

e-Government e Outras Políticas Públicas para o Fomento de Participação Pública

Simone Santos

Sílvia M. Mendes

Luís Amaral

A forma como as pessoas participam em democracia é altamente condicionada pelos meios que têm ao seu dispor. A questão que se coloca quando analisamos a influência das novas TIC no comportamento político é a de saber se as novas TIC disponíveis permitem o alargamento e aprofundamento da democracia, ou, pelo contrário, o aumento de constrangimentos e obstáculos daqueles que têm menos capacidades e meios para participar activamente na vida democrática da sociedade à qual pertencem.

O desenvolvimento das novas TIC que implicações terá na democracia? Uma democracia forte tem que ter a capacidade de oferecer a oportunidade para a participação dos cidadãos em todos os processos de decisão sobre assuntos que são importantes para eles (Held 1996). Através da revisão da literatura sobre o impacto das novas TIC no exercício da participação política encontramos duas perspectivas. A perspectiva optimista que defende que às novas TIC está associado um potencial de renovação, alargamento e fortalecimento da democracia. Ao contrário, numa outra perspectiva é argumentado que as novas TIC apenas contribuirão para aumentar as desigualdades já existentes no processo de participação democrático.

A acção política que cada cidadão exerce, ou pode exercer, pode ser reforçada e aumentada por via das novas tecnologias de comunicação se esses novos meios de comunicação permitirem o aumento no grau de envolvimento/empenhamento dos cidadãos no processo político e uma diminuição dos recursos necessários para suportar a actividade de participação. Economistas políticos argumentam que o grau de envolvimento político do cidadão é dependente da análise custo/benefício que cada um faz. Isto é, o cidadão participará no processo político, apenas, se ele considerar que dessa acção advém, para si, uma utilidade positiva (Downs 1957; Olsen 1965; Miller 1997). A perda de confiança nos governantes e a falta de transparência dos processos políticos e governativos é um problema que a aplicação das novas TIC, via aumento da informação disponível, pode ajudar a resolver. É esperado um aumento da responsabilidade dos detentores de cargos políticos e governantes, uma vez que serão alvo de uma maior pressão política, e sujeitos a uma avaliação mais rigorosa e apertada por parte daqueles, que através do exercício do direito de voto, lhes confiaram o exercício do poder. O aumento da capacidade de vigilância por parte dos cidadãos irá obrigar os decisores políticos e governantes a tornar os processos de tomada de decisão mais transparentes, resultando na diminuição da corrupção, que tem caracterizado a actividade política e governativa.

O interesse político, a eficiência política e informação política são os três factores que condicionam o entendimento da utilidade, que cada cidadão faz, resultante do desenvolvimento de acções de participação

política. O interesse de cada cidadão por assuntos políticos depende do desejo que cada um tem de participar. A capacidade que o cidadão entende ter para influenciar o resultado do processo político em causa, traduz a sua eficiência política. O cidadão tende a participar no processo político quando entende que a sua participação pode ter influência na determinação do resultado do processo político. O grau de entendimento/compreensão que o cidadão tem do processo político mede a informação política disponível. É ao nível do fluxo de informação que as novas tecnologias de comunicação podem actuar, permitindo um aumento na informação política disponível ao cidadão, permite a este um aumento de capacidade para entender o processo político em causa, as diferentes opções existente e avaliar as consequências da escolha de cada uma (Monteiro 1999).

As novas TIC permitirão aumentar as capacidades dos cidadãos para avaliar os resultados das acções desenvolvidas pelos eleitos, para comparar as diferentes alternativas disponíveis para a resolução de um problema específico, para interagir com os representantes do governo com o intuito de ajudar a examinar o problema e contribuir na definição da solução, isto é, no processo de tomada de decisão. Teremos um aumento da actividade de participação dos cidadãos em debates sobre assuntos específicos de interesse público. Todo este processo irá condicionar a definição da agenda política. Ao Estado cabe um papel importante na resolução do problema do défice de participação política através de implementação de acções que promovam a participação política dos cidadãos. As características das políticas públicas na área das novas TIC influenciam a capacidade das mesmas para aproximar os cidadãos da vida política. São diversas as políticas públicas ao nível da aplicação das novas TIC ao serviço da participação política.

Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal e a Promoção da Participação Política

Em Portugal data do ano de 1996 o primeiro diploma legal que estabelece acções a desenvolver no âmbito da aplicação das novas TIC. Trata-se da Resolução do Conselho de Ministros nº 16/96 de 21/03/96, que cria a Missão para a Sociedade da Informação (MSI)¹ e estabelece um mandato para que esta promova um amplo debate nacional sobre o tema da Sociedade da Informação, tendo em vista a elaboração de um livro verde—*Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*—que contenha propostas para integrar o país e o Estado nas novas tecnologias.

O *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal (LVSIP)* trata-se de um guia que deve conduzir a elaboração de todas as políticas públicas nesta área. “O Livro Verde quer-se contributo catalisador de acções futuras, fermento mobilizador e referência de trabalho” (MSI 1997:6). Importa esclarecer que a nossa análise do *LVSIP* é norteada pela procura de políticas públicas que possam influenciar a participação

¹Sociedade da Informação “refere-se a um modo de desenvolvimento social e económico em que a aquisição, armazenamento, processamento, valorização, transmissão, distribuição e disseminação de informação conducente à criação de conhecimento e à satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas, desempenham um papel central na actividade económica, na criação de riqueza, na definição da qualidade de vida dos cidadãos e das suas práticas culturais. A sociedade da informação corresponde, por conseguinte, a uma sociedade cujo funcionamento recorre crescentemente a redes digitais de informação” (MSI 1997: 9).

política, e pela identificação da concepção de participação política que serve de base à definição das mesmas.

Na introdução do documento é evidente a preocupação com o alheamento dos cidadãos em relação as actividades de participação no processo de decisão. “É indispensável (...) incentivar a participação dos cidadãos na vida da comunidade e oferecer um Estado mais aberto e dialogante na identificação dos problemas e das soluções de interesse público” (MSI 1997:10). O segundo capítulo intitula-se o *Estado Aberto*. Apesar da expressão sugerir uma aproximação e abertura do Estado aos cidadãos, a análise das medidas propostas neste capítulo² têm como objectivo a promoção da eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos, e não a promoção de um debate interactivo entre os cidadãos e o governo, que permita aos responsáveis conhecer os problemas daqueles que representam, conhecer as suas opiniões, possibilitando aos cidadãos contribuir na definição da solução para a resolução dos problemas que os afectam.

À problemática da participação política é dedicado um parágrafo que reconhece a capacidade das novas tecnologias para influenciar a forma como os cidadãos participam politicamente. “O desenvolvimento acelerado da sociedade da informação tem seguramente implicações sobre a forma como os cidadãos exercerão no futuro os seus direitos políticos. Não vale a pena fugir ao problema de desigualdade de acesso ou outros. É preciso iniciar uma profunda reflexão para que, na altura certa, se retirem benefícios da utilização pelos cidadãos das tecnologias da informação no exercício dos seus direitos políticos. Entretanto, as instituições democráticas deverão desenvolver formas de utilização da *Internet* para a consulta dos cidadãos, garantindo que a inevitável emergência da participação por via electrónica não colida com os princípios fundamentais da democracia representativa” (MSI 1997:32).

Acesso às Novas TIC

Quando abordamos a questão do potencial das novas TIC para fortalecer a democracia não o podemos fazer alienando-nos da questão do acesso às mesmas. O contributo das novas TIC para fortalecer a democracia pode estar seriamente comprometido se de forma sistemática as pessoas se virem impossibilitadas de aceder devido a características como a raça, o rendimento, local geográfico e a educação (Hague e Loader 1999). Como refere Holderness (1998) é importante que aqueles que defendem, à partida, o potencial da Internet não se esqueçam que o domínio da Internet está associado a uma elite constituída na sua generalidade por pessoas brancas, homens e profissionais de sociedades desenvolvidas.

É importante referir que, de acordo com trabalhos de investigação realizados, o acesso às TIC é apenas uma realidade para uma pequena percentagem de indivíduos. O grupo daqueles que acedem encontra-se mais localizado nos países ricos, e é constituído maioritariamente por homens, brancos, com níveis de escolaridade elevados, categorias profissionais de topo e residentes nos maiores e mais sofisticados meios metropolitanos (Holderness 1998; Jordan 1999; Dijk 2000). No entanto, apesar do acesso aos computadores

² Com a excepção da medida 2.12 que visa a avaliação das implicações sociais e políticas da democracia electrónica.

ser uma realidade para apenas uma minoria da população, e do acesso à Internet estar ao alcance de um número de indivíduos ainda mais reduzido, sabe-se que o acesso à Internet é rapidamente aumentado (Locke 1999). Aguarda-se que os Estados, através das políticas públicas, consigam fazer com que o processo de expansão seja mais rápido (Hague e Loader 1999; Dijk 2000).

As networks da comunidade têm como objectivo trazer as oportunidades oferecidas pelas TIC, e os benefícios que lhes estão associados, a pessoas que tradicionalmente veriam negado esse acesso. Elas são orientadas para pessoas, que por motivos económicos, são impossibilitadas de adquirir tais tecnologias, para aquelas que caso contrário seriam impossibilitadas de recolher informação e de se ocupar de comunicações públicas (Locke 1999). Os governos, na sua maioria, têm desenvolvido acções/políticas públicas no sentido de garantir o acesso universal, isto é, facultar a todos os indivíduos a possibilidade de estarem ligados ao espaço digital. Para os defensores de uma perspectiva tecnologicamente determinística e optimista ultrapassado o problema do acesso às novas TIC, nomeadamente o acesso às redes e aos computadores, encontram-se reunidas todas as condições que permitem a todos os indivíduos, por igual, fazer uso de todas as possibilidades para a participação política. Estamos também perante uma concepção de participação influenciada pelo modelo liberal, cujo objectivo é o estabelecimento de condições que garantam a igualdade formal de oportunidades para a participação. No entanto, estas abordagens não reúnem o consenso entre todos os investigadores, existindo quem advogue que o acesso às novas TIC é condição necessária, mas não suficiente, para garantir o aprofundamento da democracia.

O aumento da informação pode aumentar a participação do cidadão no processo político, uma vez que este tem mais capacidade para compreender o processo em causa, analisar as opções disponíveis e as consequências da sua escolha. Para que a associado às novas TIC esteja um aprofundamento da democracia, é preciso que aquelas disponibilizem informação relevante, num formato amigável do utilizador, atempada, em locais e a custos que não representem barreiras para o acesso. O sucesso das novas TIC está assim também dependente do tipo e da qualidade dos conteúdos aos quais permitem aceder (Hague e Loader 1999). Se permitirem o aumento da quantidade e qualidade da informação difundida no sistema de comunicação político poderão influenciar a participação política de forma positiva. “As novas tecnologias que facilitem a desintermediação da comunicação, aumentem a informação disponível e a sua acessibilidade ou facultem a troca de ideias entre novos núcleos sociais tenderão, assim, a gerar um aumento na participação política” (Monteiro 1999: 13-14).

Os indivíduos não têm todos a mesma capacidade para fazer uso dos meios que têm ao seu dispor para aceder à informação. Esta condição de desigualdade na capacidade de uso das novas TIC faz com que na literatura da especialidade encontremos os cidadãos divididos em dois grupos, os “info-incluídos” e os “info-excluídos”. O primeiro grupo é constituído pelos cidadãos que têm competências para procurar/adquirir informação através do uso das novas TIC e para compreender a informação adquirida. O segundo é formado pelos indivíduos, que apesar de ultrapassadas as barreiras de acessos às novas TIC, não têm competência

para usar os novos meios à sua disposição para recolher informação (Simões 2002; Monteiro 1999). Assim, a barreira das competências é um obstáculo a ultrapassar.

O preâmbulo do *LVSIP* estabelece como uma prioridade a questão da democraticidade e o combate à exclusão, o que traduz, desde logo, a preocupação com a garantia do acesso de todos os cidadãos às novas tecnologias. Por conseguinte, o *LVSIP* apresenta seis medidas que visam promover a equidade de acesso entre os cidadãos. As medidas de seguida enunciadas traduzem a preocupação do Estado em promover a criação de um serviço de acesso universal:

- Apetrechar os Estabelecimentos Escolares para a Sociedade da Informação;
- Equipar as Bibliotecas e Arquivos Públicos com Computadores Multimédia;
- Promover Programas de Informação ao Cidadão;
- Apoiar as Associações Culturais, Centros de Juventude e Colectividades de Cultura e Recreio;
- Fomentar Iniciativas de Autarquias Locais para a Democratização do Acesso à Sociedade da Informação.
- Dar Prioridade a Programas de Integração na Sociedade da Informação dos Cidadãos com Deficiência.

Estas medidas resultam da preocupação com a criação de condições que garantam a igualdade de acesso dos cidadãos à Sociedade da Informação independentemente da sua condição social e económica. Visa-se assim, garantir as condições materiais de acesso, quer via promoção do acesso aos computadores e às redes electrónicas, quer via promoção de iniciativas que possibilitem dotar os cidadãos de conhecimentos informáticos para usar os novos meios colocados à sua disposição.

No que se refere à aplicação das novas TIC ao serviço da democracia, no *LVSIP*, é manifesto que o grande objectivo subjacente às medidas enunciadas é a garantia do acesso de todos os cidadãos às novas TIC, não existindo medidas que demonstrem uma preocupação com a qualidade da informação disponível ao cidadão. Assume-se que, resolvida a questão do acesso às novas TIC, estão garantidas as condições que permitam assegurar os mesmos efeitos do uso das novas TIC para todos os cidadãos, independentemente das desigualdades de educação, rendimento, sexo, entre muitas, que caracterizam os indivíduos. Por isso, Simões (2002) argumenta que o *LVSIP* se insere num modelo de participação influenciado pelo modelo liberal em que "...a qualidade da informação é uma questão que diz respeito ao foro individual do cidadão, que decide sobre a qualidade da informação que pretende e a procura em conformidade, importando apenas que o Estado garanta, do ponto de vista jurídico, o acesso" (Simões 2002:188).

Aptidão para Usar as Novas TIC

O capítulo IV do *LVSIP—A Escola Informada: Aprender na Sociedade da Informação*—é dedicado às questões da educação, do conhecimento e da formação dos cidadãos para o uso das novas TIC, sendo atribuído à escola o papel fundamental na garantia das condições que possibilitem aos cidadãos a obtenção

de competências necessárias para a participação na Sociedade da Informação. “O conceito de educação ao longo da vida deve ser encarado como uma construção contínua da pessoa humana, dos seus saberes, aptidões e da sua capacidade de discernir e agir. A escola desempenha um papel fundamental em todo o processo de formação de cidadãos aptos para a sociedade da informação e deverá ser um dos principais focos de intervenção para se garantir um caminho seguro e sólido para o futuro” (MSI 1997: 43).

As competências que cada cidadão tem para fazer uso das novas TIC diferem em função das suas características sociais, económicas e culturais. Cabe aos responsáveis políticos, por via das políticas públicas, promover acções que permitam que aqueles com competências reduzidas, ou até mesmo nulas possam obter as aptidões necessárias para fazer uso das novas tecnologias, de forma a minimizar a probabilidade de aparecimento de uma sociedade dividida em dois grupos: “info-incluídos” e os “info-excluídos”. Quando passamos para a questão do uso das novas TIC para a participação política, o problema da desigualdade de competências para o uso das novas TIC mantém-se. Contudo, é necessário salientar que o nível de competências exigíveis para o uso das novas TIC para a participação política é diferente em função do modelo de participação política em causa – liberal ou neo-republicano. Assim, da análise das medidas propostas neste capítulo do *LVSIP*, verifica-se que não existe qualquer referência à promoção de competências dos cidadãos para fins de participação política. Isto demonstra a reduzida preocupação dos responsáveis pelo documento com as questões relacionadas com a utilização das novas TIC ao serviço do reforço da participação dos cidadãos no processo político.

Tipo de Comunicação Política Consagrada

Apesar do tipo de comunicação política vigente num sistema político assumir grande importância na problemática da participação política, não existe no *LVSIP* referência a medidas que promovam o tipo de comunicação interactiva com vista a promoção da participação. Ou seja, não existe no referido documento qualquer medida que vise o reforço da comunicação vertical interactiva entre os cidadãos e os responsáveis políticos e que promova a discussão sobre assuntos de interesse público. Apenas são definidas medidas que têm como objectivo a promoção do contacto entre os cidadãos e os funcionários dos serviços públicos no âmbito da prestação de serviços públicos. Ao nível da comunicação horizontal que se estabelece entre os cidadãos, também não são desenvolvidas novas formas de comunicação que permitam a troca e o confronto de ideias, fomentadas por um debate crítico e racional sobre assuntos que interessam a um determinado grupo de cidadãos, por forma à formação de consensos alargados que sirvam de base à tomada de decisões colectivas.

Acesso e Qualidade de Informação

A garantia do acesso à informação e ao conhecimento é uma questão central no *LVSIP*. A perspectiva presente no documento é a que desde que garantidas as condições de acesso às novas TIC, está garantido o acesso à informação e ao conhecimento, conforme é possível constatar através de uma

análise das medidas propostas nos diferentes capítulos, que compõem o documento, que se centram na instalação de quiosques e postos de informação, em locais públicos, com vista a garantir o acesso à rede electrónica da Administração Pública.

No *LVSIP* não é revelado interesse assinalável em relação à questão da qualidade da informação, factor de grande importância para a participação política, deixando-se à responsabilidade de cada cidadão a definição da qualidade da informação que pretende e a posterior procura da mesma. Assim, podemos argumentar que ao documento está subjacente uma concepção de participação informada pelo modelo de cidadania liberal.

As grandes preocupações do *LVSIP* centram-se na resolução dos problemas da produtividade, da competitividade e do desenvolvimento tecnológico que afectam, à altura, a economia portuguesa. Se as circunstâncias em que surge o documento fossem outras, seria de esperar que as políticas públicas preconizadas não se limitassem à resolução dos problemas de produtividade, competitividade e desenvolvimento tecnológico, e tivessem abraçado outras áreas da sociedade. Nesse caso, o *LVSIP* poderia configurar novas oportunidades e incentivos à participação política.

Plano de Acção e-Europe 2002 e 2005

Posteriormente à publicação do *LVSIP*, foram lançados outros planos de acção com o objectivo de aproximar Portugal do cumprimento do *Plano de Acção e-Europe 2002*. O primeiro plano de acção europeu, aprovado em Junho de 2000, na Cimeira da Feira, em Portugal, traça como principal objectivo estratégico a massificação do acesso e da utilização da *Internet* na União Europeia, ou seja, o combate a “info-exclusão”, dado o cumprimento desta condição ser considerado imprescindível para que a Sociedade da Informação seja uma realidade. No *Plano de Acção e-Europe 2002*, com vista à prossecução do objectivo estratégico, são definidos três objectivos secundários ou complementares: (1) *Internet* mais rápida, mais barata e mais segura; (2) investimento nas pessoas e nas qualificações; e (3) aceleração da utilização da *Internet*.

Apesar do cumprimento do objectivo estratégico de massificação do acesso e da utilização da *Internet* ser apenas uma realidade em alguns dos países da União Europeia, o combate à “info-exclusão” é ainda uma realidade em alguns Estados, nomeadamente, nos países do Sul da Europa, entre eles Portugal, em Junho de 2002 é adoptado um novo plano de acção. Este novo plano de acção, designado *Plano de Acção e-Europe 2005*, parte da premissa que o acesso e utilização da *Internet* é uma realidade para todos os cidadãos dos diferentes estados membros. Assim, neste novo plano, é assumido um novo rumo, com a definição de um novo objectivo estratégico: a criação de condições para o desenvolvimento da oferta de aplicações, conteúdos e serviços públicos e privados seguros em banda larga. Nesta ordem de ideais, o *Plano de Acção e-Europe 2005* define quatro áreas de intervenção: (1) Administração Pública em Linha, (2) Saúde em Linha, (3) Ensino em Linha, e (4) Negócios Electrónicos.

Estratégia Portuguesa

A estratégia de construção da Sociedade da Informação em Portugal está inerente à estratégia Europeia. Assim, no ano de 2000, são definidos dois documentos que enquadram a política Portuguesa para a Sociedade da Informação: a *Iniciativa Internet* e o *Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI)*, com vista ao cumprimento do objectivo estratégico inscrito no *Plano de Acção e-Europe 2002*³.

Iniciativa Internet

Em Agosto de 2000, é lançada a *Iniciativa Internet*—Resolução de Conselho de Ministros n.º 110/2000. Trata-se do primeiro plano de acção integrado para a Sociedade da Informação. A *Iniciativa Internet*, documento complementar ao *Plano de Acção e-Europe 2000*, apresenta como objectivo estratégico a difusão das novas TIC na sociedade portuguesa, mais precisamente o aumento acelerado do uso da *Internet* pela população portuguesa—famílias, escolas, empresas e Administração Pública. Para o cumprimento deste objectivo, a *Iniciativa Internet*, implementou medidas e acções que visavam a melhoria das condições estruturais de acesso, a generalização e o aumento dos conteúdos e dos serviços disponibilizados.

O principal instrumento financeiro para o desenvolvimento da Sociedade da Informação em Portugal é, desde 2000, o *Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI)*⁴. Trata-se de um programa incluído no conjunto de programas do III Quadro Comunitário de Apoio. No *POSI* são definidos três eixos de actuação prioritários, a saber: (1) Desenvolver Competências; (2) Portugal Digital; e (3) Estado Aberto Modernizar a Administração Pública. A definição destes três eixos estratégicos tem em conta o objectivo estratégico definido no *Plano de Acção e-Europe 2000* e na *Iniciativa Internet*, isto é, o combate à “info-exclusão”.

Nova Visão da Sociedade da Informação em Portugal

No programa do XV Governo Constitucional e nas Grandes Opções do Plano de 2003, verifica-se um reforço da aposta na criação da Sociedade da Informação em Portugal, adoptando-se uma nova política para a Sociedade da Informação. A criação da Sociedade da Informação é vista, pelo XV Governo Constitucional, como um objectivo nacional, uma vez que é fundamental para promover: (1) o aumento da produtividade e competitividade da economia portuguesa; (2) a melhoria da qualidade de vida dos portugueses; (3) a modernização da Administração Pública; (4) o empreendedorismo e a inovação; (5) a coesão social; e (6) o combate a exclusão.

Na definição desta nova política privilegiou-se os seguintes aspectos:

- visão integrada do aparelho do Estado e entidades públicas;
- perspectiva transversal de toda a actividade do Governo;

³ Conjunto de iniciativas anteriores à *Iniciativa Internet* e ao *POSI* relacionadas com a Sociedade da Informação (1) Rede Ciência Tecnologia e Sociedade (RCTS); (2) Programa Internet nas Escolas; (3) Programa Cidades Digitais; (4) Iniciativa Internet para o Comércio Electrónico; (5) Iniciativa Nacional para os Cidadãos com Necessidades Especiais.

⁴ O *POSI* não é a única fonte disponível para o financiamento das políticas de desenvolvimento da sociedade da Informação. Existem outras medidas específicas inscritas noutros programas sectoriais do III Quadro Comunitário de Apoio.

- articulação operacional entre os membros do Governo, as organizações do Estado e agentes económicos e sociais.

De forma a existir um órgão de liderança e de coordenação transversal das políticas da Sociedade da Informação, é criada, em Novembro de 2002, a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC). A esta nova entidade foi atribuída a responsabilidade da definição de planos de acção para a Sociedade da Informação, Governo Electrónico e Inovação.

A política portuguesa para a Sociedade da Informação nesta altura passa a assentar em dois documentos, a saber: o *Plano de Acção para a Sociedade da Informação em Portugal* e o *Plano de Acção para o Governo Electrónico*.

Governo Electrónico – e-Government

Os problemas relacionados com a falta de qualidade, de rapidez e de transparência dos serviços públicos contrastam com a qualidade e rapidez dos serviços oferecidos no sector privado. Os cidadãos hoje pressionam a Administração Pública e o Governo no sentido daqueles prestarem serviços mais rápidos e com maior qualidade. Assim, quer a nível do Governo central, quer a nível do Governo local, foram implementadas políticas públicas com o objectivo da promoção da governação utilizando as novas TIC com o foco principal no aumento da produtividade, rapidez, transparência e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Associado a estes problemas, os responsáveis públicos enfrentam um outro problema de grande importância: o alheamento dos cidadãos da vida política. Os diferentes níveis do Governo têm procurado adaptar-se e beneficiar das novas tecnologias para solucionar os problemas anteriormente referidos. Esta preocupação tem a sua face mais visível no desenvolvimento das chamadas políticas de *e-government*.

O termo *e-government*, ou governo electrónico, é muitas vezes usado, quer em discussões sobre a modernização da administração pública, quer em discussões sobre a actual crise da democracia. Num número significativo de países, aos diferentes níveis de governo, os responsáveis estão a estabelecer e a adoptar políticas públicas que visam desenvolver e utilizar as novas TIC com o objectivo de aumentar o acesso, a transparência, a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, isto é, a tornar o Governo mais acessível aos cidadãos e aumentar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão política.

Victor Bekkers, Vincent Homburg e Mark Smeekes (2002) consideram que *e-government*, em termos académicos, pode ser definido como o uso das novas TIC, como a *Internet*, por uma organização pública para servir de suporte ou redefinir as relações existentes ou futuras com os *stakeholders* (cidadãos, empresas, organizações sociais e outras organizações governamentais) com o objectivo de criar valor acrescentado. Estas relações podem ser de natureza diversa: (1) informação, (2) comunicação e (3) transacção. Para Bekkers (2001) são quatro os objectivos, que quando alcançados, permitem criar valor acrescentado: (1) tornar o governo mais acessível; (2) aumentar a qualidade do serviço público prestado; (3) aumentar a eficiência interna; e (4) aumentar a participação dos cidadãos nos processos de decisão política.

Aos objectivos acima enunciados, encontram-se associados os seguintes serviços de *e-government* (Bekkers, 2000):

- serviços de informação com ênfase na divulgação de informação governamental;
- serviços de contacto que possibilitem o contacto com os responsáveis da Administração Pública;
- serviços de transacção que englobam a aceitação por via electrónica e tratamento posterior de certos requerimentos e a aplicação de determinados direitos pessoais, benefícios e obrigações;
- serviços de participação que não se referem apenas ao voto electrónico, mas também às plataformas virtuais e comunidades virtuais, nas quais os cidadãos podem participar no processo político e na tomada de decisões acerca de assuntos do seu interesse;
- serviços de transferência de dados que permitem a troca e partilha de informação básica e padronizada (*standard*) entre organismos governamentais e entre estes e organismos privados.

Para Leonel dos Santos e Luís Amaral (2003: 15), *e-government*

“(...) é a utilização que os organismos públicos sejam eles centrais, regionais ou locais, fazem das tecnologias da informação e da comunicação. Falamos de tecnologias como redes locais de computadores, a *internet*, a computação móvel, as quais têm a capacidade de transformar as relações da administração pública com o cidadão, com as empresas, com os diferentes níveis de governo ou mesmo com outros governos. Estas tecnologias podem servir para uma grande variedade de fins: melhoria dos serviços ao cidadão, melhoria das relações com as empresas, melhoria da informação fornecida aos cidadãos ou melhoria da gestão. Os benefícios resultantes são o aumento da transparência, redução de custos, menos corrupção, maior comodidade ou crescimento das receitas.”

O *e-government* aponta, não só para a introdução de novos métodos e mudanças ao nível de processos de fazer políticas públicas, mas, também e acima de tudo, para a revisão das próprias organizações públicas, envolvendo as opiniões dos actores externos que têm interesse nessas organizações (Kudo 2002). *e-Government* recorre à entrega de informação e serviços *online* via *Internet* ou outros meios digitais (West 2000), podendo também incluir oportunidades para participação política *online* (West 2001; Norris 2001).

De acordo com Paul Waller, Peter Livesey e Karin Edin (2001), a meta do Governo do Reino Unido com a utilização da *Internet* e outras tecnologias de comunicação é fortalecer a democracia representativa, de forma a aumentar as oportunidades de todos os cidadãos para participar no processo democrático e para permitir ao Governo e Parlamento recolher as visões, conhecimentos e experiências das pessoas que eles representam. Os objectivos visam usar a *Internet* e outras tecnologias de comunicação para facilitar, alargar e aprofundar a participação no processo democrático.

Segundo os mesmos autores, *e-government* é um governo que faz uso do potencial da tecnologia para ajudar a colocar os seus cidadãos no centro de tudo o que faz e os tornam o seu principal objectivo. O *e-government* pode servir melhor os cidadãos dado que:

promove o acesso mais fácil à informação e aos serviços públicos; as novas tecnologias vão permitir às pessoas receber informação e fazer transacções com as autoridades governamentais quando (24 horas por dia, 7 dias na semana) e onde lhes convier (através do uso da tecnologia móvel);

oferece uma escolha maior de canais de serviço, serviço mais personalizado e promove serviços baseados nas necessidades dos cidadãos em vez de serviços baseados em conveniências administrativas;

promove a facilidade e a rapidez de interacções e a redução dos custos de transacção entre os cidadãos e as empresas.

Podemos afirmar que *e-government* é o uso das novas TIC para transformar o Governo, tornando-o mais acessível, efectivo e responsável. Assim, uma estratégia de *e-government* deve promover: (1) um maior acesso à informação do Governo; (2) aumento da eficiência e eficácia da Administração Pública; (3) um maior compromisso cívico, possibilitando ao público em geral interagir com os funcionários governamentais e com os eleitos; (4) um aumento na transparência das operações governamentais, diminuindo as oportunidades para a corrupção, tornando, assim, o Governo mais responsável; e (5) um aumento das oportunidades de desenvolvimento económico e social para as comunidades.

Apesar das metas ambiciosas que normalmente se encontram associadas aos projectos de *e-government*, é importante referir que, apesar de poder promover a mudança e gerar processos administrativos novos e mais eficientes, a implementação de uma estratégia de *e-government* não resolverá, por si só, os problemas de corrupção e ineficiência que afectam os governos aos diferentes níveis, nem derrubará todos os obstáculos que se opõem a um maior compromisso cívico dos cidadãos. No entanto, não podemos negar que a utilização das novas tecnologias tem associada um potencial para revolucionar o modo de prestação de serviços públicos e a forma como os cidadãos interagem entre si e com o Governo.

Assim, é importante que todos aqueles que vêem o *e-government* como a poção mágica para a resolução dos diversos problemas que afectam os governos, desde a falta de eficiência à alienação dos cidadãos da vida política, tenham em atenção que a introdução de computadores e a automatização dos processos, através da aplicação das novas tecnologias aos serviços da Administração Pública, pode não tornar um Governo mais eficiente, eficaz, efectivo, responsável, transparentes, aberto, nem promover a participação dos cidadãos no processos de tomada de decisão.

Deste modo, o *e-government* deverá ser entendido como uma estratégia que utiliza as novas tecnologias para impulsionar a reforma administrativa, promovendo, por um lado, o aumento da eficiência e transparência dos processos, e, por outro, diminuindo as distâncias e as barreiras que impedem a participação dos cidadãos nos processos políticos que influenciam as suas vidas.

Estágios de uma Estratégia de e-Government

A implementação de uma estratégia de *e-government* pelos diferentes governos, por norma, segue o modelo *e-Europe*, o qual prevê que a implementação se realize de forma faseada. Assim, o modelo divide o processo de implementação em quatro fases: (1) publicação; (2) interacção; (3) interacção bidireccional e (4) transacção. Contudo, é importante salientar que estas fases não são dependentes umas das outras, nem é necessário que a implementação de uma das fases esteja completa para que a implementação de outra tenha início.

Na primeira fase, o grande objectivo associado à aplicação das novas TIC à Administração Pública é aumentar e facilitar o acesso, dos cidadãos, à informação produzida pelo Governo. Os Governos produzem grandes volumes de informação, na sua maioria com grande interesse para os cidadãos—indivíduos e empresas. A publicação da informação *online*, permite que os indivíduos não tenham que percorrer cada repartição pública para tomar conhecimento da informação que para si tem interesse, quer para o desempenho da sua actividade profissional, quer para o desempenho do seu papel de cidadão enquanto participante cívico e activo na comunidade a que pertence. Pretende-se que a publicação de informação *online* permita reduzir: (1) os custos associados ao processo de recolha de informação; (2) a burocracia; (3) a ineficiência; e (4) a corrupção.

Os objectivos anteriormente referidos serão alcançados se os Governos se preocuparem com o tipo de informação que vão publicar *online*, ou seja, não pode ser uma informação qualquer, tem que ser pertinente e com valor significativo para a vida diária dos cidadãos. É preciso também desenvolver esforços no sentido de garantir a actualização regular da informação publicada.

Uma das razões principais que contribui para a crise de participação democrática que hoje se verifica nos Estados democráticos é o alheamento que existe entre os políticos e os cidadãos. Na segunda fase, o objectivo é o desenvolvimento de processos que contribuam para tornar o processo de governação mais participativo, promovendo uma comunicação interactiva entre os cidadãos e os políticos, ao longo de todo o ciclo político, a todos os níveis de governo, de forma a existir um reforço do compromisso cívico. A nível da reforma administrativa, nesta fase é já disponibilizada informação sobre os serviços prestados pelo organismo público e dada a possibilidade ao cidadão de executar o *download* de formulários, que posteriormente irá entregar presencialmente para requerimento do serviço pretendido.

Para que a implementação desta fase conduza aos resultados pretendidos os Governos devem mostrar aos cidadãos que o seu compromisso cívico é importante, informando-os dos resultados dos seus comentários/sugestões *online*, serem pró-activos na solicitação da participação dos cidadãos.

Na terceira fase, interacção bidireccional, os cidadãos interagem directamente com as instituições do Governo. Já é possível o processamento dos formulários e a sua autenticação. O funcionamento desta fase pressupõe a existência de tecnologia mais complexa e sistemas de segurança e de autenticação. Por conseguinte, é uma fase em que a implementação deve conduzir à eliminação de vários procedimentos

burocráticos e a um aumento da eficiência resultado da diminuição de recursos dispendidos—tempo e dinheiro.

Na última fase, transacção, as instituições governamentais entregam directamente os serviços aos clientes. É considerada a fase mais exigente em termos de implementação de uma política de *e-government*, quer em termos de tecnologia, quer de organização. Os Governos criam *websites* que permitem aos utilizadores/usuários praticarem transacções *online*. Existe, por parte do Governo, a utilização da *Internet* para disponibilizar os seus serviços 24 horas por dia, em qualquer lugar, evitando as deslocações dos cidadãos às repartições públicas. Com a implementação da prestação de serviços via electrónica, espera-se contribuir para a redução dos custos, a melhoria da produtividade, a agilização dos procedimentos burocráticos e para a diminuição da corrupção de forma a aumentar a confiança no Governo.

Nesta fase, os Governos devem direccionar a sua acção na definição do público-alvo que irá fazer uso dos serviços *online*; explicar aos seus funcionários que o seu papel irá ser alterado como resultado da inovação introduzida. Agilizar e consolidar a reforma dos processos antes de colocar os serviços *online* deve ser o primeiro passo.

Elementos Chave para o Sucesso do e-Government

O processo de transformação do Governo através da implementação de uma política de *e-government* não é rápido, nem simples. Exige que se faça um exame que deve incidir sobre variáveis como o nível de recursos disponíveis, a habilidade da população para fazer uso das novas TIC, a vontade política e a legislação existente, entre outras. Esta transformação na forma como o Governo interage com os cidadãos pressupõe o desenvolvimento de um modelo em que o cidadão—individual e/ou colectivo (empresas)—é o centro. O objectivo principal é proporcionar um novo sistema que corresponda e satisfaça as necessidades dos cidadãos. Caso essa condição não se verifique, a implementação da política de *e-government* está condenada ao fracasso, dado que os cidadãos não procurarão usar um sistema que não responde às suas necessidades.

Assim, é possível definir cinco factores críticos de sucesso a observar aquando a implementação de uma estratégia de *e-government*. Esses elementos são os seguintes: (1) reforma de processo; (2) liderança; (3) investimento estratégico; (4) colaboração; e (5) compromisso cívico.

A reforma de processos é indubitavelmente um elemento chave para garantir o sucesso da transformação do Governo através do *e-government*. É importante que as pessoas responsáveis pela implementação da política entendam que o *e-government* não é a automatização dos processos existente, mas, sim, a criação de novos processos e reformulação das relações existentes entre o Governo e os cidadãos. A introdução dos computadores nas repartições públicas e a automatização dos registos manuais existente não é suficiente. É preciso uma análise cuidada das funções ou operações para as quais se quer aplicar as novas TIC, detectar os estrangulamentos existentes e corrigi-los. É necessário eliminar as

ineficiências para posteriormente colocar esses serviços *online*. É preciso planejar cuidadosamente, agilizar e consolidar processos no *back-office* antes de os disponibilizar electronicamente.

No que diz respeito ao segundo factor de sucesso, a liderança, para que a implementação do *e-government* conduza aos objectivos de natureza política e de reforma administrativa que estão na base da sua implementação, é necessário o envolvimento, aos diferentes níveis de Governo, quer dos funcionários públicos de todos os departamentos quer dos responsáveis políticos. A existência de uma liderança política forte, que assegure o compromisso a longo prazo, quer em termos de angariação dos recursos disponíveis, quer em termos de elemento reunificador de todas aqueles grupos que tendem a colocar em causa a implementação da estratégia, é incontestavelmente uma condição imprescindível para que o *e-government* tenha sucesso.

Para um investimento estratégico, o terceiro factor de sucesso, é necessário aos diferentes níveis de governo, que os responsáveis definam com clareza quais os objectivos a atingir, o caminho a seguir, e estabeleçam o sistema de avaliação do sucesso relativo de cada projecto a implementar aos diferentes níveis de Governo. Estes têm que ser minuciosamente analisados, para que sejam maximizados os recursos disponíveis, uma vez que estes são limitados. A implementação dos diferentes projectos, que suportam o desenvolvimento de uma estratégia de *e-government*, tem que obrigatoriamente garantir a obtenção de valor acrescentado em termos redução da burocracia, dos custos e do aumento da transparência e da participação do cidadão no processo governativo.

A política de *e-government* deve ser aberta à sociedade, à colaboração dos cidadãos, do sector privado, e de outros departamentos do Governo, para que sejam garantidas a qualidade do serviço e a acessibilidade ao *e-government*. A implementação de uma política de *e-government* não pode ser entendida como uma questão interna, que apenas diz respeito aquele nível de governo e aos seus funcionários.

Os cidadãos, como elemento central do desenvolvimento da estratégia de *e-government*, devem ter voz activa no planeamento e implementação da mesma, de forma a diminuir o seu cepticismo quanto à sua utilização. O sector privado, como bom conhecedor de questões como o comércio electrónico, informática, *marketing*, entre outras, necessárias à implementação do *e-government*, pode ajudar os responsáveis políticos a escolher as acções cuja a implementação conduza a ganhos de eficiência, aumento de capacidade de resposta e conseqüente satisfação dos cidadãos. Os departamentos de Governo aos diferentes níveis devem interagir e colaborar, na implementação da estratégia de *e-government*, e abandonar a postura tradicional, que se caracteriza por uma grande relutância em trabalhar em conjunto, para que sejam maximizados os benefícios e possa existir um intercâmbio de conhecimentos.

Finalmente, a colaboração e o compromisso cívico dos cidadãos são, sem dúvida, necessárias para o sucesso da implementação de uma estratégia de *e-government*. O *e-government* é dirigido para o cidadão com o objectivo claro de proporcionar melhorias nas suas vidas. Para que haja um compromisso cívico efectivo dos cidadãos, os responsáveis políticos e outros responsáveis pelo desenho e implementação da

estratégia de *e-government* devem encorajar a consulta e participação dos *stakeholders* (cidadãos, empresas, organizações sociais e outras organizações governamentais) na definição da estratégia, de forma a adquirirem conhecimento sobre o que os agentes externos à organização, mas com interesse nela, entendem como aquilo que o *e-government* deve proporcionar. É necessário apostar na construção de modelos que permitam a consulta ao cidadão e a sua participação, para que seja garantido o compromisso do cidadão. Os responsáveis devem preocuparem-se em informar os cidadãos das suas escolhas e explicá-las. O *e-government* é para o cidadão e a sua implementação só tem interesse se os cidadãos o entenderem e utilizarem.

O Caso Português: Plano de Acção para o Governo Electrónico

A elaboração do *Plano de Acção para o Governo Electrónico (PAGE)* é da responsabilidade da UMIC, e integra o *Plano de Acção para a Sociedade da Informação*, mais concretamente, corresponde à pormenorização do seu Pilar n.º 3—a qualidade e eficiência dos serviços públicos⁵. Com a realização deste plano pretendeu-se: (1) definir a estratégia a seguir para a implementação do governo electrónico em Portugal; e (2) apresentar as acções e projectos a desenvolver, agrupados em eixos, com a indicação da data da sua realização.

A eficiência e qualidade do serviço público são a máxima que suporta a definição deste plano. Assim, e de acordo com o exposto no *PAGE*, o *e-government* deve permitir ao sector público colocar-se entre os melhores prestadores de serviços do país. Para que tal aconteça, os organismos públicos devem centrar a sua atenção nos seus clientes—cidadãos individuais e empresas.

Para que seja possível ao sector público situar-se entre os melhores prestadores de serviços em Portugal, e de acordo com o definido no *PAGE*, o *e-government* deve traduzir-se no aumento: (1) da conveniência e satisfação dos cidadãos; (2) da eficiência com menores custos; (3) transparência do aparelho do Estado; por último; (4) deve também contribuir para incentivar a participação democrática dos cidadãos.

Da leitura do documento, fica a ideia, que os responsáveis na sua elaboração estiveram exageradamente presos à qualidade e eficiência dos serviços públicos, esquecendo-se das restantes áreas em que o *e-government* deve, e pode, desempenhar um papel fundamental. É notória a preocupação dos responsáveis com a qualidade e eficiência dos serviços, deixando para segundo plano outros objectivos, de importância capital, como a (re)aproximação dos cidadãos ao Governo e o aumento da participação cívica. O foco centra-se na reforma administrativa e na redução dos custos. Procura-se um novo modelo para a prestação do serviço público e relega-se para segundo plano a oportunidade de criar condições que possibilitem a tão necessária revitalização da participação cívica dos cidadãos. Para a UMIC, o *e-government*

⁵ São sete os pilares que compõem o *Plano de Acção para a Sociedade da Informação*, a saber: (1) uma sociedade da informação para todos; (2) novas capacidades; (3) qualidade e eficiência dos serviços públicos; (4) melhor cidadania; (5) saúde ao alcance de todos; (6) novas formas de criar valor económico; e (7) conteúdos atractivos.

em Portugal deve ser visto como uma estratégia que permita ao sector público colocar-se entre os melhores prestadores de serviços do país.

A missão do *e-government* português traduz, de forma abrangente, um conjunto de intenções e aspirações para o futuro, sem especificar como devem ser atingidas. É certo, que é mutável ao longo do tempo e deverá alterar-se de acordo com o ambiente interno e externo das organizações. No entanto, entendemos que a definição da missão expressa no *PAGE* poderia ter ido mais longe. É fácil perceber que os objectivos do *e-government* em Portugal passam quase exclusivamente pelo aumento da qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos, deixando cair a bandeira da renovação da participação cívica dos cidadãos. “A missão do Governo Electrónico é proporcionar serviços públicos integrados, de qualidade, centrados no cliente e com ganhos de eficiência, de transparência e de racionalização de custos” (*PAGE*: 9).

A missão é concretizada pela definição de objectivos. No caso da política de *e-government* portuguesa, os objectivos estratégicos definidos são seis, a saber: (1) conveniência e satisfação; (2) eficiência com menores custos; (3) transparência; (4) participação democrática; (5) liderança do sector público; e (6) reconhecimento de Portugal.

Estes objectivos serão alcançados através da intervenção em sete áreas, a saber:

- serviços públicos orientados para o cidadão;
- administração pública moderna e eficiente;
- nova capacidade tecnológica;
- racionalização de custos e comunicações;
- gestão eficiente das compras;
- serviços próximos dos cidadãos;
- adesão aos serviços públicos interactivos.

É certo que um dos objectivos nucleares do *e-government* é a participação democrática, que, segundo o *PAGE* traduz-se na atribuição aos cidadãos de novas condições para acederem à informação do Governo. Assumindo-se que possibilitando um maior acesso à informação e um maior conhecimento dos procedimentos estão reunidas as condições para que a participação dos cidadãos aumente, fica por demonstrar uma maior vontade política em promover o desenvolvimento do *e-government* com propósitos democráticos. Faltou, assim, a definição de metas significativas em termos de participação política.