

Políticas para a Sociedade da Informação em Portugal: Da Concepção à Implementação

Lurdes Macedo

Universidade do Minho (aluna de Mestrado)

1. – O advento de uma «sociedade da informação»

A espantosa evolução das Tecnologias de Informação e de Comunicação (TIC) e o desenvolvimento da *World Wide Web* (www), bem como a sua aplicação nos mais diversos domínios de actividade, têm conduzido à crescente transformação de actividades tradicionais como o correio, o comércio, a publicidade ou o ensino, em actividades realizadas em ambiente virtual criado por estes novos dispositivos tecnológicos.

Todavia, a transformação destas actividades, assim como o seu rápido sucesso, não ficaram imunes à desconfiança e ao cepticismo vulgarmente associados à evolução da tecnologia, nem tão pouco à controvérsia na análise das suas implicações na alteração dos hábitos e das vivências dos cidadãos.

Foi neste contexto que se realizaram, nos últimos anos, importantes debates e discussões no seio da comunidade científica que conduziram a processos de criação e de reformulação de modelos teóricos que permitissem analisar e compreender este «novo» mundo que se edifica perante nós. Surgiram, assim, conceitos como o «informatismo», a «informatizalização», a «economia da informação» ou a «sociedade da informação». A «sociedade da informação» é, de entre os novos conceitos, aquele que parece ter maior alcance, já que contém em si todos os outros e, ao mesmo tempo, denomina algumas teorizações relevantes sobre uma «nova» realidade de organização social, emergente a partir da introdução das TIC nos mais diversos domínios da experiência humana.

2 – Perspectivas conceptuais e teóricas sobre a «Sociedade da Informação»

Importa, assim, clarificar o conceito de «sociedade da informação» através da confrontação das diferentes propostas que nos são apresentadas por diversos pensadores e actores institucionais relevantes, bem como analisar as principais perspectivas teóricas que nos permitem compreender a emergência desta «novo» modelo de organização social.

Webster (1995) aponta a crescente importância atribuída a fenómenos como a «revolução das TIC», a «explosão da informação» ou a «informatização» da vida social como indutora do conceito de «sociedade da informação».

A «sociedade da informação» é, para Junqueiro (2002), *«aquela em que a informação se encontra na base de todas as actividades aí levadas a cabo e em que ela própria é transformada em acção produtiva»*.

A semântica da globalização, a produção de um imaginário em torno da sua chegada e o discurso que acompanha a evolução da tecnologia são, segundo Mattelart (2001), processos que ganham uma posição decisiva e singular na nossa sociedade. Assim, a «sociedade da informação» constitui-se como o paradigma prometido de uma mudança que tornará o mundo num lugar *«mais solidário, transparente, livre e igualitário»*.

O G7, grupo constituído pelos sete países mais industrializados do mundo, considera que a passagem para a «sociedade da informação» se caracteriza, essencialmente, pela interacção à escala global de redes de banda larga, pela educação e formação de natureza transcultural e pela gestão do ambiente, dos recursos naturais e da saúde (Cádima, 1999).

Vários discursos enfatizam, desta forma, a ideia do advento de uma «nova» sociedade, tendo por denominadores comuns a transformação da informação em matéria primordial e o decisivo desenvolvimento das TIC, assim como as suas consequências na reconfiguração do modelo de organização social.

A «sociedade da informação» define, segundo Sousa (2003), a ideia de que se vive hoje numa sociedade muito diferente daquela em que viveram as anteriores gerações, bem como o desgaste e o perecimento dos conceitos tradicionalmente utilizados para caracterizar as sociedades industriais, o que conduziu à procura, por parte dos cientistas sociais, de novos instrumentos analíticos para observar as transformações que ocorrem na sociedade.

Esta procura foi desencadeada por numerosos pensadores da contemporaneidade, cujo contributo Webster analisa em *Theories of the Information Society* (1995). O autor parte das divergências existentes entre as mais influentes correntes de pensamento no que toca ao papel da informação na sociedade contemporânea, procurando entender as diferentes interpretações e explicações sobre este «novo» mundo em que vivemos.

Webster (1995) começa pela constatação de que a informação, símbolo da modernidade, bem como o contributo que esta traz à sociedade, são alvo de acesa controvérsia: se os mais optimistas a entendem como o princípio da sociedade profissionalizada, como conhecimento para uma sociedade mais instruída e como exercício de reflexão crítica, os mais cépticos olham-na como uma forma de controlo sobre a prática da cidadania, como sensacionalismo e propaganda e como promotora de acções de regulação por parte dos estados.

O principal contributo da análise de Webster para a compreensão da «sociedade da informação» reside, contudo, na proposta de distinção de cinco dimensões analíticas definidoras dos vários posicionamentos sobre esta matéria.

A definição tecnológica enfatiza a rápida e a espantosa inovação das TIC como factor distintivo da nova ordem, estabelecendo um paradigma técnico-económico para o século XXI.

Na definição económica recaem os contributos de influentes especialistas da «economia da informação». Acreditando que a informação e o conhecimento estão na base da economia moderna, estes autores procuram atribuir um valor económico ao contributo das «indústrias da informação» para o Produto Nacional Bruto (PNB). Propõem que quanto maior for o significado deste sector económico no PNB, mais próxima estará uma sociedade da «economia da informação».

A definição ocupacional toma o declínio das classes laborais directamente produtivas e o crescimento do número de activos nas «profissões da informação» como factores determinantes para a emergência da «nova» sociedade. Deste modo, os indicadores relativos à transformação ocupacional nas sociedades avançadas passam a ser considerados centrais na “medição” da «sociedade da informação».

A definição espacial enfatiza a importância das redes que permitem ligar, em tempo real, lugares geograficamente distantes e as suas implicações na reorganização e na apropriação do binómio espaço/tempo.

A última definição proposta por Webster é a definição cultural. Esta é normalmente a mais referida mas, ao mesmo tempo, a de mais difícil apreensão e medição. Parte da constatação que em nenhum outro tempo da História circulou uma tão grande quantidade de informação como nos dias de hoje. Este fenómeno ficou a dever-se à diversificação e à proliferação dos media que tornaram acessível, à grande maioria dos cidadãos, todo o tipo de informação.

O autor conclui que, de um modo geral, se colocam dificuldades à afirmação de qualquer uma das definições, na medida em que todas elas se fundamentam na demonstração de discutíveis indicadores de natureza quantitativa, deixando muitas questões fundamentais por responder. A mais relevante de todas será, porventura, se mais informação resulta em pessoas mais informadas.

Todavia, influentes pensadores contemporâneos arriscam uma ideia de «sociedade da informação». Merecem relevo Daniel Bell, teórico da «sociedade pós-industrial», e Manuel Castells que nos propõe «o modo informacional de desenvolvimento» para a compreensão da nossa contemporaneidade.

Bell desenvolveu a sua teoria nos anos 70 do século XX, numa visão antecipatória das transformações sociais que só mais tarde viriam a ocorrer. Após longos séculos de «sociedade pré-industrial», apoiada em actividades extractivas, e um século de «sociedade industrial», baseada na indústria transformadora, surge a «sociedade pós-industrial» caracterizada pela expansão dos serviços e na qual a informação e o conhecimento teórico ganham importância estratégica.

Castells subscreve as ideias de Bell, nomeadamente a centralidade conquistada pela informação e pelo conhecimento na sociedade contemporânea. Na trilogia *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, este autor descreve a sociedade «informacional» como um modelo de sociedade que se organiza em torno de um novo paradigma sócio-técnico consubstanciado nos seguintes princípios: i) - a informação é trabalhada como matéria-prima; ii) - rápida difusão das TIC e dos seus efeitos, e sua aplicação em todos os domínios da experiência humana, possível através do seu custo cada vez menor e dos seus desempenhos cada vez melhores; iii) – advento da lógica de

rede em todos os sistemas, devido à utilização das TIC; iv) – flexibilidade para a reconfiguração do próprio paradigma, já que este caracteriza uma sociedade em constante mudança; v) – convergência de tecnologias autónomas para um sistema amplamente integrado (Cardoso, 1998; Sousa, 2004).

Na sociedade «informacional» o processamento e a manipulação de símbolos (imagens, sons e mensagens), assim como a utilização das TIC, tornam-se nos factores críticos de produtividade e de competitividade dos sistemas económicos. Na visão de Castells, o novo sistema de produção determina uma nova economia global na qual as matérias-primas e o trabalho não especializado perdem a sua importância estratégica.

A sociedade «informacional», tal como nos é proposta por Castells, caracteriza-se, ainda, pelo advento de uma cultura de virtualidade resultante dos fluxos de imagens, sons e mensagens produzidos pelos novos media. Esta estará na base da formação de novos padrões de representação e de comunicação na nossa sociedade (Bóia, 2003; Sousa, 2004).

A capacidade de utilização das TIC e o acesso aos fluxos de informação e comunicação que cruzam o mundo definirão as condições de existência de cada país e de cada região. Um estado que não acompanhe o contínuo desenvolvimento tecnológico, tornar-se-á, rapidamente, num estado fraco. A partir desta distinção, poucos serão integrados na sociedade «informacional» e muitos irão constituir o exército dos excluídos (Bóia, 2003).

Esta supremacia resultará na afirmação desesperada de identidades colectivas nas sociedades marginalizadas, que desafiarão a globalização e o cosmopolitismo em prol das especificidades culturais e do controlo dos seus destinos (Bóia, 2003; Sousa, 2004). Castells antevê, assim, um futuro marcado pela difícil coexistência entre diferentes realidades.

A antevisão de uma nova ordem social organizada em torno de mecanismos de inclusão e exclusão, ditados pelo acesso à informação, preocupa numerosos pensadores da contemporaneidade que não deixam de lançar alguns alertas, os quais merecem a nossa reflexão.

Cees Hamelink, responsável pelo Departamento de Comunicação da Universidade de Amesterdão, fala de uma «sociedade da informação» desigual e assimétrica, na qual a

Internet é «*um grande instrumento... para 4 por cento da população mundial, na América e na Europa*» (Hamelink *in* Santos, 2002).

Não obstante a multiplicação de teorias e de opiniões sobre a «sociedade da informação», questioná-la, bem como reflectir sobre as transformações que esta traz às nossas sociedades, parecem continuar a ser tarefas prioritárias. O que é que a «sociedade da informação» nos traz de novo? Que desafios nos coloca?

Cádima (1999) apresenta-se optimista, afirmando que «*nesta recontextualização comunicacional emerge um novo dispositivo pós-mediático e uma profunda revolução dos procedimentos sociais (...)*» que «*(...) não servirá o arbítrio do déspota, mas provocará antes uma cidadania partilhada, participada, como jamais na História se viu*».

3 – Para o desenvolvimento de uma «sociedade da informação»: desafios e perspectivas

Mas o devir de uma sociedade mais democrática e igualitária no actual quadro de desenvolvimento só poderá ocorrer se um conjunto de desafios for ultrapassado.

O primeiro destes desafios é o do combate à «info-exclusão», preconizada por Castells como uma nova forma de agudização da exclusão das franjas das sociedades desenvolvidas, bem como do colectivo das sociedades menos avançadas. Este combate à «info-exclusão» passa não só pela questão económica que constitui a generalização do acesso às TIC e à informação por parte das populações mais desfavorecidas, como pela questão educativa e cultural que representa a sua sensibilização e o treino das suas competências para a utilização destes novos dispositivos.

Daqui resulta o desafio da alfabetização «informacional», já que a pessoas informadas não correspondem, necessariamente, pessoas bem formadas.

Neste sentido, o desafio da alfabetização contém dois domínios de competência: a literacia tecnológica e a literacia para a interpretação, processamento e produção de informação. A necessidade de aumentar os níveis de alfabetização e de literacia funcional nas sociedades menos favorecidas não é uma questão nova. Contudo, ganha maior dimensão e maior urgência de resolução na «sociedade da informação», se

tivermos em conta que aos iliterados no sentido convencional somar-se-ão os «novos» iliterados, ou seja, aqueles que não dominam o novo alfabeto das infotecnologias.

O terceiro desafio resulta, em parte, do segundo: é o desafio da profissionalização para a «sociedade da informação». Neste novo modelo de organização social a estrutura do emprego será dominada pelos «analistas simbólicos», conceito introduzido por Reich para designar os «profissionais da informação». Assim, o trabalho indiferenciado e pouco qualificado perderá a sua importância estratégica.

Na «sociedade da informação», os motoristas passam a utilizar o GPS (*Global Positioning System*) para a identificação dos percursos a realizar e os serralheiros passam a utilizar o CNC (*Command Numeric Control*) para uma perfeita e rápida execução dos seus produtos. Por isso, há que qualificar e flexibilizar os trabalhadores para um mercado de emprego caracterizado pela introdução das TIC, pela incerteza e pela imprevisibilidade.

Muitos outros desafios terão sido excluídos desta curta elencagem. No entanto, foi nossa intenção identificar apenas os desafios a vencer para a construção de uma «sociedade da informação» democrática, justa e igualitária, tal como alguns autores a profetizam.

4. – Que percurso para Portugal em direcção à «sociedade da informação»? – Das políticas europeias às políticas nacionais.

Importa aqui reflectir sobre o posicionamento de Portugal, país tradicionalmente caracterizado como «semiférico» e «desfavorecido», face aos desafios colocados pela «sociedade da informação».

Cádima faz, em *Desafios dos Novos Media: a nova ordem política e comunicacional* (1999), uma cuidadosa análise das características do pequeno país periférico que é Portugal, no contexto da sua integração na União Europeia (U.E.).

Nesta análise, situada em meados dos anos 90, o autor conclui que: i) - vários estudos revelam que a grande maioria da população portuguesa entre os 15 e os 64 anos apresenta baixos níveis de literacia funcional; ii) - o nosso país apresenta, a par com a Grécia, a mais baixa percentagem de investimento em I&D; iii) - os níveis de consumo em Portugal estão também, claramente, na cauda da Europa, nomeadamente os níveis de

consumo no plano da cultura, da educação e do lazer; iv) – Portugal regista os mais elevados custos da U.E. nos domínios das tarifas telefónicas e do consumo de energia.

A partir destes factos, seria de prever um conjunto de condicionantes que ditariam o atraso estrutural do nosso país no que se refere à penetração das TIC na transição para a «sociedade da informação».

Curiosamente, a análise de Cádima revela-nos alguns indicadores de natureza quantitativa que demonstram precisamente o contrário: i) – no final dos anos 80, Portugal é o segundo país da U.E. com a mais alta taxa de penetração e recepção de TV por satélite; ii) – em 1996, a TV Cabo apresenta um crescimento 20% acima do previsto; iii) – no mesmo ano, Portugal tem um parque de 600 000 computadores, prevendo-se um crescimento de 300% (1, 8 milhões de máquinas) até ao ano 2000; iv) – ainda em 1996, a subscrição de serviços de ligação à Internet crescia a um ritmo muito superior ao previsto pelos operadores; v) – em 1998, a taxa de penetração dos serviços de telecomunicações móveis em Portugal andava na ordem dos 19 telemóveis por cada 100 habitantes, taxa esta superior à da grande maioria dos países desenvolvidos da U.E.

Importa, no entanto, extrair destes indicadores alguma informação de natureza qualitativa que nos ajude a compreender em que sectores da sociedade se registaram estas transformações. Vejamos, por exemplo, a distribuição das aquisições dos 207 000 computadores vendidos em Portugal no ano de 1996.

Uma leitura atenta destes dados leva-nos a concluir que quase 1/4 das aquisições se destinaram ao mercado doméstico. Se lhe somarmos os valores destinados ao mercado empresarial e às profissões liberais, concluímos que 84% das aquisições foram realizadas pelo sector privado.

Parece oportuno, neste momento, enfatizar a posição de Castells quando defende que o poder dos estados será determinado pela importância estratégica atribuída ao desenvolvimento das TIC.

O que têm feito os governos do nosso país para promover o desenvolvimento da «sociedade da informação» de forma a evitar a agudização da perifericidade que nos caracteriza? Que políticas foram concebidas e implementadas em Portugal para responder aos desafios da «sociedade da informação»?

5 – Contributo do Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI) para o desenvolvimento «informativo» da sociedade portuguesa

A preparação do POSI beneficiou do amplo debate sobre a sociedade da informação, levado a cabo por ocasião da elaboração do *Livro Verde*, bem como das conclusões das quatro reuniões de âmbito nacional *Fórum da Sociedade da Informação*.

Daí resultou uma preparação que teve em linha de conta a multiplicidade de sectores envolvidos na construção da sociedade da informação, articulando um programa de base – o POSI – com componentes sectoriais desconcentradas previstas no âmbito de outras intervenções operacionais.

Uma análise atenta ao texto integral do POSI (www.posi.pcm.gov.pt/) permite-nos identificar, logo à partida, a definição de vários níveis de objectivos para a sua implementação. Inspirado nos dois principais eixos de acção definidos pelo Programa do XIV Governo em matéria de política para a sociedade da informação, bem como nos principais objectivos definidos no Plano de Acção e-Europe 2002, o texto do POSI tece uma complexa malha de objectivos, por vezes difícil de apreender.

Partindo do primeiro eixo de acção da política do governo, «*desenvolvimento da sociedade da informação e do conhecimento*», é definido como objectivo prioritário a nível nacional «*acelerar a modernização do país e assegurar um crescimento económico sustentável*». O segundo eixo de acção, baseado na igualdade de oportunidades, tem em conta «*que uma grande parte da população portuguesa não dispõe ainda da possibilidade de beneficiar plenamente de meios de acesso às modernas tecnologias da informação e transmissão de conhecimento*» (POSI, 2001: 3) e, por isso, coloca ênfase na questão dos acessos.

Uma análise atenta aos quinze objectivos gerais do POSI permite-nos afirmar que estes enunciam, claramente, não só as boas intenções do governo português e da U.E. no que se refere a política para o desenvolvimento da sociedade da informação, como também a preocupação de atenuar os pontos fracos identificados no estudo realizado no âmbito da preparação deste programa operacional.

Para uma melhor organização da nossa leitura crítica em relação aos quinze objectivos gerais do POSI, estes foram categorizados em cinco grupos correspondentes a cinco diferentes domínios de intervenção para o desenvolvimento da sociedade da informação. Assim temos a seguinte divisão:

- Primeiro grupo – Democratização dos acessos (objectivos 1, 2, 3, 4, 5 e 13);
- Segundo grupo – Colocação de conteúdos portugueses na Internet (objectivo 6);
- Terceiro grupo – Desenvolvimento de competências (objectivos 7 e 8);
- Quarto grupo – Modernização da Administração Pública (objectivos 9, 10, 11 e 12);
- Quinto grupo – Promoção de actividades de I&D (objectivos 14 e 15).

Á primeira vista, poder-se-á afirmar que os objectivos gerais do POSI procuram dar resposta aos desafios colocados por uma «sociedade da informação» democrática, justa e igualitária, na medida em que parecem privilegiar as questões da garantia de democraticidade nos acessos e da qualificação da estrutura do emprego.

Contudo, são de referir a excessiva ênfase na multiplicação de acessos às TIC em detrimento da sensibilização para a sua efectiva utilização, bem como a superficialidade da formação para a alfabetização «informativa».

Uma leitura mais atenta leva-nos a comentar que se colocaram na mesma categoria de “objectivos gerais” objectivos com distintos alcances. Há, de facto, uma evidente confusão entre objectivos gerais e objectivos específicos, nomeadamente no interior de cada um dos grupos por nós convencionado.

As falhas observadas na definição dos objectivos gerais, quer do ponto de vista do conteúdo, quer do ponto de vista da forma, permitem-nos questionar se a concepção do POSI se adequa, de facto, ao imperativo de preparação da sociedade portuguesa para os desafios da «sociedade da informação e do conhecimento».

A análise do contributo do POSI para o desenvolvimento «informativa» da sociedade portuguesa ficaria incompleta se nos limitássemos à leitura crítica da sua concepção. Assim, e de modo a obter alguma informação sobre a sua implementação, foram realizadas entrevistas a três atentos observadores da execução do POSI no terreno, entre os quais o seu Gestor. Foi ainda realizada uma leitura crítica ao relatório da OCDE “*Measuring the Information Economy 2002*”.

Nas primeiras entrevistas realizadas foi possível apurar um conjunto de condicionantes à implementação do POSI, bem como o atraso que caracteriza a sua execução. Um dos entrevistados referiu a confusão na definição dos objectivos do programa e outro a excessiva ênfase na questão infraestrutural dos acessos, como condicionantes internas desta intervenção operacional, validando deste modo as conclusões da nossa análise conceptual e estrutural ao POSI. Segundo o Gestor do programa, a complexa teia de

objectivos vagos e imprecisos, bem como a indefinição de tipologias de projectos e de públicos-alvo, constituíram dificuldades à implementação do POSI numa fase inicial. Estas resultaram não só da insuficiente experiência portuguesa no desenvolvimento da «sociedade da informação», como também de uma estratégia intencional que procurava facilitar a negociação do programa com a U.E.

Contudo, o atraso na execução do POSI parece não se dever apenas às dificuldades iniciais sentidas na sua implementação. Também a pesada máquina burocrática constituída à sua volta, o atraso na aprovação de projectos submetidos a candidatura e o atraso no pagamento dos financiamentos aprovados foram considerados factores decisivos para este atraso. O Gestor do POSI explica-nos que a burocracia caracteriza todos os programas operacionais por imposição do III QCA. Quanto aos atrasos verificados na aprovação e no financiamento dos mesmos, estes ficam a dever-se mais às limitações impostas pela política de contenção do Orçamento de Estado, que à excessiva burocracia.

Assim, arriscamos concluir que este programa não tem sido, até ao momento, um bom exemplo nem como intervenção operacional, nem como instrumento de política para o desenvolvimento da «sociedade da informação». Esta opinião não é, obviamente, partilhada pelo Gestor do POSI para quem o programa representa uma determinante conquista nacional junto à U.E. e um importante instrumento de intervenção no território. No documento “*Measuring Information Economy 2002*”, publicado pela OCDE, é possível analisar um conjunto de indicadores de natureza quantitativa, relativos ao desenvolvimento da sociedade da informação nos países membros desta organização. Segundo este relatório, Portugal apresenta uma elevada taxa de penetração de bens e serviços em TIC, superior à de alguns parceiros europeus mais desenvolvidos, nomeadamente ao nível das telecomunicações. Este indicador poderia apontar um percurso optimista para o nosso país na transição para a «sociedade da informação». Contudo, a proporção de profissionais ligados às novas TIC na estrutura do emprego nacional é de 0,7%, a segunda taxa mais baixa da Europa Comunitária, logo a seguir à da Grécia (0,3%). O impacto do POSI na indução da empregabilidade em actividades competitivas ligadas às novas TIC parece, assim, ficar aquém das expectativas.

A análise destes dados leva-nos a acreditar que há que reformular as políticas para o desenvolvimento da «sociedade da informação» em Portugal.

Bibliografia

Bóia, J.M.P. (2003). Educação e Sociedade: Neoliberalismo e os desafios do futuro (1.^a ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

Cádima, F.R. (1999). Desafios dos Novos Media: A nova ordem política e comunicacional (2.^a ed.). Lisboa: Editorial Notícias.

Cardoso, G. (1998). A causa das questões ou o estado à beira da sociedade de informação [Em linha] URL: <http://www.bocc.ubi.pt>

Figueiredo, L. (2004, 14 de Fevereiro). Acesso à informação reorganiza distâncias. Diário de Notícias, p.52.

Junqueiro, R. (2002) A idade do conhecimento: A nova era digital (2.^a ed.). Lisboa: Editorial Notícias.

Mattelart, A. (2001/2003). Histoire de la société de l'information (2.^a ed.). Paris: Ed. La Découverte.

Mattelart, A. (2003, Dezembro). Cimeira mundial em Genebra: Lançar as bases de uma informação ética. Le Monde Diplomatique, p. 21 .

OECD (2002). Measuring the Information Economy [Em linha] URL: www.oecd.org/sti/measuring-infoeconomy.

Programa Operacional Sociedade da Informação (s/d). Texto Integral do Programa [Em linha] URL: <http://www.posi.pcm.gov.pt>

Sousa, H. (2000). Políticas da comunicação: reformas e continuidades. In Pinto, M. (coord.) A comunicação e os Media em Portugal (1995 -1999) Cronologia e leitura de tendências. Braga: Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.

Sousa, H. (2003). Informação Internacional: Esboçando linhas de fronteira. Cadernos do Noroeste, Série História 3, Vol. 20 (1-2)

Sousa, H. (2004). Recensão da trilogia «A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura». Comunicação e Sociedade (no prelo).

Webster, F. (1995/1999). Theories of Information Society (4.^a ed.). London: Routledge.