

---

# A Política de Informação na UE Enquadramento Legislativo em Portugal (1980-1992)\*

MARIA JOÃO AMANTE

Instituto de Inovação Educacional

ANA MARIA RAMALHO CORREIA

Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial, CITI

T. D. WILSON

Universidade de Sheffield, Department of Information Studies

*Knowledge will forever govern ignorance: and people who mean to be their own governors must arm themselves with the power which knowledge gives.*

JAMES MADISON

**N**ESTE artigo é feito um *review* do que são *políticas de informação*, sendo igualmente referidos os aspectos que as informam. São apontadas as necessidades que podem conduzir à sua formulação. Apresentam-se resultados de uma investigação feita através da leitura e análise do *Diário da República: 1.ª série* (entre Janeiro de 1980 e Junho de 1992). São discutidos os resultados e apontados caminhos para o futuro.

## 1. Enquadramento teórico

### 1.1. Políticas de informação

O avanço das novas tecnologias e a emergência das economias baseadas no sector dos serviços, constituem dois importantes acontecimentos que mar-

---

\* Artigo elaborado com base na Tese de Mestrado apresentada à Universidade de Sheffield, tese orientada por Ana Maria R. Correia, PhD e T. D. Wilson, PhD.

cam o desenvolvimento mundial durante a segunda metade do século XX. Estas mudanças provocaram alterações nas atitudes dos governos face às actividades de informação, pressionando-os no sentido da revisão das prioridades nacionais e no estabelecimento de novas políticas. Neste sentido, «*The government policy makers are facing at present the formidable challenge of adapting the new ways and means of providing and exploiting information resources in their national development strategies.*»<sup>1</sup>

Na opinião de Wilson, dados os problemas que existem quanto à definição do conceito «informação» e também dada a dificuldade em definir a informação como um novo sector da economia «[...] *it is not surprising that the idea of a national information policy is also difficult.*» Assim, o mesmo autor afirma que «*A national policy is a broad set of statements about the way in which a government intends a particular sector of the economy, or any other aspect of civil life to develop.*»<sup>2</sup> Em qualquer sector, designadamente o económico, social e cultural, a palavra «política» é identificada a partir de um somatório de medidas coerentes, orientadas para a prossecução de um mesmo objectivo. A política compreende pois, as linhas de orientação para o sector, estabelece os objectivos que a entidade promotora pretende que sejam concretizados e fornece o suporte legislativo por forma a assegurar a realização dos objectivos. Devemos ter presente a ideia de que há políticas elaboradas e aplicadas não só por Governos como por organizações (empresas nacionais e multinacionais bem como organizações supranacionais, caso da Comissão Europeia – CE).

Neste sentido, segundo a UNESCO<sup>3</sup> a política de informação é composta por um conjunto de medidas que têm em vista:

- a identificação das necessidades de informação;
- a definição dos meios para satisfazer essas necessidades;
- a promoção do uso efectivo da informação. Contudo, segundo Wilson, «*It is quite likely that no such general national policy for the information sector will exist. [...] there may well be policies relating to sub-sectors.*»<sup>4</sup>

Martin, citado na publicação *National Information Policies*, define «política» como «[...] *a statement of a specific goal or goals which are to be achieved, or to be pursued; a statement of the means by which realisation of the goals will be brought about; an assignement of the responsibilities for implementation of the means; and a set of rules or guidelines regulating the activity.*»<sup>5</sup> O mesmo documento apresenta a definição do termo «política» preconizada pela UNESCO, segundo a qual a política se traduz num conjunto de princípios em

que se baseia ou fundamenta um programa de acção. Pode ainda ser definido como um plano global de acção.

Segundo um artigo publicado no *Government Information Quarterly* a política de informação consiste num conjunto de leis e de interpretações da lei, que gerem directamente o ciclo de vida da informação. Esse ciclo engloba o planeamento, criação, produção, recolha, distribuição, disseminação e pesquisa da informação. «*These policies might (but need not) pertain to government information. Such policies 'profoundly' affect the manner in which an individual in a society, indeed a society itself, makes political, economic and social choices.*»<sup>6</sup>

Montviloff na obra *National Information Policies* define «política» como um conjunto de «[...] principles and strategies which guide a course of action for the achievement of a given goal.»<sup>7</sup>

Bearman apresenta algumas definições de política de informação, propostas por várias instituições e organismos dos Estados Unidos da América e coligidas no *National Information Policy (NIP) Report* de 1976. Assim, a *Federal Communications Commission* considera que a política de informação regula a transmissão de mensagens através dos meios de comunicação tradicionais. O *Department of Justice* defende que a política se aplica à implementação do *Freedom of Information Act*. Para a *National Science Foundation*, a política diz respeito à comunicação de resultados de investigação à comunidade científica e técnica do sector público e do sector privado.

Shyu considera que a política de informação «[...] generally refers to the rules, regulations, laws and procedures that govern the way information is used in society»<sup>8</sup>. Acrescenta ainda que as razões que presidem à sua formulação «[...] are to encourage the view that information is a valuable national resource and also to provide for the creation, processing, storage and dissemination of information so as to ensure its optimum availability among government agencies and the residents of the country.»<sup>9</sup>

Outro autor que tem tratado aprofundadamente o papel das políticas nacionais de informação para o desenvolvimento dos países ou regiões, Menou, define política como um conjunto de princípios que orientam uma dada acção. Neste sentido, a política engloba quatro aspectos:

- «a) an image of the desired state of affairs, as a goal or set of goals, which are to be achieved or pursued;
- b) specific means by which the realization of the goals is to be brought about;
- c) the assignment of responsibilities for implementing the means;
- d) a set of rules or guidelines regulating the implementation of the means.»<sup>10</sup>

Assim, aplicadas ao domínio da informação, as políticas fornecem orientação para a concepção de estratégias e de programas tendo em vista o desenvolvimento e a utilização de recursos, serviços e sistemas de informação. Neste sentido, as políticas de informação gerem a forma como a informação afecta a nossa Sociedade.

Montviloff<sup>1</sup>, apresenta cinco ideias que, em sua opinião, constituem objectivos das políticas de informação:

- fornecimento atempado de informação relevante e fiável, a todos os que, de alguma forma, contribuem para a concretização dos objectivos nacionais de desenvolvimento;
- preparação e implementação de um plano de acção tendo em vista o estabelecimento e execução de um sistema nacional de informação baseado nas infraestruturas existentes;
- assegurar apoio aos componentes do sistema nacional de informação «[...] including information manpower, facilities and technologies through public and other forms of financing and collaborative arrangements»;
- assegurar a coesão e o crescimento dos sistemas nacionais de informação, através da formulação de políticas e de linhas de orientação por forma a definir áreas de responsabilidade, escolher meios e métodos, prioridades, em conformidade com os objectivos e planos de desenvolvimento do país, nos domínios político, social e cultural;
- assegurar apoio à investigação no domínio da informação.

Vários aspectos estão normalmente incluídos na definição de políticas de informação, nomeadamente, a produção e utilização das tecnologias de informação, a criação de infraestruturas e utilização das telecomunicações, a protecção de dados e de *software* (face ao crime informático), o acesso à informação no âmbito do qual se colocam as problemáticas do direito de aceder, da privacidade e da propriedade intelectual, a sinergia entre os sectores público e privado, a criação, extinção e introdução de mudanças nos sistemas de informação, e ainda, os recursos humanos.

## 1.2. Necessidades de se formularem políticas de informação

Desde há algumas décadas e de uma forma crescente, a informação tem sido encarada como um recurso que deve ser utilizado com vista ao desenvolvimento político, económico, social, tecnológico e cultural de um país, sendo este um dos factores que aponta para a necessidade de formulação e execução de políticas nacionais de informação tendentes a, entre outros

aspectos, definir áreas prioritárias de criação e desenvolvimento de recursos e serviços de informação, de uma forma coordenada e integrada e tomando em consideração as linhas de orientação incluídas no plano global de desenvolvimento do país. A informação constitui-se assim, como a base para o desenvolvimento de um país/região dado permitir explorar outros recursos e contribuir para o aparecimento de vantagens comparativas e, conseqüentemente, para o aumento da competitividade face a outros países/regiões.

Por outro lado, o aumento constante do volume de informação, tem pressionado crescentemente as autoridades nacionais no sentido da elaboração de linhas de orientação que sirvam todos os que participam na produção, tratamento, transferência e utilização de informação, com o objectivo de rentabilizar os recursos envolvidos, quer humanos, quer materiais, quer financeiros.

Neste sentido, governos de vários países, industrializados ou em desenvolvimento, têm-se preocupado com a coordenação dos serviços de informação existentes no país, com o objectivo de organizarem os recursos de informação à escala nacional com vista à satisfação das necessidades de informação dos cidadãos.

Montviloff defende que *«It is expected that the integration of an information policy into the national development policy will result in a wider acceptance of the strategic significance of information services and their managerial implications for businesses and national economies.»*<sup>12</sup>

Para Menou<sup>13</sup>, o advento da «sociedade da informação» introduziu uma alteração considerável no equilíbrio entre os factores de produção, acarretando muitas incertezas relativamente à forma de vida dos indivíduos, grupos e nações, no futuro. Neste sentido, o receio face ao futuro é apresentado por Menou como a principal causa da formulação de políticas de informação.

Também o desenvolvimento das tecnologias de informação aponta para a necessidade da formulação de políticas de informação dado este desenvolvimento, se por um lado, tornou mais fácil e rápido o acesso à informação, por exemplo, através da transmissão electrónica de dados além-fronteiras (*transborder data flow*), por outro fez surgir problemas de soberania nacional, de protecção da privacidade dos indivíduos e das organizações, de propriedade intelectual da informação, de transferência de tecnologia, entre outros.

Por sua vez, a UNESCO<sup>14</sup> considera que uma das razões subjacentes à necessidade da formular políticas de informação tem a ver com a necessidade de gizar estratégias que permitam que a «sociedade da informação»

contribua para o desaparecimento dos desequilíbrios e desigualdades existentes no mundo. Esta ideia é tão mais válida se aceitarmos como verdadeira a premissa de que a «informação é poder». Neste sentido, o acesso à informação é uma fonte de poder, sendo os que lhe acedem os «*information rich*» e os que não lhe acedem os «*information poor*.»<sup>15</sup>

No entanto, tem existido acesa discussão sobre a necessidade da formulação e desenvolvimento de políticas de informação. Barrulas e Wilson<sup>16</sup> analisam este problema e consideram que, relativamente aos países desenvolvidos (entendendo como tal aqueles em que a indústria e o mercado dos serviços de informação desempenham um papel preponderante no conjunto de toda a actividade ligada à informação), devem ser admitidas duas possibilidades distintas:

- a necessidade de políticas nacionais de informação é posta em causa, dado entender-se que as forças do mercado são suficientes para o regularizar, tal como acontece noutras actividades industriais;
- o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação tem reforçado a necessidade de os governos implementarem políticas nacionais de informação, não só com o objectivo de promover as respectivas indústrias de informação mas também para as protegerem dos efeitos negativos provocados pela rápida introdução das novas tecnologias.

Os defensores da primeira hipótese consideram ainda que a própria diversidade dos serviços e actividades de informação impossibilitam a formulação de uma política nacional coerente. Alguns dos adeptos da segunda hipótese defendem a existência de um organismo central, no âmbito do Governo, que coordene e estimule as actividades de informação. Esta ideia surgiu, pela primeira vez, na sequência de um documento da UNESCO, de 1974 (de acordo com o referido no PGI-85/WS/14) no qual é defendida a criação de um organismo governamental ou semi-governamental de âmbito nacional, encarregue de orientar, estimular e assegurar o desenvolvimento dos recursos e dos serviços documentais, na perspectiva de uma cooperação nacional, regional e internacional.

Por outro lado, quando se analisa a problemática da formulação de políticas nacionais de informação, é necessário tomar em linha de conta, entre outros aspectos, o do *background* histórico do país. Isto porque, em muitos países industrializados, com uma tradição de livre circulação de informação é, por vezes, necessário proceder à introdução de restrições a

essa mesma liberdade, sendo definidas «regras», podendo as mesmas constituir aspectos da política de informação.

Pode também acontecer que a formulação de uma política de informação decorra da necessidade de eliminar restrições ao fornecimento de informação ou de estimular a utilização de informação por um determinado grupo de utilizadores. No documento *National Information Policies* «[...] the need to establish a reasonable and workable set of balances between aiming the maximum benefit from the rush of new informatics and telecommunication technologies and the avoidance of consequent disadvantages to groups or individuals, organisations and even State and the extent of its involvement in or funding of certain activities»<sup>17</sup> aparece como uma das principais forças motoras para a formulação de políticas de informação.

Igualmente, a política nacional de informação torna-se necessária por forma a assegurar a implementação e o funcionamento harmoniosos por parte dos recursos, serviços e sistemas de informação, «[...] e. g. timely access to relevant information to varying needs of users throughout the society, coordination and compatibility between the various legislations concerning the provision of information, better responsiveness to the implications of new information developments and more effective participation in regional and international information systems and networks.»<sup>18</sup>

Autores como Gray<sup>19</sup> defendem simplesmente que qualquer país que tenha uma política de desenvolvimento económico, cultural, social e tecnológico, necessita igualmente de desenvolver políticas complementares que assegurem o acesso e a utilização da informação, ela própria necessária para a implementação dessas políticas.

Em termos mais latos, a participação efectiva de um país no desenvolvimento e exploração de sistemas e redes de informação regionais e/ou internacionais, depende, em larga medida, da existência de uma sólida infraestrutura nacional de informação. O desenvolvimento dessa infraestrutura e a sua contribuição para a cooperação regional e internacional no domínio da informação, será facilitada através da formulação e implementação de políticas adequadas para a exploração dos recursos e serviços de informação dos países que participam na rede.

### **1.3. Políticas europeias de informação: a criação do espaço comum de informação**

Desde a sua constituição, a Comissão Europeia (CE) tem dinamizado iniciativas que visaram inicialmente o desenvolvimento do sector da infor-

mação na Europa e, mais recentemente, o desenvolvimento de um mercado de informação. Contudo, o nível desse desenvolvimento não é o mesmo em cada um dos Estados-membros, tornando-se necessário harmonizar esse desenvolvimento por forma a tornar a Europa forte e competitiva, tendo em atenção a forte posição, no mercado de informação, de países como o Japão e os Estados Unidos da América (*The Information Factory*, 1991). Consequentemente, Portugal enquanto Estado-membro da CE, tem de desenvolver as suas políticas em consonância com as directivas da Comissão Europeia (CE).

Itália, Portugal, Grécia, Espanha e Irlanda são frequentemente referidos como «*Less Favoured Regions (LFRs)*» ou «*Europe Peripheral Regions*»<sup>20</sup>. Estes países têm muitas dificuldades na exploração dos programas e projectos comunitários lançados com o objectivo de promover o desenvolvimento e a consolidação do mercado europeu de serviços electrónicos de informação.

A necessidade de infraestruturas de informação, a imaturidade da indústria de informação, a reduzida dimensão do mercado para produtos e serviços de informação e a necessidade de profissionais de informação qualificados são alguns dos aspectos que explicam as dificuldades sentidas pelas regiões periféricas na exploração das iniciativas da Comunidade com vista ao desenvolvimento e à consolidação do mercado europeu de serviços de informação. Nessa conformidade, a CE concretizou várias iniciativas com o objectivo de assegurar o desenvolvimento do domínio da informação nas regiões menos favorecidas.

No domínio das bibliotecas, a DG XIII preparou um Plano de Acção para os anos de 1988 a 1994. O documento foi aprovado em 1988 e publicado sob o título *Plan of Action for Libraries in the European Community: First Draft for Discussion*. O Plano de Acção, nas suas cinco linhas, visava contribuir para um equilíbrio entre as necessidades e prioridades de informação dos países que tinham serviços de bibliotecas menos desenvolvidos e aqueles que os tinham mais avançados, melhorando a cooperação e troca de informação entre bibliotecas e promovendo a introdução das novas tecnologias de informação.

Igualmente em 1988 foi aprovado, pela Decisão do Conselho 88/524/CEE, o Plano de Acção para a Criação de um Mercado de Serviços e Informação (*Information Market Policy Action*), aplicável aos anos de 1989 e 1990, o qual se centrava num segmento desse mercado: o dos serviços de informação a partir de bases de dados em linha ou em suportes legíveis por computador. Em Dezembro de 1991, foi aprovado pelo Conselho o programa IMPACT 2, para o período de 1991 a 1995, destinado a estabelecer um mercado interno de serviços de informação, o qual, após a análise dos

resultados obtidos pelo programa IMPACT 1, dá um destaque especial às regiões europeias mais desfavorecidas.

Ainda com o objectivo de ultrapassar a capacidade limitada das regiões menos favorecidas para aproveitar as oportunidades proporcionadas pelos programas europeus e nacionais que visam contribuir para o desenvolvimento do mercado de informação, é sugerida a criação de Pontos de Convergência Nacionais (PCN), em cada um dos Estados-membros. Em Portugal estas funções foram cometidas ao INETI-CITI – Centro de Informação Técnica para a Indústria.

Por outro lado, a CE procura não só promover a cooperação transnacional para a concretização dos projectos que considera prioritários no domínio da informação e que recebem o seu apoio, como igualmente promove a interligação, complementaridade e sinergia entre esses projectos. Deste aspecto constituem exemplo os programas TÉLÉMATIQUE e PRISMA.

A CE está igualmente consciente de que a opinião pública deixou de aceitar a Comunidade Europeia como um dado adquirido. «O défice de informação tornou-se parte integrante do défice democrático. Por isso é necessário justificar os objectivos e as políticas da Comunidade. [...] A informação e a comunicação não podem substituir a acção política, mas constituem um elemento indispensável de qualquer política eficaz.»<sup>21</sup>

Recentemente, em 9 de Fevereiro do corrente ano, o Comissário Europeu João de Deus Pinheiro apresentou, numa conferência de imprensa em Estrasburgo, a nova política da Comissão tendo por objectivo melhorar o acesso dos cidadãos à informação produzida pela Comissão. Em termos práticos, os documentos da Comissão que não são publicados serão mais facilmente disponibilizados ao público por sua solicitação, nomeadamente os documentos relativos a iniciativas da Comissão. Esta política inclui garantias de um tratamento justo e rápido dos pedidos de informação dos cidadãos. Esta iniciativa é considerada imprescindível para aumentar o interesse dos cidadãos relativamente aos assuntos da União Europeia.

A CE continuará a desenvolver iniciativas tendentes a consolidar o mercado europeu de serviços de informação. Esta ideia, entretanto aperfeiçoada, está subjacente na proposta de criação de um «espaço europeu comum de informação», com o objectivo de estimular a utilização de informação no seio da União e em cada um dos Estados-membros como forma de contribuir para o aumento da competitividade e para a redução do desemprego na Europa. Em consequência, deverão surgir novas necessidades de informação, novos serviços e produtos de informação e novas oportunidades para a indústria europeia de serviços de informação. Esta pro-

posta, feita por Jacques Delors, pretende responder à iniciativa americana Clinton/Gore das «auto estradas de informação»<sup>22</sup>.

De acordo com o anteriormente referido, a Comissão reconheceu já que a consolidação da União Europeia depende, em grande medida, dos cidadãos que a compõem e, neste sentido, as pessoas necessitam de uma quantidade considerável de informação para serem capazes de desempenhar o papel de cidadãos da União Europeia. Nesse sentido, existe a preocupação, por parte da CE, de definir aquilo a que chama «informação para a cidadania».

## 2. O enquadramento legislativo em Portugal

### 2.1. Objectivos do estudo

Montviloff refere que as políticas se consubstanciam nos chamados «instrumentos da política». Estes podem ser dos seguintes tipos: instrumentos legislativos (leis, regulamentos, tratados internacionais, etc.), instrumentos profissionais (códigos de comportamento, de ética profissional, etc.) e instrumentos culturais (costumes, crenças, tradições, valores sociais, etc.).

Frequentemente a política de informação de um país resulta de textos publicados sobre os vários aspectos que a enformam, os quais foram já referidos anteriormente. Contudo, Menou afirma que «*The existence of documents does not preclude that a policy is actually in effect nor that the observed behaviour will generally be consistent with it. Conversely, the absence of documents does not preclude that there is no policy, as it could be for instance one of laissez-faire or be well enough embodied into societal practices so as not to require any document.*»<sup>23</sup>

Igualmente, em muitos países, para além de não existir um texto único que condense a política nacional para o sector da informação, existem situações, como a do Reino Unido, em que a política de informação consiste, segundo as declarações oficiais, em não ter política alguma. A este propósito, Malley escreve «*If we define national information policy as policy directed by government to co-ordinate all matters concerning the organisation and dissemination of information, then there is general agreement that no such strategy currently exists in the UK.*»<sup>24</sup> Contudo, neste como noutros casos, «*When one examines the situation in detail it is clear that the information field is, in practice, regulated by a series of policies, which, while they may not make a coherent whole, nevertheless do add up to an almost comprehensive policy.*»<sup>25</sup>

O presente estudo relata uma investigação que foi feita no âmbito da dissertação do Curso de Mestrado em Gestão da Informação (*MSC in*

*Information Management*) da Universidade de Sheffield, ministrado no INETI. A ideia que presidiu à prossecução deste estudo assentava na constatação de que a leitura e análise das iniciativas legislativas é uma das metodologias que nos permite avaliar a política de informação de um país, mesmo que ela não apareça definida e publicada ou até reconhecida como tal. Isto porque, as actividades de informação necessitam de ser sustentadas por um enquadramento legislativo e, de acordo com Gray «[...] *the legal provision should be wide and clear enough to permit, or require, the making and executing of policies and the launching of new activities when required.*»<sup>26</sup>

Mais ainda, da análise do documento *Portugal 1992: Grandes Opções do Plano*, em que estão definidas as principais linhas de actuação tendo em vista o desenvolvimento do país, pudemos concluir que não está prevista nenhuma iniciativa que contemple o desenvolvimento de uma política nacional de informação enquanto parte integrante do plano geral de desenvolvimento para o país. Desta forma, a constatação da inexistência, em Portugal, de uma política de informação ou de um órgão coordenador de uma política de informação esteve na origem do lançamento deste estudo.

A pesquisa de legislação foi realizada para o período de 1980 a 1992 por se considerar que o mesmo corresponde a uma década particularmente «generosa» em iniciativas legislativas relacionadas com o domínio da informação e também por a mesma corresponder ao período pré e pós adesão à Comunidade Europeia, o que nos permite averiguar das consequências da adesão no tocante ao sector da informação no nosso País.

## 2.2. Metodologia do estudo

Este estudo consistiu na leitura e análise da legislação publicada em Portugal no *Diário da República: 1.ª série*, entre Janeiro de 1980 e Junho de 1992, por forma a encontrar iniciativas legislativas relacionadas com os aspectos que devem enformar as políticas nacionais de informação. Tentou-se assim averiguar em que medida tem estado presente na mente dos decisores políticos e dos legisladores no nosso País, a preocupação de legislar sobre uma matéria — a informação — reconhecida desde há algumas décadas como um elemento fundamental para o desenvolvimento das nações. Procurou-se ainda averiguar na legislação que de alguma forma se relaciona com a informação, publicada no *Diário da República*, as consequências da transposição para a legislação nacional, das directivas comunitárias na sequência da adesão de Portugal à Comunidade Europeia.

### 2.3. A base de dados LEGINFORMA

A organização e análise da informação reunida para este estudo foi facilitada pelo desenvolvimento da base de dados LEGINFORMA, utilizando o programa Mini-Micro CDS/ISIS.

A base de dados contém 189 registos que correspondem a 189 diplomas legislativos publicados, como acima se referiu, no *Diário da República: 1.ª série* entre Janeiro de 1980 e Junho de 1992, tendo sido definidos sete campos de análise. O primeiro campo contém o nome da base de dados: LEGINFORMA. O segundo é composto por três subcampos: tipo de documento (lei, resolução, etc.), número do documento e data de publicação. Por forma a tornar mais rápido o carregamento da informação, foi criado um código utilizando uma letra, a qual corresponde a um tipo de documento. O terceiro campo contém o resumo do documento, tendo uma extensão variável e sendo pesquisáveis todas as palavras.

O quarto campo tem a ver com os vários aspectos do ciclo de «vida» da informação: produção, recolha, processamento, difusão, gestão, preservação e conservação. Tentámos estabelecer uma relação entre cada documento e um ou vários desses tópicos.

Os campos números 5 e 6 são compostos pelos aspectos considerados mais relevantes na formulação das políticas de informação<sup>27</sup>: recursos humanos, novas tecnologias (produção e utilização), telecomunicações (criação de infraestruturas e utilização), actividades de I&D, cooperação (nacional e internacional), sinergia entre os sectores público e privado, protecção de dados e de *software*, acesso à informação (direito de aceder, privacidade e *copyright* ou direito de propriedade intelectual) e sistemas de informação (criação, extinção e introdução de mudanças).

Através da criação destes campos e do estabelecimento de uma relação entre cada documento e os vários tópicos de cada campo da base de dados, conseguimos obter uma representação muito mais detalhada dos aspectos mais salientes do enquadramento legislativo nacional que enforme uma futura política de informação.

### 3. Discussão dos dados e desenvolvimentos posteriores à conclusão do estudo

A legislação publicada no *Diário da República: 1.ª série* revela a preocupação dos políticos e legisladores portugueses com o domínio da informação.

Frequentemente essa preocupação decorre da necessidade de resolução de problemas existentes noutros domínios embora relacionados com o da informação ou que carecem de informação para a sua resolução. Por outro lado, também tem sido publicada legislação com o objectivo de transpor para a legislação nacional directivas da CE que estão relacionadas com a informação.

De acordo com o anteriormente referido, uma das razões que explica a fraca participação das regiões periféricas da Europa nos programas comunitários tem a ver com a reduzida dimensão do mercado para produtos e serviços de informação, a qual resulta, entre outros aspectos, das barreiras linguísticas e da ausência de reconhecimento do papel da informação em todo o processo de desenvolvimento nacional. Este é um problema que tem de ser encarado, podendo, no caso português, ser perspectivadas duas soluções:

- devido à reduzida dimensão do mercado é importante expandi-lo devendo ser considerados não apenas os outros países da CE mas sobretudo todos os países historicamente ligados a Portugal e nos quais a língua oficial é o Português: Brasil, S. Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Guiné, Angola e Moçambique. Será importante desenvolver acções que permitam não só identificar as necessidades de informação nesses países mas também apoiar o desenvolvimento de sistemas de informação nesses países, por forma a encontrar os meios adequados à sua satisfação;
- por outro lado, dada a reduzida dimensão do nosso mercado, é indispensável evitar a duplicação de sistemas de informação. Assim, cada sistema projectado deve ter uma dimensão nacional. Contudo, em Portugal, a ausência de uma definição política para o sector da informação conduz ao desenvolvimento de subsistemas de informação «estanques». As opções em termos de informática feitas pelas organizações do sector público, devem ser compatíveis, por forma a permitir a troca de informação e a partilha de recursos. Nesse sentido apontam os documentos *LIB 2: ponto da situação da aplicação das novas tecnologias de informação às bibliotecas e o seu impacto na actividade das bibliotecas em Portugal: actualização* (1992), elaborado por um Grupo de Trabalho da BAD com o apoio da CE, e *Os impactos das tecnologias da informação na Administração Pública: resultados do inquérito* (1993), elaborado pelo Instituto de Informática e pelo Secretariado para a Modernização Administrativa.

Vários diplomas legislativos têm abordado a problemática do desenvolvimento e aplicação das tecnologias de informação, a saber, a Resolução n.º 49/85, de 6 de Novembro, sobre a criação de uma Comissão para a elaboração do projecto de Plano de Desenvolvimento Industrial das Tecnologias de Informação e a Portaria n.º 736/89, de 29 de Agosto, que institui dois programas sectoriais denominados Programa Integrado de Tecnologias de Informação Electrónica (PITIE) e Programa de Desenvolvimento das Indústrias de Bens e Equipamento (PROBIDE).

Por outro lado, o desenvolvimento da infraestrutura de informação tem sido realizado com uma total ausência de coordenação a nível nacional. A ausência de coordenação entre as várias instituições e organismos envolvidos neste processo resulta na duplicação de esforços e de recursos o que é muito grave num país como o nosso, onde os recursos escasseiam.

Outro aspecto que nos ajuda a compreender as dificuldades das regiões desfavorecidas na exploração dos programas lançados pela CE para o desenvolvimento do mercado europeu de serviços electrónicos de informação, é o da falta de profissionais de informação qualificados. Analisando a legislação publicada no *Diário da República: 1.ª série*, desde Janeiro de 1980 a Junho de 1992, verificamos que o tópico da formação raramente é mencionado. Contudo, a formação de profissionais de informação é uma condição chave para o desenvolvimento de produtos e serviços de informação. Apenas os profissionais de informação com uma formação adequada que tenha em conta e reflecta a própria evolução do sector da informação e as suas crescentes exigências, podem explorar adequadamente e para benefício dos utilizadores, os produtos e serviços de informação disponíveis no mercado.

A legislação publicada em Portugal durante o período em análise reflecte algumas das preocupações que existem a nível internacional e ao nível mais restrito da CE relativamente ao domínio da informação.

Assim, os receios e preocupações da CE, expressos no documento COM (90) final – SYN 287 e 288 relativamente à protecção dos indivíduos durante o processamento de dados pessoais e à segurança dos sistemas de informação, estão reflectidos na legislação portuguesa. A 29 de Abril, foi publicada a Lei n.º 10/91, relativa à protecção de dados pessoais face à informática. A 5 de Setembro foi publicada a Lei n.º 30/84, que cria o Serviço de Informações da República Portuguesa. Alguns diplomas publicados posteriormente definem os critérios relevantes, os aspectos técnicos e as orientações considerados necessários tendo em vista a protecção da informação processada pelos Centros de Dados deste Serviço (Dec. Lei n.º 223/85, de 4 de Julho, Resolução n.º 47/88, de 20 de Setembro e Lei n.º 10/91, de 29

de Abril). A 17 de Agosto, foi publicada a Lei n.º 109/91, relativa ao crime informático. Em Junho de 1993, foi aprovado pelo Governo o projecto de Lei sobre o Segredo de Estado. O diploma inspirou algumas dúvidas sobre a sua constitucionalidade ao Presidente da República que o enviou, para análise, ao Tribunal Constitucional. Finalmente, em 7 de Abril, a Assembleia da República, aprovou a Lei n.º 6/94 que aprova o regime do Segredo de Estado em Portugal.

Em 28 de Fevereiro, foi publicado o Decreto-lei n.º 64/94 que fixa os princípios gerais para a coordenação da utilização das tecnologias da informação na Administração Pública e estabelece regras específicas para a aquisição ou locação, sob qualquer regime, de bens ou serviços de informática a efectuar pelo Estado ou outras pessoas colectivas de direito público, com excepção das autarquias locais e das empresas públicas.

Todos os problemas anteriormente referidos foram já identificados a nível internacional e ao nível da CE. Assim, apesar dos responsáveis, a nível nacional, pelo sector da informação terem de encontrar soluções para os problemas deste sector, existe já um enquadramento legislativo que lhes permite caminhar para a harmonização com as propostas por outros Estados-membros da CE.

O levantamento realizado no tocante a iniciativas legislativas concretizadas no período de Janeiro de 1980 a Junho de 1992, com a devida actualização, constitui uma ferramenta útil para todos os que necessitam de se manter informados sobre a evolução legislativa na área da informação, revestindo-se eventualmente de grande utilidade para organismos e/ou entidades definidoras de política.

Em Portugal, apesar da publicação de documentos legislativos importantes que contemplam alguns aspectos que usualmente são abordados nas políticas nacionais de informação (conforme referido acima em 1.1), a análise desses documentos revela a falta de planeamento para o sector da informação, com uma quase total ausência de coordenação a nível nacional.

Os serviços de informação não são reconhecidos como partes integrantes de um recurso nacional. Bibliotecas, centros de documentação e informação e arquivos, não são perspectivados em conjunto mas apenas como entidades autónomas, que pertencem e são afectadas pelas decisões tomadas pelas instituições ou organismos centrais de que são parte.

Neste domínio, torna-se importante destacar três diplomas. O primeiro, é o Decreto-lei n.º 111/87, de 11 de Março, que institui um programa de cooperação técnica e financeira entre o Ministério da Educação e Cultura, através do Instituto Português do Livro e da Leitura (IPL), e os municípios para a execução de uma política integrada de desenvolvimento da leitura

pública no quadro da rede de bibliotecas municipais. O Governo justifica esta medida dado o direito que todos os cidadãos têm à Cultura e à informação, competindo ao Estado assegurar esse direito. Define assim, uma política de leitura pública, assente numa rede de bibliotecas municipais que cubra todo o País.

O segundo diploma a referir, é o Decreto-lei n.º 361/90, de 23 de Novembro, que cria o Conselho Superior das Bibliotecas Portuguesas. Considera o desenvolvimento emprestado pelo Governo às bibliotecas portuguesas, em favor da informatização da Biblioteca Nacional e da criação da PORBASE — Base Nacional de Dados Bibliográficos, bem como da Rede de Leitura Pública, do IPLL. Considera o regime de tutela que rege as bibliotecas portuguesas dependentes de múltiplos departamentos da administração central, local, das universidades, etc. Considera ainda as tarefas de coordenação que se colocam a curto prazo para o pleno desenvolvimento dos investimentos humanos e financeiros realizados, nomeadamente na perspectiva da cooperação internacional. Considera ainda a necessidade de dar representação institucional aos investigadores, leitores, utilizadores em geral, e profissionais das bibliotecas portuguesas.

O último diploma a referir é o Decreto-lei n.º 106-E/92, de 1 de Junho, que cria o Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro (IBL) por se considerar que, depois da leitura das leis orgânicas da Biblioteca Nacional (BN) e do Instituto Português do Livro e da Leitura (IPLL), é encontrada assinalável convergência e complementaridade em termos de atribuições e objectivos, assim como as duas instituições se sobrepõem ao nível dos encargos de funcionamento. Considera-se assim, que a racionalização dos recursos humanos e financeiros aconselha a fusão das duas instituições numa só.

A formulação e implementação de uma política nacional de informação é uma tarefa a ser desenvolvida em cooperação entre produtores, fornecedores e utilizadores de informação. Os especialistas de informação e os utilizadores devem participar no processo de definição de uma política de informação por forma a assegurar uma adequada identificação das necessidades de informação e uma coordenação mais eficiente das acções desenvolvidas com vista à satisfação dessas necessidades.

Em Portugal, o sector da informação ainda não foi analisado de uma forma exaustiva com o objectivo de serem formuladas linhas de acção claramente prioritárias que visem o seu desenvolvimento. Um dos aspectos que poderá explicar este facto talvez resida na falta de reconhecimento do sector da informação como um sector da economia, justificando políticas específicas de apoio tendo em vista o seu desenvolvimento e também contribuir para o desenvolvimento global do país.

Contudo, e apesar da ausência de uma abordagem global do sector da informação em Portugal, o texto dos diplomas legislativos publicados reconhece a importância da informação e dos aspectos que lhe estão associados para o desenvolvimento do país. A este propósito convém referir o Decreto-lei n.º 64/94, de 28 de Fevereiro, que fixa os princípios gerais para a coordenação da utilização das tecnologias da informação na Administração Pública e estabelece regras específicas para a aquisição ou locação, sob qualquer regime, de bens ou serviços de informática a efectuar pelo Estado ou outras pessoas colectivas de direito público, com excepção das autarquias locais e das empresas públicas.

Neste diploma considera-se que «As tecnologias de informação estão hoje presentes em todos os sectores da sociedade e tem-se como certo que a sua difusão e correcta exploração têm reflexos positivos no desenvolvimento económico, social e cultural. [...] Por outro lado, a disponibilidade atempada de informação adequada para suporte à formulação de políticas e sua avaliação [...], encontra também nos sistemas informáticos uma ferramenta essencial.»<sup>28</sup>

Contudo, a operacionabilidade de algumas Comissões criadas no domínio da informação é bastante questionável. Basta recordarmos que a Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais Informatizados, criada pela Lei n.º 10/91, de 29 de Abril, apenas viu os seus membros designados em Dezembro de 1993, conforme a Declaração n.º 153/93, de 27 de Dezembro, da Assembleia da República.

Contudo, existe quem considere que «A missão que se pede a esta comissão é quase impossível.»<sup>29</sup> Segundo Maria Eduarda Gonçalves, especialista em Direito da informação tal deve-se, entre outros aspectos, ao facto de a Comissão dever «[...] avaliar todos os ficheiros de dados pessoais criados antes e depois de 1991, ano em que foi publicada a lei. Verificar de que forma essa base foi construída e se respeita a legislação. Por outro lado, tem um prazo muito reduzido para dizer se eles estão a funcionar bem.»<sup>30</sup>

## Conclusão

O sector da informação tem estado em constante mudança e evolução e as últimas décadas têm sido bastante generosas em termos de acontecimentos e desenvolvimentos neste domínio. Por esse motivo sabemos que ao escrevermos este artigo não estamos a escrever as últimas linhas sobre a

matéria: novos problemas surgirão, diferentes soluções serão propostas e testadas e mais legislação será publicada.

Pensamos que cada vez mais os assuntos do domínio da informação assumirão contornos políticos, conduzindo simultaneamente à necessidade de formulação de políticas de informação. De igual modo, a criação do espaço europeu comum de informação depende da formulação de políticas de informação. Para tal, é urgente identificar as políticas que existem presentemente, identificar as políticas necessárias e identificar o nível ao qual devem ser formuladas as políticas de informação. Este estudo pretende contribuir para a definição do primeiro aspecto em Portugal constituindo-se como uma base para futuros estudos. A base de dados LEGINFORMA, desde que atribuídos os necessários apoios financeiros, poderá continuar a ser desenvolvida e alimentada, tendo por objectivo a sua contínua actualização representando um instrumento valioso para a constante monitorização do que se passa em Portugal em termos de enquadramento legislativo para o domínio da informação.

## Notas

<sup>1</sup> V. MONTVILOFF, *National information policies*, 1990, p. vii.

<sup>2</sup> T. D. WILSON, *Information Management 1*, 1990, p. 29.

<sup>3</sup> UNESCO, *Principes directeurs relatifs aux politiques nationales [...]*, 1985.

<sup>4</sup> T. D. WILSON, *ibidem*, p. 29.

<sup>5</sup> *National Information Policies*, 1989, p. 3.

<sup>6</sup> «Discussion Forum [...]» *Government Information Quarterly*, v. 6, n.º 3, 1988, p. 229.

<sup>7</sup> V. MONTVILOFF, *ibidem*, p. 7.

<sup>8</sup> Jen-fen SHYU, «Information policies in Western Europe», p. 315.

<sup>9</sup> IDEM, *ibidem*.

<sup>10</sup> M. J. MENO, «National Information policy in the less developed countries [...]», p. 50.

<sup>11</sup> V. MONTVILOFF, *ibidem*, p. 12.

<sup>12</sup> IDEM, *ibidem*, p. 87.

<sup>13</sup> M. J. MENO, *ibidem*.

<sup>14</sup> UNESCO, *ibidem*.

<sup>15</sup> R. D. DOCTOR, «Information Technologies and Social Equity [...]».

<sup>16</sup> M. J. BARRULAS; T. D. WILSON «Explorando as necessidades de uma política nacional de informação [...]».

<sup>17</sup> *National Information Policies*, 1989, p. 5.

<sup>18</sup> V. MONTVILOFF, *ibidem*, p. 5.

<sup>19</sup> J. GRAY, *National information policies [...]*, 1988.

<sup>20</sup> A. M. R. CORREIA, «Desenvolvimento do mercado da informação em Portugal [...]», 1992.

<sup>21</sup> João de Deus PINHEIRO in COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *Informação, Comunicação, Transparência*, 1994, p. 9.

<sup>22</sup> A. M. R. CORREIA, [Personal communication], 1994.

<sup>23</sup> M. J. MENOU, *ibidem*, p. 50.

<sup>24</sup> I. MALLEY, «National and international imperatives of a UK national information policy», p. 89.

<sup>25</sup> *National Information Policies*, p. 4.

<sup>26</sup> J. GRAY, *ibidem*, p. 63.

<sup>27</sup> UNESCO, *ibidem.*; *National Information Policies*, 1989.

<sup>28</sup> *Diário da República: 1.ª série*, 28 Fev. 1994, p. 931.

<sup>29</sup> *Diário de Notícias*, 2 Abr. 1994, p. 16.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

## Bibliografia

AMANTE, M. J.

*Política nacional de informação: levantamento de legislação: Portugal (1980-1992)*. 1992. Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre em Gestão da Informação (Master of Science in Information Management) da Universidade de Sheffield.

BARRULAS, M. J.; WILSON, T. D.

«Explorando as necessidades de uma política nacional de informação: o caso de Portugal» in *Congrés sur l'information et la documentation*. Bordeaux, 1991, p. 8-10.

BEARMAN, T. C.

«National information policy: an insider's view», *Library Trends*, 1986.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

*Directrizes para o progresso da sinergia entre os sectores público e privado no âmbito do mercado da informação*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1989.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

*Informação, Comunicação, Transparência*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1994.

CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

*Decisão de 12.XII que adopta um programa destinado a estabelecer um mercado interno de serviços de informação*, 1991.

CORREIA, A. M. R.

«Desenvolvimento do mercado da informação em Portugal: o LNETI como Ponto de Convergência Nacional do Programa IMPACT II — (Information Market Policy Action)», *Electricidade*, 285, 1992, p. 33-36.

[Personal communication], 1994.

*Diário da República: 1.ª série* (Jan. 1980-Jun. 1992).

*Diário de Notícias* (2 de Abril, 1994).

- «Discussion Forum: national information policy», *Government Information Quarterly*, v. 6, n. 3, 1989, p. 216-228.
- DOCTOR, R. D.  
 «Information Technologies and Social Equity: confronting the revolution», *Journal of the American Society for Information Science*, v. 42, n. 3, 1991, p. 216-228.
- GRAY, J.  
*National information policies: problems and progress*. Londres: Mansell Publishing Limited, 1988.
- Os impactos das tecnologias da informação na Administração Pública: resultados do inquérito*. Lisboa: Instituto de Informática. Secretariado para a Modernização Administrativa, 1993.
- The information factory: a profile of Japan's information and database infrastructure*. Prepared by Stephen E. Arnold. Calne: Infonortics, 1991.
- LIB 2: ponto da situação da aplicação das novas tecnologias de informação às bibliotecas e o seu impacto na actividade das bibliotecas em Portugal: actualização*. Lisboa: BAD, 1992.
- MALLEY, I.  
 «National and international imperatives of a UK national information policy», *Aslib Proceedings*, v. 42, n.º 3, 1990, p. 89-95.
- MENOU, M. J.  
 «National information policy in the less developed countries: an educational perspective», *International Library Review*, n.º 23, 1991, p. 49-64.
- MONTVILOFF, V.  
*National information policies: a handbook on the formulation, approval, implementation and operation of a national information policy on information*. Paris: Unesco, 1990.
- National Information Policies*. Prepared by Michael W. Hill. The Hague: FID, 1989.
- Portugal 1992: grandes opções do Plano*. Lisboa: Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento, 1992.
- SHYU, Jin-fen  
 «Information policies in Western Europe». *Journal of Educational Media and Library Sciences*, v. 28, n.º 3, 1991, p. 315-330.
- UNESCO  
*Principes directeurs relatifs aux politiques nationales de l'information: portée, formulation et mise en oeuvre*. Paris: Unesco (PGI-85/WS/14), 1985.
- WILSON, T. D.  
*Information Management I*. Sheffield: University, Department of Information Studies, 1990.