

# POLICYBRIEF

No. 6, 2024

## Mais e Melhor!

# Diversificar os mecanismos de participação eletrónica e melhorar a oferta de serviços *online* dos municípios portugueses

Mariana Lameiras; Joana Carvalho; Delfina Soares; Luis Amaral  
lameiras@unu.edu; joana.carvalho@unu.edu@unu.edu; soares@unu.edu; amaral@reitoria.uminho.pt

### Destaques

1. A série de estudos “IPIC – Índice da Presença na Internet das Câmaras Municipais Portuguesas” procede à **avaliação dos sítios web das 308 câmaras municipais portuguesas** com base numa grelha de indicadores organizados em quatro critérios:
  - 1) Conteúdos: Tipo e Atualização;
  - 2) Acessibilidade, Navegabilidade e Facilidade de Utilização;
  - 3) Serviços Online;
  - 4) Participação.
2. Principais recomendações decorrentes da edição IPIC 2023:
  - Assegurar a melhoria contínua da disponibilização de conteúdos atuais e informativos nos sítios web;
  - Adotar práticas de acessibilidade web.
  - Aumentar a diversificação linguística dos conteúdos;
  - Disponibilizar uma área de Transparência e Dados Abertos;
  - Apostar em **instrumentos de comunicação direta** com o Presidente da Câmara, outros membros eleitos e os serviços camarários, bem como em **espaços de participação eletrónica**;
  - Fomentar a melhoria da **comunicação por e-mail** (maior celeridade de resposta e repostas com maior qualidade);
  - Melhorar a qualidade da oferta de serviços online;
  - **Utilização dos recursos partilhados** existentes para uma interação eficaz, fácil e intuitiva com os cidadãos.
3. Em 2023, os resultados indicam que as câmaras avaliadas apresentam melhor desempenho na disponibilização e atualização de conteúdos e pior na participação eletrónica e na prestação de serviços online. Verifica-se um agravamento do fosso existente, ao nível de desenvolvimento do governo eletrónico, entre os municípios.

### 1. Sumário

Na edição de 2023 da série de estudos “IPIC – Índice da Presença na Internet das Câmaras Municipais Portuguesas”, apresentam-se os resultados da avaliação dos sítios web das câmaras municipais portuguesas. O melhor desempenho regista-se na disponibilização dos conteúdos informativos nos sítios web (em termos de tipo e atualização desses conteúdos), seguindo-se a acessibilidade e a facilidade com que se navega nos sítios web e as questões relacionadas com a participação dos cidadãos. O pior desempenho regista-se na provisão de serviços online.

Neste documento, apresentam-se as principais recomendações decorrentes dos resultados obtidos no IPIC 2023, que se relacionam sobretudo com questões de acessibilidade web, diversidade linguística e com o aumento, em número e em qualidade, dos instrumentos que proporcionem ao cidadão a interação com a câmara municipal e a participação em assuntos do seu interesse e de gestão do bem público e com a aposta na melhoria da prestação de serviços públicos online ao nível local. Deixam-se ainda alguns elementos de contexto sobre a metodologia adotada na investigação e seus principais resultados.

### 2. Recomendações

#### Disponibilização de conteúdos e condições de acesso aos sítios web

- Melhoria contínua da disponibilização regular e atualizada dos conteúdos oferecidos, com particular atenção à

informação sobre os serviços municipais (ie., a lista completa de serviços, o local da prestação de cada serviço, o responsável por cada serviço, o horário de funcionamento do serviço, o contacto e o preçário dos serviços).

- Adoção de práticas de acessibilidade web e declaração de acessibilidade de acordo com o Decreto-Lei nº83/2018, de 19 de outubro que transpõe a Diretiva (EU) 2016/2102.
- Disponibilização dos conteúdos numa outra língua que não a portuguesa.
- Comunicação clara de situações de erro (decorrentes do preenchimento erróneo de campos de um formulário, por exemplo).

### **Promoção de instrumentos que proporcionem a participação**

- Melhoria contínua dos canais que são disponibilizados (como e-mail, formulário, *instant messaging* ou outra forma direta de contacto) para que seja possível esclarecer dúvidas e enviar comentários e sugestões para o Presidente, outros membros eleitos e para os serviços da autarquia.
- Promoção de práticas de transparência e dados abertos, assegurando o acesso público a informação, Dados Abertos e à política de Dados Abertos.
- Diversificação dos mecanismos de participação eletrónica, incentivando processos participativos, disponibilizando informação sobre a existência dos mesmos, bem como sobre o resultado de processos participativos passados na definição de políticas, regulamentações e serviços.

### **Oferta de serviços online**

- Melhoria contínua da interação através de e-mail (em tempo e qualidade das respostas enviadas aos cidadãos), considerando não apenas a comunicação com recurso a endereços de e-mail geral, mas também diretos para o Presidente, Vice-Presidente e primeiro Vereador da Oposição.
- Aposta nos meios de pagamento online: a quantidade e variedade de meios disponibilizados, bem como a informação dada sobre a utilização dos mesmos e a facilidade com que podem ser utilizados.
- Persistência na disponibilização de áreas reservadas dos sítios web que sejam de acesso e utilização fácil e intuitiva, permitindo o acesso por Chave Móvel Digital e Cartão do Cidadão.
- Diversificação dos serviços disponibilizados aos cidadãos e às empresas através dos sítios web, permitindo o seu processamento e acompanhamento desde o pedido inicial até à concretização e finalização do serviço.

### **Aprendizagens, partilha de experiências e recurso a instrumentos comuns que facilitem a interoperabilidade**

- Abertura à partilha de boas práticas e experiências entre

as várias câmaras municipais, nomeadamente através da participação em iniciativas promovidas por entidades externas, como as Comunidades Intermunicipais.

- Utilização de instrumentos e soluções partilhadas existentes no contexto nacional que permitam a interligação entre os sistemas da Administração Pública e a facilidade de uso pelos cidadãos e as empresas (como as de comunicação de mensagens SMS ou a de gestão de pagamentos online). Para referência, consultar [mosaico.gov.pt](http://mosaico.gov.pt). O Mosaico é um modelo comum para o desenho e desenvolvimento de serviços digitais da Administração Pública.

## **3. IPIC Índice da Presença na Internet das Câmaras Municipais Portuguesas**

### **3.1. Contexto**

As recomendações apresentadas neste documento resultam da aplicação da grelha de avaliação da presença na Internet das Câmaras Municipais Portuguesas em 2023. Esta grelha é aplicada no âmbito da série de estudos “IPIC – Índice da Presença na Internet das Câmaras Municipais Portuguesas” e visa proceder à avaliação e monitorização, a cada dois anos, do estado da presença online dos 308 municípios portugueses. A décima segunda edição (2023) foi conduzida pelo GÁVEA – Observatório da Sociedade da Informação da Universidade do Minho, pela UNU-EGOV (*United Nations University Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance*) e pela AMA (Agência para a Modernização Administrativa).

### **3.2. Metodologia**

A avaliação é realizada com base na observação direta dos sítios web das câmaras municipais portuguesas, de acordo com uma grelha de avaliação que é revista periodicamente, antes do início de cada edição do estudo.

O processo de **recolha dos dados** é efetuado em duas etapas:

**1) recolha prévia:** que consiste na pesquisa, recolha e registo organizado de elementos informacionais sobre cada uma das câmaras municipais, nomeadamente a confirmação/atualização dos endereços dos sítios web, dos contactos de email e do acesso às áreas reservadas, quando existentes;

**2) recolha final:** recolha e registo das avaliações por parte da equipa de avaliadores mediante observação direta dos sítios web.

As avaliações são conduzidas por três equipas, cada uma composta por três avaliadores, que fazem observação direta dos sítios web para registar a avaliação para cada um dos subindicadores que constituem a grelha.

Na fase de **validação dos dados**, comparam-se os dados

recolhidos pelos avaliadores para detetar discrepâncias e fazer uma verificação adicional para determinar o valor final da avaliação (auditoria).

Na fase de **tratamento e análise dos dados**, aplica-se a ponderação do peso atribuído a cada um dos subindicadores, indicadores e critérios para computar o valor do IPIC para cada uma das câmaras e, subseqüentemente, gerar o ranking global da presença na Internet das câmaras municipais portuguesas.

### 3.3. Grelha de avaliação: critérios, indicadores e subindicadores

A grelha de avaliação utilizada na avaliação dos sítios web é composta por indicadores e subindicadores que se agrupam em quatro critérios principais:

- 1) Conteúdos: Tipo e Atualização;
- 2) Acessibilidade, Navegabilidade e Facilidade de Utilização;
- 3) Serviços Online; e
- 4) Participação.

A Tabela 1 reúne os indicadores associados a cada um dos critérios.

<b>Critério 1</b> <b>Conteúdos: Tipos e Atualização</b>
C1.i1 Informação da autarquia
C1.i2 Informação do município
C1.i3 Informação de gestão da autarquia
C1.i4 Informação sobre os serviços Municipais
C1.i5 Instrumentos de gestão territorial
C1.i6 Datas da realização de reuniões da Câmara
C1.i7 Outra informação

No **primeiro critério** avaliam-se sete indicadores relativos ao tipo de conteúdos disponibilizados nos sítios web e ao nível de atualização desses conteúdos.

No **segundo critério** avalia-se um conjunto de aspetos mais técnicos relativos à facilidade com que o cidadão pode aceder e navegar no sítio web.

O **terceiro critério** debruça-se sobre a prestação de serviços online, avaliando o nível de sofisticação de cada um de sete serviços específicos prestados pelas câmaras municipais aos cidadãos ou empresas, designadamente: autorização para inumação de cadáver, licenciamento de pequenas obras, autorização para ocupação de espaço público (publicidade na via pública), licenciamento para instalação de bomba de gasolina, cartografia - requerer planta do PDM, requerer licença de habitabilidade e Obtenção de dístico de estacionamento. São ainda avaliados três outros elementos: (i) serviço de autenticação disponibilizado ao cidadão; (ii) os meios de pagamento online disponíveis; e (iii) o nível rapidez e qualidade de resposta ao emails enviados para os serviços, Presidente, Vice-Presidente e Primeiros vereador da oposição. O **quarto critério** versa sobre questões relacionadas com a participação para avaliar que tipo e que nível de envolvimento é possível o cidadão ter na interação com a câmara municipal.

<b>Critério 2</b> <b>Acessibilidade, Navegabilidade e Facilidade de Utilização</b>
C2.i1 Conformidade com browsers
C2.i2 Indexação nos motores de busca
C2.i3 Tempo de carregamento da página principal
C2.i4 Acesso a partir de canais móveis
C2.i5 Mapa do site e local onde estamos
C2.i6 Links na página principal
C2.i7 Links nas restantes páginas
C2.i8 Qualidade de motor de busca interno
C2.i9 Links inativos
C2.i10 Acessibilidade Web
C2.i11 Conteúdos multimédia
C2.i12 Sofisticação tecnológica
C2.i13 Línguas utilizadas
C2.i14 Estrutura e linguagem visual
C2.i15 Tratamento de erros
C2.i16 Publicação em protocolo seguro

<b>Critério 3 Serviços Online</b>
C3.i1 Serviços ao cidadão
C3.i2 Serviço de autenticação
C3.i3 Sofisticação dos meios de pagamento online
C3.i4 Email

<b>Critério 4 Participação</b>
C4.i1 Canais de contacto para esclarecimento de dúvidas e envio de comentários e sugestões
C4.i2 Espaços Web 1.0 para discussão e auscultação de opinião
C4.i3 Presença nas redes sociais
C4.i4 Transparência e Dados Abertos
C4.i5 Contexto específico de participação: Espaço para participação de ocorrências ou outras participações
C4.i6 Contexto específico de participação: Orçamento participativo
C4.i7 Contexto específico de participação: Processo de revisão de PDM
C4.i8 Informação acerca de processos participativos a decorrer ou que decorreram na Câmara
C4.i9 Canais de elogios, sugestões, reclamações ou denúncias

**Tabela 1:** Critérios e indicadores que compõem a grelha de avaliação do IPIC 2023

### 3.4 Resultados

Comparando os valores alcançados pelas câmaras municipais em 2023 com a edição anterior de 2021, verifica-se uma descida no valor médio do IPIC, uma subida do valor máximo e uma descida do valor mínimo.

Como se interpreta da leitura dos dados da Tabela 2, que apresenta os valores médio, máximo e mínimo do IPIC em 2023, 2021, 2019, 2016 e 2014, regista-se um acentuar da polarização entre as câmaras, que vão evoluindo a ritmos distintos e fora da tendência de melhoria contínua e progressiva ao longo dos anos. Não obstante, o contexto de epidemia da Covid 19 em 2021 é uma variável importante para sustentar os valores mais otimistas nessa edição do estudo.

<b>Ano</b>	<b>Valor médio do IPIC</b>	<b>Valor máximo do IPIC</b>	<b>Valor mínimo do IPIC</b>
2023	0,479	0,780	0,169
2021	0,545	0,751	0,336
2019	0,427	0,668	0,207
2016	0,439	0,626	0,180
2014	0,410	0,609	0,181

**Tabela 2:** Valor médio, máximo e mínimo das pontuações obtidas pelas câmaras nas últimas cinco edições do estudo

Os critérios 1, 2 e 4 também apresentam descida nos valores médios atingidos na presente edição do estudo face à edição de 2021.

Apresentam-se de seguida os principais destaques do desempenho das câmaras municipais avaliadas em 2023 de acordo com os critérios 1, 2, 3 e 4.

#### **CRITÉRIO 1**

##### **Conteúdos: Tipos e Atualização**

- Várias câmaras com pontuação elevada neste critério. Duas alcançaram o valor máximo (1).
- Mais de metade das câmaras municipais (162 câmaras, 53%) apresentam um valor acima ou igual ao da média obtida no critério.
- Descida no valor médio (0,705), bem como no valor mínimo (0,100) face a 2021.
- Indicador deste critério em que as câmaras municipais apresentam pior desempenho: C1.i4, relativo à informação sobre os serviços municipais (0,432).
- Indicador deste critério em que as câmaras municipais apresentam melhor desempenho: C1.i2, relativo à informação do município (0,900).

## CRITÉRIO 2

### Acessibilidade, Navegabilidade e Facilidade de Utilização

- Mais de metade das câmaras municipais (165 câmaras, 54%) apresentam um valor acima ou igual ao da média obtida no critério.
- Os valores máximo (0,925) e mínimo (0,163) diminuíram comparativamente com o ano de 2021.
- Indicadores com valor médio mais baixo são o C2.i15 Tratamento de erros, o C2.i13 Línguas utilizadas e o C2.i10 Acessibilidade web.
- Os indicadores com valor médio mais elevado são o C2.i2, em que se avalia a indexação nos motores de busca, o C2.i1, em que se avalia a conformidade do sítio web com browsers (Chrome, Safari, Microsoft Edge, Opera e Firefox) e o C2.i16, Publicação em protocolo seguro.

## CRITÉRIO 3

### Serviços Online

- A média das pontuações obtidas é baixa (0,244).
- Quase metade das câmaras municipais (49%, 150 câmaras) alcançaram um valor superior ou igual à média.
- Enorme desigualdade entre as câmaras neste critério (valor máximo 0,748; valor mínimo 0).
- Indicador em que as câmaras municipais apresentam pior desempenho: C3.i3 - Sofisticação dos meios de pagamento online e C3.i1 - Serviços ao cidadão.
- Indicador em que as câmaras municipais apresentam melhor desempenho: C3.i4 - Email.
- Persistem dificuldades no acesso às áreas reservadas dos sítios web, condição indispensável para a concretização das avaliações de 7 serviços (36% não tinham área reservada disponível e 12% tinham, mas não foi possível finalizar o registo).

## CRITÉRIO 4

### Participação

- Cerca de 47% (143) das câmaras apresentam um valor acima ou igual à média. Consistente com as últimas quatro edições.
- O valor máximo deste critério (0,800) diminuiu ligeiramente face ao ano de 2021 (0,850) e o valor mínimo aumentou (0,050) face a 2021 (0,038).
- Indicador em que as câmaras municipais apresentam pior desempenho: C4.i2. - Espaços Web 1.0 criados para discussão e auscultação de opinião.
- Indicador em que as câmaras municipais apresentam melhor desempenho: C4.i1 - Canais de contacto direto para esclarecimento de dúvidas e envio de comentários e sugestões (0,824).

## REFERÊNCIAS

Soares, D., Amaral, L., Lameiras, M. e Carvalho, J. (2024). *Presença na Internet das Câmaras Municipais Portuguesas em 2023: Estudo sobre Local e-Government em Portugal*. GÁVEA - Observatório da Sociedade da Informação. Universidade do Minho, Guimarães. ISBN 978-989-53703-1-3 [Versão online](#).

Soares, D., Amaral, L., Lameiras, M. & Carvalho, J. (2024). *Método de Avaliação da Presença na Internet das Câmaras Municipais Portuguesas. Versão 7.0*. GÁVEA - Observatório da Sociedade da Informação. Universidade do Minho, Guimarães. ISBN 978-989-53703-3-7. [Versão online](#).

## AGRADECIMENTOS



OBSERVATÓRIO DA  
SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

**ama** | AGÊNCIA PARA A  
MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

## SOBRE A UNU-EGOV

A UNU-EGOV, parte da Universidade das Nações Unidas e sediada na cidade de Guimarães, no norte de Portugal, é um laboratório de ideias orientado para políticas e dedicado à Governança Eletrónica; um núcleo de investigação, assessoria e formação; uma ponte entre a investigação e as políticas públicas; um potenciador de inovação; um parceiro sólido integrado no sistema da ONU e respetivos Estados-Membros, com particular enfoque no desenvolvimento sustentável, inclusão social e exercício da cidadania ativa.