialmente no discurso dos políticos que se aperceberam ao de leve que deve ter alguma importância, dado o número de cimeiras e conferências ministeriais organizadas por entidades idóneas, da União Europeia às Nações Unidas.

Em muitas regiões do globo, porém, fica-se pela retórica. Menciona-se a importância da governação electrónica e dos seus contributos para a modernização do Estado e aumento da produtividade da administração pública.

Os planos operacionais respectivos dispõem sempre de vários milhões de euros, que passados alguns meses são transferidos para outro programa operacional, igualmente importante, em virtude dos investimentos não terem sido concretizados por ausência de empenho ou outras dificuldades.

Enquanto isso a administração pública poderá continuar num marasmo, enredada na ausência de sistemas de informação adequados ao cabal desempenho das suas funções. A situação é como aquela que ocorreria na banca se dos anos sessenta até hoje não tivesse havido investimento nos respectivos sistemas de informação. Seriam necessários batalhões de funcionários bancários para assegurar laboriosa e empenhadamente funções de rotina como o pagamento de cheques e o levantamento de numerário.

A administração pública em Portugal e em muitas outras partes do globo está exactamente assim. Nos hospitais não há rasto dos exames efectuados pelo doente, mesmo que tenham sido efectuados nesse mesmo hospital. Já não falamos da história clínica do doente, respeitando normas claras de confidencialidade e de deontologia médica, disponível sempre que necessário para a prestação de cuidados de saúde.

Na educação o ministério desconhece o seu corpo docente tendo necessidade de organizar concursos que envolvem centenas de milhares de professores para a sua colocação, todos os anos. Depois, uns meros erros na entrada de alguns dados criam enorme polémica nacional e o atraso no início do ano escolar

Na justiça é melhor não falarmos. Todos aqueles pareceres e deliberações muito douradas a serem repetidos sem “cópia e colagem”, em processos perdidos no tempo, cozidos com cordéis, para ficarem mais seguros e as folhas não se perderem com as correntes de ar. Imagine-se um banco a funcionar da mesma forma com os cheques agravados no dossier da conta do titular.

Quatro a cinco anos para dar andamento a processos que a mais elementar justiça exigia que não ultrapassassem quatro a cinco meses. A jurisprudência longe da ponta dos dedos para que os senhores doutores juízes tenham que vasculhar muito para poderem decidir com isenção.

As compras públicas a serem processadas por laboriosos mecanismos burocráticos, algumas vezes propositadamente pouco transparentes, fazendo tábua rasa das aquisições por via electrónica, quando as próprias donas de casa já estão a desabituar-se de ir ao supermercado.

Os senhores políticos deveriam perceber que isto da sociedade da informação não é para brincar pois tem a ver directamente com a nossa qualidade de vida, quer como cidadãos, profissionais ou agentes económicos e que a competitividade de um país ou região no contexto das nações depende directamente da sua capacidade de se adaptar à era em que vivemos: a era da sociedade da informação.

3. A Sociedade da Informação e o Marketing Político

A sociedade da informação tem recebido enorme atenção por parte de entidades internacionais bem como pela União Europeia. Tal facto decorre da convicção generalizada de que esta gera desenvolvimento económico e social.

A sociedade da informação tanto serve aos países desenvolvidos que procuram dessa forma atingir estádios mais elevados de crescimento e de bem-estar, assim como aos países subdesenvolvidos que aspiram quebrar as amarras da pobreza pela via da formação e da difusão de boas práticas na saúde, no ensino, na agricultura e pecuária ou quaisquer outros sectores produtivos.

Não se estranha que tenha chegado o marketing político em redor da panóplia de instrumentos que a sociedade da informação oferece: banda larga, governo electrónico, comércio electrónico, compras públicas electrónicas, campus virtuais, wi-fi, bibliotecas digitais, entre muitos outros.

O marketing político é suportado por ambiciosos planos estratégicos que só temos a louvar. Mas simultaneamente teremos de reconhecer que não basta. É preciso que aconteça. E aí é que está o verdadeiro problema.

De que serve falar de governo electrónico se a acção se reduz a uns aperfeiçoamentos de ‘front office’ à volta de um portal que não consegue vencer as barreiras dos silos

verticais da informação da administração pública, sempre ciosa dos seus poderes e domínios e raramente disposta a facilitar a vida aos cidadãos e agentes económicos.

Para quê promover a banda larga como objectivo último se não se cuida do enriquecimento da informação disponível ‘online’, nomeadamente daquela verdadeiramente útil para os utilizadores. Os jogos e o entretenimento embora desempenhem um papel crucial na divulgação da tecnologia e na criação de sensibilidade às suas potencialidades, não são a forma privilegiada de promover o crescimento e a melhoria da qualidade de vida.

Qual o objectivo de publicitar o comércio electrónico e as compras públicas por essa mesma via se persistem obstáculos legislativos ao seu desenvolvimento resultantes da inépcia das entidades que deveriam propor e fazer aprovar os diplomas, há muito identificados, para que essas barreiras fossem aniquiladas.

Qual a justificação para promover os campus virtuais, o wi-fi e as bibliotecas digitais se não se estimular em simultâneo a alteração dos métodos de ensino, adequando-os a esses instrumentos, não se promover de forma generalizada a literacia informática e não se criar uma política coerente de certificação de competências e de criação de condições objectivas para valorizar a aprendizagem conseguida pelo esforço individual devidamente certificado.

Para fazer com que a estratégia tenha algum significado e se concretize é necessário esforço concertado dos governos e dos órgãos da administração pública, para além naturalmente do empenho das empresas e da sociedade civil. Os governos central, regional e local deveriam agir como um todo coerente neste domínio de desenvolvimento.

As empresas portuguesas de tecnologias de informação têm feito um esforço assinalável de crescimento, estimuladas no passado pela resolução do problema informático do ano dois mil e pela conversão da moeda ao euro. Porém, os tempos que se seguiram foram de uma enorme recessão que contribuiu para desfazer esse tecido produtivo e incentivar a exportação de recursos humanos qualificados essenciais à transformação da economia portuguesa.

O país reduziu a sua capacidade de crescimento dado que são as empresas que desenvolvem as aplicações que implementam a estratégia política para a sociedade da informação. A administração pública está tão depauperada de quadros neste sector que nem saberá adquirir em ‘outsourcing’ quanto mais desenvolver.

Não vale a pena fazer marketing político, se não houver empenho na sua concretização, ou seja, em fazer acontecer.

4. Alguns Indicadores Estatísticos

De forma a entender-se o enquadramento para este trabalho relativo aos contributos da sociedade da informação para o desenvolvimento regional e local, importa observar alguns indicadores estatísticos que evidenciam as tendências dominantes, tendo sido assumido o caso português como meio de exemplificação.

Começa-se por observar a presença na Internet das autarquias, baseado nos estudos levados a cabo pelo Gávea – Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Universidade do Minho, desde 1999 [Santos, L. e Amaral, L., 2008]. No total de 308 municípios, a presença na Internet cobriu 306 em 2007, partindo de cerca de metade em 1999 (Fig.1).

Esta tendência crescente de presença das autarquias portuguesas na Internet, tem sido acompanhada por um crescimento da sua sofisticação, embora segundo os referidos autores muito abaixo daquilo que seria desejável e talvez mesmo expectável.

Considerando os níveis de maturidade adoptados no programa ‘e-Europe 2002’, definidos na Tabela 1, consta-se que apenas 2 autarquias atingiram em 2007 o nível máximo, correspondente à disponibilização de pelo menos uma transacção completa incluindo pagamento (Fig. 2).

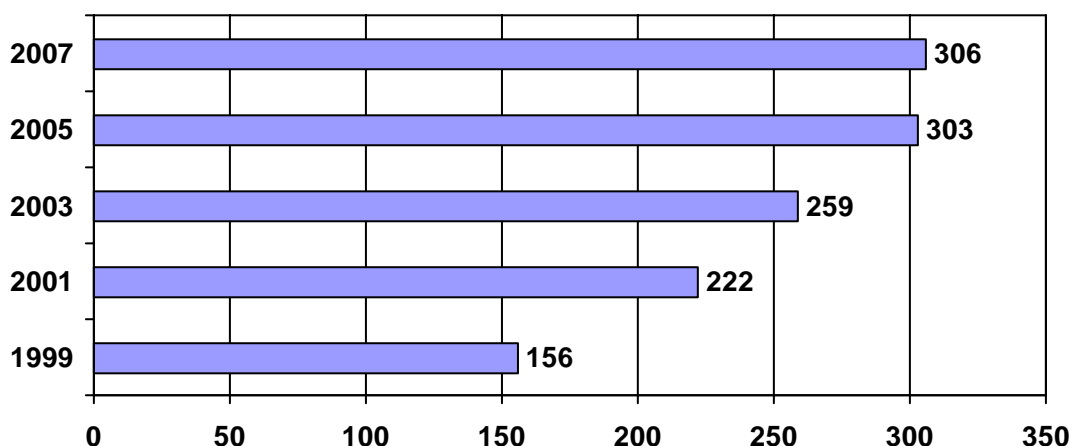


Figura 1. Presença na Internet das Autarquias (Fonte – Gávea, Universidade do Minho)

Tabela 1. Níveis de maturidade eEurope 2002.

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)
0	Sem presença

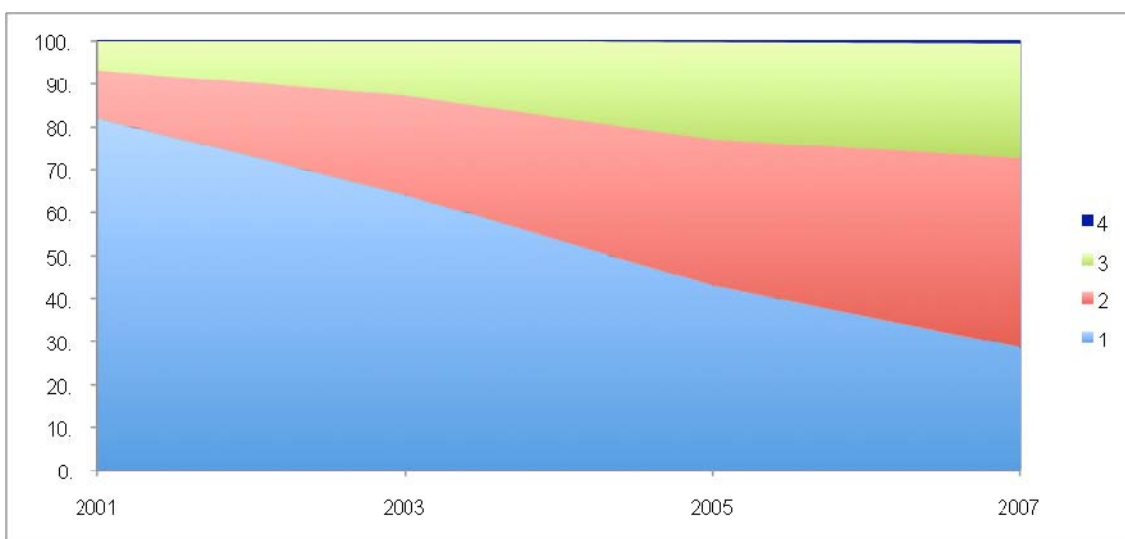


Figura 2. Distribuição das Câmaras Municipais pelos níveis de maturidade.

O crescimento dos níveis intermédios 2 e 3 correspondentes respectivamente a disponibilização de formulários para ‘download’ e preenchimento de formulários ‘online’ e consulta ‘online’ de processos, tem sido uma constante mas muito abaixo daquilo que seria expectável numa área de crescimento acentuado, como tem sido a Internet e a sociedade da informação, nomeadamente ao nível da administração pública.

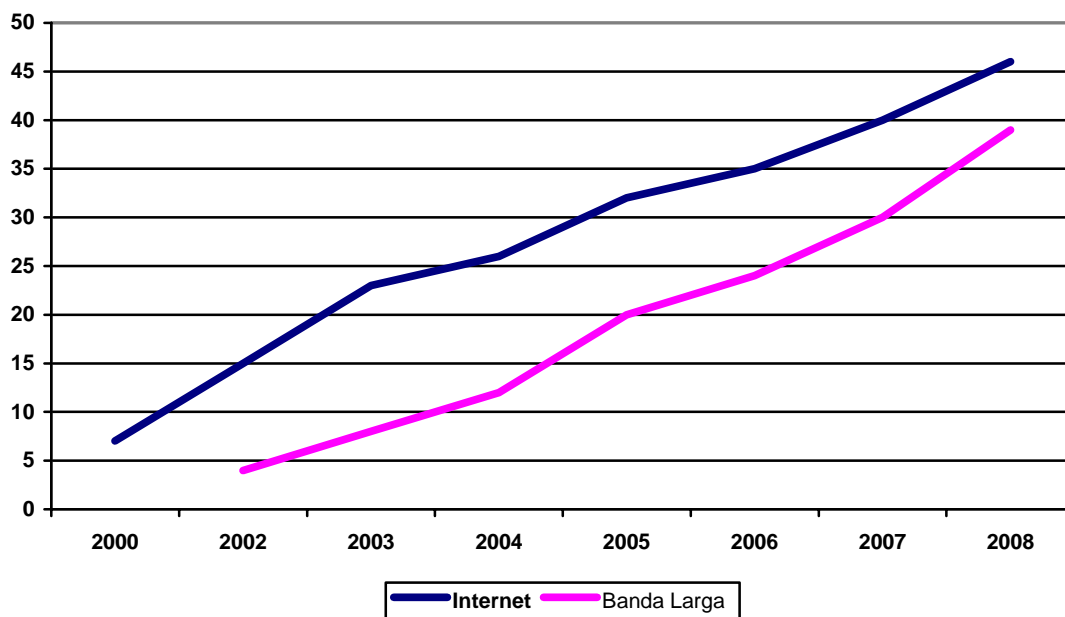


Figura 3. Evolução da Penetração da Internet e da Banda Larga (Fonte - Eurostat)

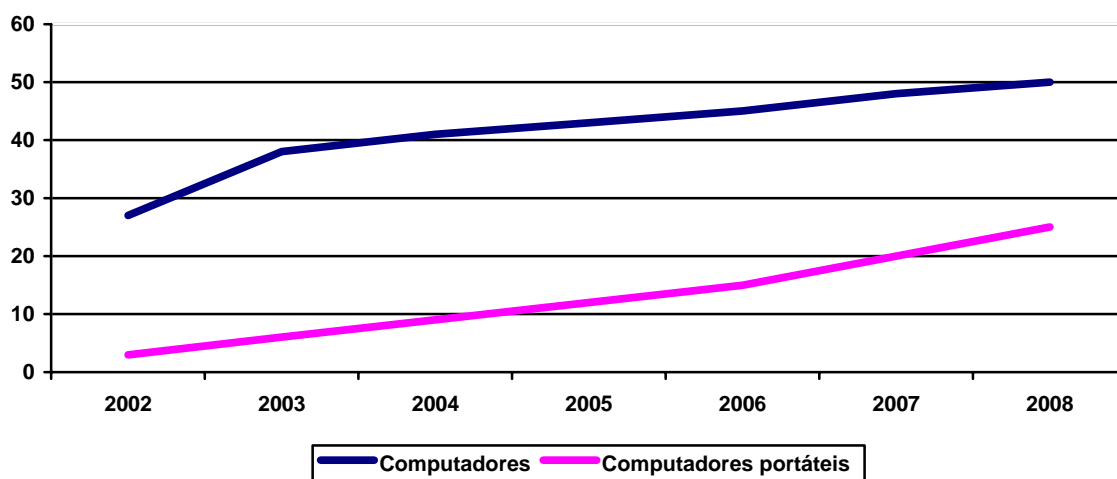


Figura 4. Penetração de computadores e de portáteis em agregados familiares (Fonte – Eurostat)

A evolução da Internet e da banda larga em Portugal (Fig. 3), tem apresentado taxas elevadas, embora a situação actual seja inferior à media europeia, denotando um atraso persistente de dois a três anos, em relação aos países líderes do norte e do centro da Europa.

Constata-se a existência de uma situação análoga na penetração de computadores e de portáteis (Fig. 4). A percentagem elevada de iliteracia digital que ainda persiste em Portugal, poderá dificultar a recuperação deste indicador, embora o seu crescimento não evidencie que tenha sido atingido um patamar máximo.

A disponibilização 'online' de serviços públicos básicos recebeu um grande impulso com o programa Simplex para a administração pública online, nomeadamente através da simplificação e integração de processos.

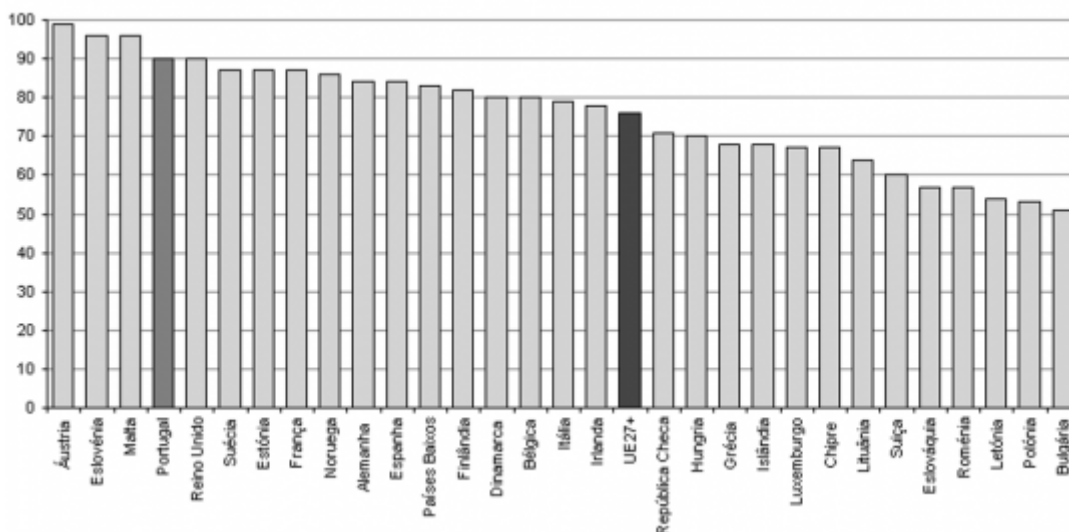


Figura 5. Ranking de sofisticação da disponibilização online de serviços públicos básicos
Maio 2007, (Score %) (Fonte – Capgemini)

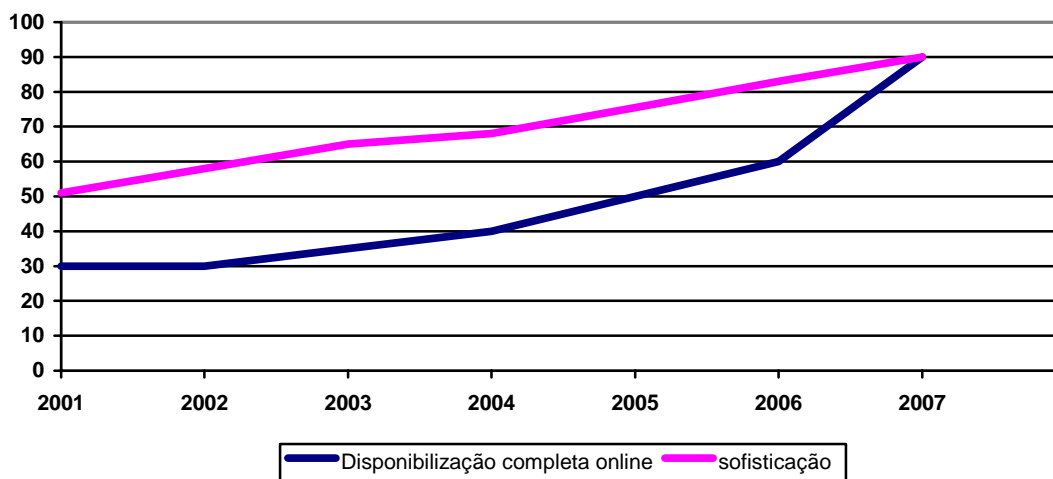


Figura 6. Serviços Públicos Básicos (Disponibilização Completa Online, Sofisticação, %, final de cada ano) (Fonte – Capgemini)

Num espaço temporal muito curto, Portugal guindou-se à quarta posição na disponibilização online de serviços públicos básicos (Fig. 5) e o seu nível de sofisticação subiu de forma notória (Fig. 6).

Esta situação não se observa na administração local. Num estudo recente, levado a cabo pela OCDE [2009], esta situação é detectada de forma precisa: “Until recently, the central government had few effective tools for collaboration and co-ordination with local governments. Moving towards a common binding framework for collaboration and co-operation between stakeholders in the public sector will significantly improve the integration of policies, strategies and implementation”.

No mesmo estudo, a OCDE detecta a necessidade de ser criada alguma forma institucional de promover a simplificação administrativa ao nível da administração local: “An institutional set up for discussing co-ordination of initiatives at central and local levels is needed as is the development of a methodology for the central government to create incentives for municipalities to embark on simplification initiatives”.

O referido estudo é omissivo da componente regional, dado esta ser incipiente em Portugal, com excepção das regiões autónomas.

5. Necessidade de Pensar o Futuro

Perspectivar o futuro é uma actividade normal da natureza humana. Em áreas com uma evolução muito rápida é uma necessidade.

A temática da sociedade da informação e do conhecimento está precisamente nesta última categoria.

As implicações no quotidiano dos cidadãos, na organização da sociedade, nos comportamentos colectivos, na forma de gerir os negócios, na comunicação social, na educação, na saúde, na cultura e no entretenimento, para referir apenas algumas das áreas em que as suas repercussões se fazem sentir, são muito importantes.

Pensar o futuro é deste modo uma actividade imprescindível para todos aqueles que desejam intervir no desenvolvimento deste processo, que se encontra em curso na sociedade, em que a informação e o conhecimento ganham um papel progressivamente mais importante na criação de riqueza e na melhoria da qualidade de vida.

Os efeitos fazem-se sentir no campo social e no domínio da organização política. As transformações tecnológicas são o gatilho que faz detonar essas alterações, nem sempre de forma imediata. É habitual existir um período mais ou menos longo de assimilação da tecnologia e de exploração das suas potencialidades.

No domínio do social e dos diferentes modelos sociais, APDSI [2003], é relevante debaterem-se questões como:

Que novas estratificações sociais são expectáveis? Como actuarão no futuro?

O que pensam os cidadãos sobre o que lhes é importante para o futuro, que valores estão em causa, necessidades pessoais e motivações individuais?

Que tipo de evolução terão as instituições existentes? Que tipo de novas instituições se espera possam vir a existir?

Sobre a economia da sociedade da informação devem levantar-se questões da seguinte natureza:

Que modelos económicos poderão estar subjacentes ao desenvolvimento da SI?

Como é que o mercado se apresentará no futuro? Como evoluirá a sua estrutura, que propriedades e dinâmica apresentarão?

Que tipos de novas empresas aparecerão no futuro? Que tipos de modelos de negócios irão desenvolver-se?

Quais são e onde emanam as forças dominantes do mercado no futuro?

No que se refere aos modelos políticos para o desenvolvimento da Sociedade da Informação debatem-se tópicos como os que se seguem:

Que modelos ou políticas poderão identificar-se para a construção da Sociedade de Informação?

Como se desenvolverá o conceito de democracia à luz duma sociedade que tenha por base a informação e o conhecimento? Qual o efeito nas campanhas eleitorais?

Como reagirão as instituições de índole global, governos nacionais e organizações locais?

Como notarão, há neste conjunto de interrogações matéria relevante, para excluir o alheamento e promover o ‘Pensar o Futuro’.

6. Desafio à Sociedade Civil

Nas culturas anglo-saxónicas a participação da sociedade civil em numerosas áreas da vida colectiva, da cultura à ciência, dos problemas das comunidades locais até às grandes decisões de nível nacional, é sempre entendida como uma questão natural, recebendo o interesse, o apoio e a disponibilidade dos cidadãos.

Em Portugal e noutras partes do globo essa tradição não existe. A propósito de qualquer assunto, mesmo que de dimensões menores, invoca-se o Estado como responsável pela sua resolução. Nesta concepção da vida colectiva, o Estado é um ser omnipresente, conhecedor de todas as questões e capacitado para encontrar as soluções adequadas.

O reverso da medalha, que habitualmente constitui o passo imediatamente seguinte, consiste em criticar o Estado e os seus agentes, por não encontrarem soluções para as situações identificadas de que os cidadãos são as vítimas. Os políticos desempenham frequentemente o papel de irresponsáveis por não corresponderem às pretensões e expectativas que neles foram depositadas.

A sociedade da informação e do conhecimento, com as enormes expectativas de desenvolvimento que lhe estão implícitas, está precisamente na categoria temática em que tudo se pede ao Estado, esquecendo-se o papel determinante dos cidadãos na sua implantação.

Alguns políticos convencem-se do seu carácter messiânico e pensam poder definir a estrada de evolução para aquele fim ambicionado. Nada mais errado. A sociedade da informação e do conhecimento é uma questão de sociedade como o próprio nome refere. A sua construção requer o envolvimento dos cidadãos em cada uma das suas áreas de actuação: Na cultura, no ensino, na saúde e na justiça, na investigação científica, na comunicação social, nas empresas e negócios, na administração local, regional e central, nos órgãos de soberania e também no seio familiar, no lazer e no entretenimento.

O Estado poderá e deverá ter uma função facilitadora, ajudando a criar infra-estruturas, protegendo os cidadãos com necessidades especiais ou economicamente desfavorecidos, criando procura através da oferta de serviços de que os cidadãos retirem benefícios inegáveis, em comparação com alternativas anteriores, assegurando o funcionamento do mercado e prosseguindo políticas que evitem barreiras à inovação.

Uma das formas mais eficazes do Estado e da administração pública desempenharem cabalmente o seu papel é através da assimilação das práticas que contribuem para a melhoria da qualidade dos seus serviços, naquilo que é da sua responsabilidade directa, nomeadamente na prestação de cuidados de saúde, no exercício da função de justiça, na educação e na formação ao longo da vida e nas funções de soberania.

Ao utilizar adequadamente os instrumentos das tecnologias da informação e das comunicações nas suas áreas de actuação, o Estado e a administração pública estão simultaneamente a difundir melhores práticas e a estimular o seu desenvolvimento, ao

mesmo tempo que contribuem para que a sociedade da informação e do conhecimento seja uma realidade.

Atendendo a que a competitividade de um país ou região depende do nível de educação dos seus cidadãos e da disseminação e adopção das novas tecnologias, é indesmentível que esta é uma matéria crucial para o seu desenvolvimento.

É fundamental contribuir para que os benefícios da sociedade da informação e do conhecimento possam ser apropriados pelos cidadãos e agentes económicos. Trata-se de um desafio à sociedade civil.

7. O Papel da Literacia Digital

As questões de literacia não têm sido resolvidas adequadamente em muitas partes do globo. O analfabetismo ainda persiste com taxas de dois dígitos nas zonas rurais de muitas regiões. A nova realidade do analfabetismo funcional invade como um vírus as áreas suburbanas dos grandes centros populacionais.

A primeira república em Portugal declarou o combate ao analfabetismo como grande prioridade porque a situação nessa época já representava um enorme atraso em relação aos parceiros económicos e políticos na Europa e na América do Norte. Passado um século a situação persiste, agora alargada aos países de leste e asiáticos.

As políticas de combate ao analfabetismo têm alternado entre o insucesso e a inexistência. A solução adoptada parece consistir em esperar que este desapareça pelo falecimento dos analfabetos. Porém, o analfabetismo funcional avança no outro extremo etário, precisamente pelos mais novos.

Agora estamos no alvor de uma nova literacia: a literacia digital. A sociedade da informação e do conhecimento que muitos anunciam, em Portugal e no mundo, como um futuro inexorável, tem implícita a existência de literacia digital.

Não faz sentido falar-se da Internet e das infra-estruturas informáticas como instrumentos de aumento de produtividade e da competitividade das empresas, tal como também não faz sentido propagandear-se os benefícios do governo electrónico se não existirem cidadãos literatos digitalmente.

Estamos perante um novo desafio de assegurar o crescimento da literacia digital entre os cidadãos e os agentes económicos para que os benefícios anunciados referentes à sociedade da informação e do conhecimento possam ser concretizados.

A experiência anterior da luta contra o analfabetismo não augura um bom resultado.

A causa do insucesso tem de procurar-se nas políticas adoptadas e na ausência de movimentos da sociedade civil suficientemente fortes e com objectivos claros de combate ao obscurantismo intelectual.

Algo tem de mudar quando se pretende vencer a batalha da literacia digital. A certificação de competências e a exigência de níveis progressivamente mais elevados na administração pública e no mercado de trabalho empresarial é um dos pré-requisitos.

Não basta porém. É essencial a existência de formação escolar e ao longo da vida, persistente e de qualidade, com o objectivo muito claro de aumento da literacia digital.

Isto terá de consistir numa mensagem clara, sem sofismas nem hesitações.

8. A Administração Pública Electrónica em Portugal

É um dado insofismável que a administração electrónica deu um salto qualitativo em Portugal nos últimos anos. O índice Global e-Government 2007, da Brown University, posiciona Portugal na 7ª posição, quando anteriormente ocupava o 48º lugar. A Comissão Europeia coloca Portugal na Europa Comunitária em 3º lugar na disponibilidade de serviços públicos e na 4ª posição no índice de sofisticação.

Pode invocar-se que houve preocupação e trabalho dirigido para as estatísticas internacionais, o que em princípio não deve ser criticado, dada a importância da imagem externa do país. Todavia, o cidadão e os agentes económicos já sentem, sem margem para dúvidas, os benefícios destes primeiros passos, desenvolvidos de forma consistente, na administração pública electrónica.

As mudanças de paradigma de oferta de aplicações centradas na administração para centradas no cidadão e a integração de processos ‘end-to-end’ evidenciam uma focagem na procura e na satisfação de necessidades, versus a tradicional focagem na oferta. São exemplos desta nova abordagem que importa prosseguir e aprofundar a ‘Empresa Online’, o ‘Casa Pronta’, o ‘Balcão das Heranças’ e o ‘Divórcio com Partilha’, entre muitas outras que têm surgido no âmbito do Simplex, do Ministério da Justiça, do Ministério da Administração Interna e de vários outros Organismos da Administração Pública.

A evolução positiva que já é observável intensifica a premência na abordagem de aspectos infraestruturais que têm sido mantidos com reduzida prioridade, dada a aposta numa estratégia de ‘quick-wins’ subjacente à actividade governativa. É fundamental

estabelecer de forma gradual e consistente uma arquitectura global da informação, sob coordenação de um destacado responsável, para evitar a fragmentação da informação, que é impeditiva da integração de processos e geradora de duplicações e desperdícios de recursos na administração e do tempo e dinheiro dos cidadãos e agentes económicos.

Transcender a actual concentração na administração pública é outra vertente. Alargar a todos os sectores da sociedade e imprimir uma dinâmica transformacional envolvendo todos os actores da vida económica e social, é um constrangimento que urge superar para que na oferta de administração electrónica haja equilíbrio com a sua procura pela sociedade.

9. Eficiência da Administração Pública

Para que um país ou região seja desenvolvido não basta que as suas empresas sejam competitivas, os seus cidadãos sejam qualificados profissionalmente e apresentem um nível elevado de cultura, o sistema de saúde funcione de modo a prestar os cuidados de saúde com qualidade e sem delongas injustificadas, a justiça seja levada a cabo em tempo útil e o ensino prepare os seus cidadãos para a criatividade, inovação e produtividade.

A administração pública tem de ser capaz de contribuir positivamente para todos os aspectos acima referidos, não constituindo atrito ou barreira ao desenvolvimento harmonioso da sociedade.

Em muitos países ou regiões a situação não é essa. A administração pública, em resultado de um sistema organizacional complexo que não está ao serviço dos cidadãos e das empresas, de baixos níveis médios de qualificação e de um espírito de desconfiança *a priori* em relação a todos os actos destes, constitui sistematicamente um entrave à elevação das respectivas sociedades para níveis superiores de bem estar e de qualificação.

A alteração deste quadro passa necessariamente por uma profunda reforma de todo o sistema de administração pública central, regional e local que deveria ter ocorrido ao longo de várias gerações, tal é a dimensão da sua complexidade.

No momento presente a única via disponível passará pela adopção sistemática dos meios disponibilizados pelas tecnologias da informação e da comunicação.

Apesar dos elevados níveis de produtividade que essas tecnologias podem proporcionar, não se pense que a transformação será rápida ou fácil. O volume de trabalho para adequar a administração pública ao contexto da sociedade da informação e do conhecimento é ciclópico. Requer visão, determinação política, empenho continuado, trabalho sistemático, profundas alterações legislativas e muita dedicação dos profissionais que se encontram ao serviço da causa pública.

A ‘webização’ da administração pública e a reengenharia de processos que isso pressupõe, para se retirem os benefícios que o acesso em linha faculta, é uma tarefa urgente indispensável à modernização de qualquer país ou região, sem a qual não será possível atingir níveis de produtividade, de competitividade empresarial e de desenvolvimento económico e social compatíveis com a convergência com os países líderes mundiais.

Esta via não se trata de uma opção. É a única alternativa disponível se se assumir coerência com os objectivos proclamados.

O lançamento de um ou vários portais estruturados de acordo com as necessidades quotidianas dos cidadãos e das empresas, capazes de dar resposta às suas solicitações, a criação de uma intranet disponível para os funcionários públicos, ao serviço da administração pública, o desenvolvimento do ‘e-procurement’, o benchmarking com as melhores práticas internacionais, são exemplos de iniciativas que se integram nas aspirações de modernização de administração pública.

Nesta matéria não pode haver ilusões: Não é admissível aspirar a níveis superiores de desenvolvimento e de bem-estar sem uma profunda alteração de procedimentos que conduza a um acentuado aumento da eficiência da administração pública.

10. SI na Administração Pública: O Dilema do Outsourcing

A administração pública tem necessidade urgente de se adaptar à sociedade da informação e do conhecimento. Sabe-se hoje que a administração pública de vários países e regiões constitui um entrave ao desenvolvimento pelos métodos antiquados e burocráticos que utiliza, com exigências desnecessárias aos cidadãos e agentes económicos, resultantes da inexistência da integração de informação e da reengenharia dos seus processos.

O desenvolvimento acelerado de sistemas de informação no ‘backoffice’ da administração pública, para ultrapassar a barreira que ela própria constitui, deveria ser um desígnio fundamental.

Os partidos políticos, independentemente das suas diferenças ideológicas, deveriam pôr-se de acordo quanto a uma verdadeira estratégia de modernização dos instrumentos de gestão das relações entre a administração pública, os cidadãos e os agentes económicos. É verdade que essa modernização requer recursos financeiros. Trata-se de um investimento na modernização do país ou região, no seu capital humano, social e estrutural.

Poder-se-á questionar se haverá investimentos com maior reprodutibilidade que possam ser concretizados pelos Governos.

A taxa de rentabilidade dos investimentos efectuados na modernização da administração pública poderá ser elevadíssima, se esses investimentos forem criteriosamente seleccionados e adequadamente implementados.

Aqui começa o dilema da administração pública.

O desenvolvimento de sistemas de informação incorporando reengenharia de processos exige quadros altamente qualificados de que a administração pública frequentemente não dispõe.

Na ausência de recursos humanos próprios adequados a esse desenvolvimento resta a alternativa de aquisição de serviços, ou seja a adopção do outsourcing como meio para a sua concretização.

O mercado tem capacidade de resposta, existindo número significativo de empresas nacionais e de multinacionais sedeadas em Portugal e noutras partes do globo que já demonstraram ter capacidade para levar a cabo projectos complexos de sistemas de informação. A adopção dessa metodologia ajudaria a dinamizar o mercado que se encontra numa fase desfavorável do ciclo económico e contribuiria para a reanimação de um importante sector de actividade económica baseada no conhecimento.

O dilema prossegue porque é bem conhecido na teoria dos sistemas de informação que o outsourcing neste domínio requer que o cliente, neste caso a administração pública, possua técnicos em menor número mas altamente competentes no controlo e monitorização do serviço prestado pelo ‘outsourcer’, bem como na definição do respectivo contrato.

Estamos perante uma necessidade para a qual a administração pública não está geralmente habilitada, não excluindo a existência de honrosas excepções que confirmam a regra.

A conclusão será que a administração não tem capacidade para desenvolver os sistemas de informação de que necessita urgentemente, nem dispõe de recursos para gerir o seu outsourcing.

O dilema é real e parece não ter porta de saída a curto prazo com os recursos humanos disponíveis.

Aceitando que se trata de uma barreira difícil de transpor que justifica a situação presente dos sistemas de informação na administração pública, recusamo-nos a aceitar que se trate de um fatalismo sem solução possível no presente contexto.

O Estado em muitas regiões tem demonstrado possuir capacidade de gestão ao mais alto nível. Existem quadros públicos habilitados a gerir processos complexos. As transformações necessárias são apenas mais alguns processos dessa categoria.

A sugestão que apresentamos consiste no desdobramento desses processos nas seguintes fases de outsourcing:

1. Elaboração dos termos de referência e definição de métricas de avaliação;
2. Desenvolvimento dos sistemas de informação;
3. Controlo e monitorização dos serviços prestados;
4. Avaliação dos sistemas nos termos das métricas previamente estabelecidas.

A decomposição do processo de outsourcing nas fases referidas, adjudicadas a entidades distintas, reforça a capacidade de controlo do Estado na sua execução.

A modernização da gestão de informação da administração pública requer processos inovadores e nalguns aspectos radicais, desde que assegurem a concretização de objectivos claros, respeitando todas as regras de transparência.

Os custos são suportados pelos contribuintes e os benefícios apropriados pelos cidadãos e agentes económicos. O dilema tem de ser vencido.

11. O Estertor da Economia Industrial

Nas décadas de sessenta a oitenta do século passado, a deslocalização era dos países mais ricos da Europa para países do Sul da Europa. Agora é do Sul da Europa para países com mão-de-obra mais barata no leste europeu ou na Ásia. Está ainda para chegar com intensidade a deslocalização destes últimos para África.

A economia industrial está a morrer nesta parte do globo. É o resultado do fenómeno da globalização. Não há volta a dar. Só se pode ultrapassar esta situação de crise com a mudança do paradigma de desenvolvimento.

A alternativa existe, mas requer uma alteração radical do modelo de desenvolvimento. Países como a Finlândia e a Irlanda passaram por situações difíceis há menos de vinte anos e conseguiram ultrapassar essas dificuldades com sucesso, transferindo progressivamente as suas actividades económicas para a economia da informação, ao mesmo tempo que modernizaram os seus sectores tradicionais tirando partido das tecnologias da informação e da comunicação e do enorme potencial da sociedade da informação e do conhecimento.

É este o caminho que se deve trilhar. As profundas transformações necessárias, APDSI [2008], são um enorme desafio.

O primeiro desafio é reconhecer o valor económico da informação e perceber que o conjunto de tecnologias de informação e da comunicação é um elemento fundamental em todas as actividades económicas. Sendo assim, é fundamental preparar a população como um todo para esse contexto, promovendo a inclusão e combatendo a discriminação digital. Evitar o fosso de qualificações subjacente à discriminação digital é precisamente o segundo desafio.

Encontrar os meios e os incentivos para promover a qualificação dos agentes económicos é um terceiro desafio, intimamente ligado ao anterior, que decorre desta necessidade imperiosa de preparar os cidadãos para o novo paradigma de desenvolvimento. Não basta ser um operário empenhado, assíduo e capaz, é fundamental que seja qualificado nas novas tecnologias e que os agentes empresariais sejam capazes de modernizar e integrar essas tecnologias na produção, marketing e comercialização dos seus produtos.

Nada disto se faz sem investimento. Esse é o quarto desafio. Os investimentos têm de ser avaliados pelo valor acrescentado que podem gerar. Neste como nos outros domínios não há panaceias milagrosas. Há muitos exemplos de investimentos nestes domínios que não foram reprodutivos. O rigor da análise de custos e benefícios é uma chave para o sucesso que se aspira.

O quinto desafio é criar os empregos da sociedade da informação para compensar aqueles empregos que ela mesmo destrói. Para aumentar a produtividade e a competitividade é necessário destruir empregos obsoletos e criar novas actividades com maior valor acrescentado.

Ajudar as PME neste processo de transformação é o sexto desafio que envolve as administrações central e regional, as autarquias, as associações empresariais e a própria sociedade civil. As empresas de maior dimensão, como a banca e os grupos económicos, têm a dimensão e os recursos para por si se encarregarem das transformações necessárias. Já não podemos dizer o mesmo das PME que frequentemente estão tão empenhadas na sobrevivência do negócio que lhes escasseia o tempo para se transformarem e garantirem desse modo a sua sobrevivência no mercado. O último desafio consiste em melhorar a governação da administração pública. Evitar desperdício. Avaliar os investimentos com todo o rigor. Dar o exemplo da capacidade de transformação e evitar ser um peso morto sobre o sector produtivo. A administração pública tem de dar, para receber e poder distribuir de acordo com os objectivos sociais definidos pelos órgãos competentes do Estado.

12. O Poder Local e a Sociedade da Informação

Os contributos da sociedade da informação são relevantes para a melhoria de eficiência da administração pública local, bem como para o relacionamento mais ágil entre os cidadãos e essa mesma administração.

Um estudo recente sobre essa temática no contexto português, APDSI [2009], levanta um conjunto de questões pertinentes sobre esta problemática, apontando áreas em que é possível definir actuações que contribuam para a prossecução dos objectivos enunciados:

- **Promover a democracia electrónica** – As redes sociais, fóruns de discussão, ‘blogues’ temáticos, entre outros meios propiciados pelas tecnologias da informação e da comunicação, podem ser utilizados para fomentar a participação dos cidadãos na análise e decisão dos problemas locais contribuindo para promover a democracia electrónica e para intensificar a participação dos cidadãos;
- **Capacitar todos os munícipes em particular os mais jovens** – A capacitação dos agentes locais para a utilização das ferramentas da Internet e outras tecnologias de informação é uma necessidade imperiosa. Fomentar a literacia digital e a certificação de competências contribui para tornar possível uma democracia electrónica generalizada. A proximidade dos cidadãos dos órgãos de

poder local dá uma relevância acrescida aos municípios na responsabilidade da formação dos munícipes na obtenção da literacia digital;

- **Melhoria dos processos administrativos e de gestão** – A Internet disponibiliza novos canais de relacionamento com o munícipe que, acompanhada pela reformulação dos processos administrativos e de gestão autárquica, oferece condições para a melhoria de eficiência e redução de custos. Esta é uma área em que há ainda muito a fazer na grande maioria das Câmaras Municipais.
- **Melhoria da comunicação com munícipes e agentes externos** – Os novos canais de comunicação entre as Câmaras Municipais e os munícipes, o poder central as empresas e outras organizações, facultados pela Internet, devem ser explorados plenamente para melhorar a comunicação com os munícipes e outras entidades. Porém, não é possível menosprezar o risco do fosso digital se nada for feito para aumentar a literacia dos munícipes;
- **Dignificar o correio electrónico (e-mail) como canal de comunicação** – Na grande maioria dos municípios que disponibilizam endereço de correio electrónico, a sua gestão não é executada com rigor adequado para dar confiança aos munícipes na sua utilização com canal de comunicação entre os munícipes e a autarquia. Desta forma, desperdiça-se uma ferramenta eficiente e de baixo custo que contribuiria para rentabilizar recursos, aumentar a eficiência e melhorar a imagem dos municípios;
- **Avaliação da utilidade do investimento** – As novas tecnologias requerem investimentos que devem ser cuidadosamente avaliados para maximizar a sua rentabilidade líquida, evitando desfasamentos perniciosos entre a procura de serviços e a respectiva oferta. A experimentação deve ser mantida num mínimo justificável e dada preferência à adopção de soluções já com provas dadas, eventualmente noutros municípios de maior dimensão ou com maior capacidade de inovação;
- **Estabelecer mecanismos de cooperação entre Câmaras Municipais de menor dimensão** – Os problemas locais, embora possam ter características próprias, têm muito de comum entre si. O desenvolvimento de uma ‘boa’ presença na Internet tem custo de desenvolvimento elevado que deve ser repartidos pelo maior número possível de Câmaras Municipais, nomeadamente

entre as que têm menor dimensão, para não afectar demasiado os recursos financeiros disponíveis para outras actividades e funções.

13. Considerações Finais

Neste trabalho apresentou-se uma reflexão sobre diversos aspectos temáticos relevantes para o desenvolvimento regional e local, no contexto da sociedade da informação em que vivemos.

Acreditar na possibilidade de desenvolvimento no momento actual descurando as tecnologias da informação e comunicação é utópico.

Encontrar o justo equilíbrio entre o investimento neste sector e nos outros sectores produtivos, infraestruturais e de natureza social é uma arte porventura de difícil execução mas que se justifica tentar.

Referências Bibliográficas:

APDSI (2003) “2º Fórum da Arrábida – Repensar o futuro da Sociedade da Informação”

APDSI (2008) “Sete grandes Desafios da Economia da Informação”, 6ª Tomada de posição do Grupo de Alto Nível

APDSI (2009) “O Poder Local e a Sociedade da Informação em Portugal”, 7ª Tomada de Posição do Grupo de Alto Nível

Berners-Lee, T. (1989) “Information Management: A Proposal”, CERN

OCDE (2009) “Making Life Easy for Citizens and Business in Portugal - Administrative Simplification and e-Government”

Santos, L. e Amaral, L. (2008) “Presença na Internet das Câmaras Municipais Portuguesas em 2007 – Estudo sobre o ‘Local e-Government’ em Portugal”, Gávea, Universidade do Minho