

Colecção  
INOVAÇÃO E GOVERNAÇÃO NAS AUTARQUIAS

---

# CIDADANIA DIGITAL E DEMOCRATIZAÇÃO ELECTRÓNICA



Sociedade Portuguesa de Inovação



---

# F I C H A T É C N I C A

---

## **Título**

CIDADANIA DIGITAL E DEMOCRATIZAÇÃO ELECTRÓNICA

## **Autores**

André Azevedo Alves  
José Manuel Moreira

## **Editor**

© SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação  
Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, S.A.  
Edifício “Les Palaces”, Rua Júlio Dinis, 242,  
Piso 2 – 208, 4050-318 PORTO  
Tel.: 226 076 400; Fax: 226 099 164  
spiporto@spi.pt; www.spi.pt  
Porto • 2004

## **Produção Editorial**

Principia, Publicações Universitárias e Científicas  
Av. Marques Leal, 21, 2.º  
2775-495 S. JOÃO DO ESTORIL  
Tel.: 214 678 710; Fax: 214 678 719  
principia@principia.pt  
www.principia.pt

## **Revisão**

Marília Correia de Barros

## **Projecto Gráfico e Design**

Mónica Dias

## **Paginação**

Xis e Érre, Estúdio Gráfico, Lda.

## **Impressão**

MAP – Manuel A. Pacheco

**ISBN** 972-8589-40-9

**Depósito Legal** 220232/04

Produção apoiada pelo Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), co-financiado pelo Estado Português, e pela União Europeia, através do Fundo Social Europeu.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

# CIDADANIA DIGITAL E DEMOCRATIZAÇÃO ELECTRÓNICA

André Azevedo Alves

José Manuel Moreira



Sociedade Portuguesa de Inovação



---

# INTRODUÇÃO

---

O novo paradigma emergente da afirmação da sociedade do conhecimento e da informação exige a reconsideração das funções do Estado e a adaptação da Administração Pública às novas realidades. Importa ter em conta que, face à rápida desactualização de muito do conhecimento técnico adquirido, é hoje em dia crucial ensinar a aprender e ajudar a criar formas de pensar que possibilitem aos indivíduos anteciparem e adaptarem-se às turbulências dos vários contextos em que actuam.

Nesta obra são abordados os principais objectivos e estratégias de implementação do governo electrónico, bem como o papel dos poderes públicos na promoção de uma efectiva cidadania digital. O reforço da democracia electrónica e os modos de incentivar a participação e vigilância cívicas, propiciando maior transparência e rapidez, desde as votações à avaliação das políticas públicas, assumem aqui especial relevância.

No primeiro capítulo deste manual abordaremos as questões relacionadas com o governo electrónico, com especial atenção para os desafios que se colocam à modernização da Administração Pública. No segundo capítulo, será tratada a problemática da cidadania no contexto da sociedade de informação, com destaque para as temáticas relacionadas com a globalização, as alterações do paradigma organizacional, a evolução cultural, a exclusão digital, a segurança e a privacidade. No terceiro capítulo, dedicaremos a nossa atenção às temáticas da democracia electrónica e das formas de avaliação da situação em matéria de participação na sociedade da informação. Por fim, no quarto capítulo, abordaremos a relação entre Administração Pública, governo limitado e sector voluntário no contexto da sociedade de informação.

ANDRÉ AZEVEDO ALVES  
JOSÉ MANUEL MOREIRA



CAPÍTULO

# 1

## GOVERNO ELECTRÓNICO: OBJECTIVOS E ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

### O B J E C T I V O S

- Compreender em que consiste o governo electrónico e quais os principais objectivos que lhe estão associados.
- Avaliar a relação entre as estratégias de implementação do governo electrónico e a modernização da Administração Pública.
- Alertar para os principais desafios que se colocam à implementação do governo electrónico.
- Compreender o enquadramento nacional e europeu em matéria de promoção do governo electrónico.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

Com o advento e a generalização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), os governos de todo o mundo são actualmente confrontados com um conjunto de oportunidades e desafios. Para responder aos desafios e tirar partido das oportunidades que se colocam é essencial uma adaptação da Administração Pública que seja simultaneamente profunda e flexível.

O rápido crescimento dos fluxos financeiros, comerciais, migratórios e culturais inerente ao actual processo de globalização, conjugado com a imperativa necessidade de promover um mais eficiente uso dos recursos orçamentais, colocam na ordem do dia importantes questões quanto a uma nova concepção das estruturas de governação e do funcionamento da Administração Pública.

A soberania e a autonomia passam hoje inequivocamente pelo desenvolvimento de uma adequada infra-estrutura de governo electrónico capaz de uma ágil adaptação às crescentes exigências que se colocam a nível global e local.

As opções que forem feitas quanto à utilização das novas ferramentas digitais pelos governos, bem como as respectivas estratégias de implementação, assumem aqui uma importância decisiva. 

### 1.1.

## DEFINIÇÃO DE GOVERNO ELECTRÓNICO

Os significativos e contínuos avanços a nível das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) permitem enormes ganhos a nível da prestação de serviços e da gestão das organizações, em particular nas

mais complexas.

A precisão e velocidade das comunicações, os novos instrumentos de gestão da informação, as cada vez mais alargadas possibilidades de funcionamento em rede e o desenvolvimento de opções tecnológicas que permitem melhorar a qualidade dos processos operacionais e de decisão levam a que exista, actualmente, um potencial de redução de custos e obtenção de ganhos de eficiência e eficácia que não pode ser ignorado pelos Estados.

A noção de governo electrónico surge precisamente para designar o processo de transformação nas estruturas e relações internas e externas dos vários níveis do Estado e da Administração Pública através da incorporação e da potencialização das TIC.

Quando falamos hoje em dia de governo electrónico o conceito a que nos referimos vai para além da incorporação das TIC e inclui também, e

com crescente relevância, a satisfação de exigências para uma Administração Pública menos burocratizada e mais centrada nos cidadãos.

**Governo Electrónico:** conceito que engloba o recurso às TIC para a obtenção de ganhos de eficiência e eficácia nos vários níveis do Estado e da Administração Pública, quer no plano das relações internas (G2G), quer no das relações externas (G2B e G2C), assim como o modo de facultar serviços públicos menos burocratizados e mais centrados nos cidadãos através da modernização das estruturas de governação.

É importante explicitar mais claramente o que se entende por relações internas (G2G) e externas (G2B e G2C) quando falamos de governo electrónico.

**G2G** (*Government to Government*): relações internas que envolvem acções e funções de diferentes níveis do Estado ou departamentos da Administração Pública. Podem concretizar-se a nível *horizontal* (por exemplo: entre serviços pertencentes a dois ou mais Ministérios) bem como a nível *vertical* (por exemplo: entre os Municípios e a Administração Central).

**G2B** (*Government to Business*): relações externas que envolvem a interacção com as empresas. Incluem os processos de compras e estabelecimento de contratos para prestação de serviços por empresas, assim como funções reguladoras e de recolha (e transmissão) de informação (por exemplo: para efeitos fiscais).

**G2C** (*Government to Citizens*): relações externas que envolvem a interacção com os indivíduos enquanto cidadãos. Incluem a transmissão e recolha de informação, a prestação de serviços e também os processos de consulta e participação.

Um conceito que importa também definir em matéria de governo electrónico, em particular pela crescente relevância e especificidade que lhe vem sendo atribuída nos planos estratégicos nesta área<sup>1</sup>, é o de operações de *Internal Efficiency and Effectiveness* (IEE).

**IEE** (*Internal Efficiency and Effectiveness*): designação que engloba os processos de modernização conduzidos a nível interno de um dado departamento, que têm por objectivo aumentar a eficiência e qualidade dos serviços através da adopção das melhores práticas existentes no mercado. Entre as áreas onde existem maiores oportunidades podem destacar-se a gestão da informação, dos meios financeiros e dos recursos humanos.

## 1.2.

# O POTENCIAL DO GOVERNO ELECTRÓNICO

Através da aplicação das TIC e da modernização da Administração Pública, as medidas relacionadas com a implementação do governo electrónico podem proporcionar, se correctamente aplicadas, importantes melhorias em múltiplas vertentes:

- Simplificação da prestação de muitos serviços aos cidadãos e às empresas, com especial incidência naqueles onde o tratamento de documentos e o processamento de informação assume grande relevância;
- Maior rapidez e facilidade na obtenção de informação e no esclarecimento de dúvidas por parte dos cidadãos e das empresas relativamente à Administração Pública;
- Elevação dos padrões de eficiência e redução dos custos da Administração Pública, com potencial eliminação de níveis supérfluos de gestão e integração de sistemas e serviços sempre que possível;
- Aumentar a capacidade de resposta da Administração Pública às iniciativas dos cidadãos e proporcionar-lhes possibilidades de participação mais alargada<sup>2</sup>;
- Colaboração mais próxima entre os vários níveis do Estado e os vários serviços da Administração Pública, evitando redundâncias, otimizando recursos e promovendo uma mais eficaz aplicação do princípio da subsidiariedade<sup>3</sup>.
- Facilitar o campo de manobra da sociedade civil e das comunidades locais através da remoção dos entraves burocráticos à sua actuação.

Note-se no entanto que a aplicação das TIC, por si só, não garante a concretização de nenhum destes objectivos. Se é certo que em matéria de governo electrónico a tecnologia assume um papel central, não é menos verdade que todo o potencial de melhoria existente só pode ser aproveitado se a inovação tecnológica for acompanhada de uma reavaliação das funções do Estado, centrando a sua actuação nas suas atribuições essenciais, bem como por uma nova cultura da Administração Pública (MOREIRA, 2002).

Se assim não for, medidas aparentemente benévolas podem revelar-se simplesmente inúteis ou até geradoras de desperdícios adicionais. Vale a pena a este propósito referir o alerta lançado pela ONU (2003, p. 10) relativamen-

te à existência de **três tipos possíveis de desenvolvimento do governo electrónico**, dos quais só o terceiro pode ser considerado desejável:

- **Gerador de desperdícios:** consome recursos sem, no entanto, se traduzir na optimização da actuação operacional do Estado;
- **Inútil:** ainda que optimize a actuação operacional do Estado não produz efeitos significativos sobre a prossecução dos objectivos preferidos pela sociedade;
- **Significativo:** optimiza a actuação do Estado e, simultaneamente, potencializa o desenvolvimento das capacidades dos cidadãos e da sociedade civil, aumenta as possibilidades de genuína participação no processo político e serve de suporte aos valores fundamentais.

### 1.3.

## PRINCÍPIOS DE BOA GOVERNAÇÃO

Em ligação próxima com o ponto anterior, importa ter em conta que qualquer estratégia de implementação do governo electrónico não dispensa uma rigorosa aplicação dos princípios de

boa governação que se devem aplicar nos contextos mais «tradicionais».

O quadro 1.1 – em que seguimos com algumas adaptações Leitner (2003, p. 14) – permite-nos apreciar de que forma os princípios de boa governação se relacionam e devem reflectir em qualquer estratégia de promoção do governo electrónico.

Princípios de boa governação	Impacto do governo electrónico
Coerência na concepção das políticas	Facilita a coordenação de políticas entre departamentos ministeriais, agências públicas e níveis da Administração
Democracia participativa ao nível das políticas públicas	Possibilita o envolvimento activo dos <i>stakeholders</i> nas políticas públicas
Consistência, eficácia, eficiência na implementação das políticas <i>O Estado faz aquilo que diz</i>	Facilita a implementação cooperativa e em rede das políticas de forma mais rápida e económica
Transparência e abertura do processo político no seu conjunto <i>O Estado informa sobre o que faz</i>	Disponibiliza a informação de forma acessível e com baixo custo

**Quadro 1.1** • Impacto do governo electrónico na concretização dos princípios de boa governação

Importa ter presente que o potencial do governo electrónico só pode ser correctamente compreendido à luz de princípios mais gerais e abrangentes, sob pena de ficarmos restringidos a visões puramente tecnológicas, tecnocráticas ou contabilísticas.

Como veremos de seguida, a mesma preocupação deve ser tida em conta ao analisar o impacto do governo electrónico sobre a Administração Pública.

## 1.4.

# IMPLICAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública e os seus agentes desempenham um papel central na actividade do Estado. Assim sendo, um dos mais importantes aspectos do governo electrónico é a forma como este se repercutirá no funciona-

mento e na gestão da Administração Pública.

O papel dos agentes da Administração Pública será crucial para avaliar de que forma o potencial da implementação das TIC está a ser (ou não) convenientemente aproveitado. Também aqui o «factor humano» será o principal condicionante do modo como serão implementados os necessários ajustamentos estruturais e procedimentais e do modo como serão utilizadas as novas tecnologias no interior das suas instituições e departamentos. Valerá pois a pena dedicar alguma atenção às exigências colocadas à Administração Pública e aos seus agentes pelo governo electrónico.

### 1.4.1. TEORIA DAS BUROCRACIAS

A teoria das burocracias tem, ao longo das últimas décadas, conhecido importantes avanços que vieram colocar em causa visões simplistas que concebiam a burocracia de forma neutral e impessoal e os burocratas como meros aplicadores desinteressados de instruções recebidas.

Há dois aspectos essenciais que devem ser sempre tidos em conta sobre o carácter das organizações burocráticas:

1. Nas organizações burocráticas, tradicionalmente, os respectivos gestores e funcionários não recebem nenhuma parte do resultado líquido das actividades da organização como rendimento pessoal;

2. A maior parte das receitas de uma organização burocrática deriva, regra geral, de outras fontes que não a venda dos seus serviços no mercado.

As duas características apresentadas permitem-nos compreender que a esmagadora maioria das agências governamentais e dos departamentos da Administração Pública, assim como grande parte das estruturas administrativas regionais e locais se enquadram na definição de burocracia, pelo que o seu funcionamento e a forma como tenderá a reagir a processos de ajustamento deve ser entendida nesse contexto.

Por um conjunto de razões explicadas pela teoria da escolha pública, sabemos que as burocracias tendem naturalmente a procurar maximizar o seu orçamento, área de influência e dimensão<sup>4</sup>. É essencial que estas tendências sejam tidas em conta em todos os esforços de reforma e modernização, concebendo adequados esquemas de incentivos e penalizações e tendo em atenção aspectos institucionais e narrativos como a história, a cultura e os códigos de conduta (implícitos ou explícitos) de cada departamento.

## 1.4.2. FLEXIBILIDADE, AUTONOMIA E FORMAÇÃO

Face à necessidade de alterar processos, introduzir novas tecnologias e reformar estruturas, a **flexibilidade** dos agentes da Administração Pública será cada vez mais importante. Mais do que trabalhar eficientemente numa dada estrutura institucional com determinados procedimentos fixos, o bom funcionamento da Administração Pública exigirá de forma crescente a capacidade de adaptação a ambientes de trabalho em mudança rápida, com substituição de funções tradicionais e com o incentivo à criação de estruturas mais fluidas e menos rígidas.

Uma maior **autonomia** dos departamentos e das agências da Administração Pública, desde que acompanhada da correspondente responsabilização, pode desempenhar aqui um papel importante. A melhor forma de favorecer a adopção de novos processos mais eficientes e de promover a cooperação entre diversas estruturas será, na grande maioria dos casos, estabelecer um enquadramento que possibilite maiores graus de liberdade e de autonomia e que, simultaneamente, seja mais exigente na avaliação das responsabilidades em cada departamento em função da eficiência na aplicação dos recursos e da qualidade dos serviços prestados.

Um acréscimo de flexibilidade e autonomia que, por sua vez, só poderá ser concretizado através de um reforçado empenho e exigência na **formação e qualificação** dos agentes da Administração Pública. No que toca ao governo electrónico, essa formação não passa apenas pela capacidade de utilizar efi-

cazmente as novas tecnologias e pela reconversão profissional mas também pela potenciação de capacidades de adaptação à mudança, de avaliação do desempenho dos serviços e de procura activa de novas formas de conceber e executar os serviços públicos.

### 1.4.3. PARA UMA BUROCRACIA VIRTUAL

Para além dos aspectos já tratados, a implementação do governo electrónico deverá acarretar uma progressiva mudança de paradigma no que toca a várias características do funcionamento da Administração Pública. Uma mudança de paradigma que, seguindo Fountain (2001, pp. 44-63), podemos considerar como a passagem de uma burocracia «tradicional», de tipo «Weberiano» para uma burocracia «virtual» e cujos principais elementos se encontram esquematizados no quadro 1.2:

<b>Características de uma burocracia tradicional</b>	<b>Características de uma burocracia virtual</b>
Diferenciação funcional; divisão precisa do trabalho; fronteiras jurisdicionais claras	Estruturação da informação através do uso das TIC; estrutura organizacional baseada em sistemas de informação e não em pessoas
Hierarquia de departamentos e de indivíduos	Comunicação electrónica e informal; trabalho e tomada de decisões em equipas
Arquivos, documentos escritos, funcionários encarregados de manter e transmitir ficheiros	Ficheiros digitalizados, mantidos e transmitidos electronicamente por múltiplos processos; funcionários encarregados de manter <i>hardware</i> , <i>software</i> e telecomunicações
Funcionários neutrais, impessoais, ligados a um departamento em particular	Funcionários com funções transversais
Sistemas de regras gerais de escritório; procedimentos operacionais padronizados	Regras inseridas em aplicações e sistemas de informação; uma estrutura invisível e virtual
Processamento lento devido a atrasos, múltiplos intervenientes em cadeia, indisponibilidade de informação	Processamento rápido ou em tempo real
Longos ciclos de <i>feedback</i> e ajustamento	Monitorização constante e <i>feedback</i> contínuo; possibilidade de processos de ajustamento mais rápidos ou em tempo real

**Quadro 1.2** • Comparação entre uma burocracia tradicional, de tipo «Weberiano», e uma burocracia virtual. Adaptado de Fountain (2001, p. 61)

Apesar das limitações deste tipo de esquematização e da simplificação que lhe está necessariamente associada, cremos que esta distinção entre os dois paradigmas contribui para um melhor entendimento sobre a forma como o potencial de mudança do governo electrónico poderá repercutir-se nas estruturas da Administração Pública. Do confronto entre os dois paradigmas é possível verificar que, relativamente às suas congéneres tradicionais, as burocracias da era do governo electrónico terão de evoluir no sentido de uma muito maior rapidez e flexibilidade nos procedimentos, de uma diminuição dos tempos de resposta às solicitações que lhes são colocadas e de um acréscimo de autonomia e versatilidade dos seus agentes. Igualmente importante será a capacidade para receber *feedback* e efectuar os necessários ajustamentos em tempo útil, sendo que neste aspecto assume particular importância a gestão da informação e da comunicação por parte da Administração Pública.

#### 1.4.4. GESTÃO DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

*A Gestão da Informação prende-se com os esforços organizacionais relacionados com o valor, o custo, a qualidade, a utilização, a origem, a segurança, a propriedade, a distribuição, a fiabilidade, a adequação, e a pertinência da Informação como suporte da missão e dos objectivos das organizações. Numa perspectiva de Governo Digital, a Gestão da Informação é da maior importância para integrar esforços que geralmente são pensados isoladamente, sem o enquadramento que lhes permita coordenar, gerir e antecipar a complexidade do relacionamento entre as diversas entidades envolvidas, sejam elas individuais ou colectivas.*

Feliz Ribeiro Gouveia (2003, p.158)

A dimensão e complexidade das estruturas da Administração Pública faz com que a implementação das TIC seja nesse contexto uma tarefa particularmente difícil. Independentemente do previsto no quadro legislativo, na prática, as instituições públicas tenderão a ser lentas (ou mesmo a oferecer resistência) na adopção de novas tecnologias e procedimentos de gestão da informação. Também nesta área a formação dos agentes da Administração Pública deverá ser acompanhada das necessárias alterações no enquadramento institucional por forma a que seja estimulado um empenhamento activo nas reformas necessárias.

No contexto da influência do governo electrónico na gestão da informação por parte da Administração Pública há três elementos que merecem destaque:

- 1. Estandarização do tratamento de dados:** a partilha de informações e de bases de dados entre diferentes serviços e departamentos só é possível se forem implementados padrões compatíveis de tratamento de dados no conjunto da Administração Pública. As possibilidades de estandarização e cooperação na recolha e tratamento dos dados são potenciadas pela Internet (Fountain, 2001, pp. 27-29), criando-se oportunidades de eliminação de procedimentos repetidos e diminuindo a justificação para as situações em que diferentes departamentos recolhem informação idêntica ou muito similar. Além disso, a estandarização dos dados pode sugerir novas formas de análise, as quais, eventualmente, podem conduzir a mudanças nas relações entre serviços e na sua organização interna. Por último, a estandarização pode permitir significativas poupanças se a identificação de procedimentos redundantes conduzir à eliminação dos respectivos serviços ou ao seu redimensionamento.
- 2. Alargamento do uso dos sistemas de informação como suporte à tomada de decisões:** a utilização de meios informáticos de processamento da informação gera importantes possibilidades de melhoria nos processos de tomada de decisão. Um uso eficiente dos sistemas de informação na Administração Pública deverá permitir que qualquer processo de tomada de decisões beneficie do conhecimento dos melhores especialistas de diferentes departamentos e serviços. Para além de uma maior incorporação do conhecimento técnico na tomada de decisões, os sistemas de informação permitem um ajustamento mais rápido (ou mesmo em tempo real) à alteração de variáveis externas relevantes para as acções da Administração. A utilização das novas tecnologias de gestão de informação deverá permitir obter uma maior coerência e consistência no que toca às decisões tomadas, quer a nível horizontal (entre diferentes áreas funcionais), quer a nível vertical (entre diferentes estratos do Estado e da Administração Pública), minimizando contradições e propiciando maior certeza e estabilidade aos cidadãos.
- 3. Novo enquadramento de funções:** com a estandarização de procedimentos e a expansão da utilização dos sistemas de informação na tomada de decisões surgirá a necessidade de redefinir as funções de um número considerável de serviços e de promover uma profunda reestruturação em muitos departamentos. Se por um lado o papel

dos analistas de sistemas ganhará uma importância crescente graças às suas tarefas de estudo e redefinição dos processos de trabalho, por outro, a maior standardização de procedimentos tenderá a eliminar a necessidade de alguns níveis intermédios de gestão na Administração Pública. As várias agências e departamentos tenderão gradualmente a dividir-se em dois grandes grupos de acordo com as suas funções, que poderão centrar-se na interacção e comunicação com os cidadãos ou em tarefas de *back-office* e processamento de dados, onde o potencial de integração administrativa graças ao uso das TIC é mais significativo.

A nível da comunicação e interacção com os cidadãos, para além das questões de participação e democracia electrónica que serão tratadas no Capítulo 3, a implementação do governo electrónico exige, para ser bem sucedida, que a utilização crescente das TIC seja acompanhada de uma efectiva **responsabilização dos serviços face aos cidadãos**. De facto, de nada servirão os instrumentos tecnológicos se não forem acompanhados de uma cultura da Administração Pública que garanta **transparência** nos seus processos e uma atitude de **solicitude** e **rigor** nas respostas às solicitações e pedidos de esclarecimento por parte dos cidadãos. Uma atitude de rigor e solicitude que passa não só pelo fornecimento de **informação correcta e adequada** a cada caso dentro de **tempos de resposta úteis**, mas também pela **coerência e coordenação** entre os vários serviços. Só desta forma será possível que os diversos serviços evitem na sua comunicação contradições e sobreposições, as quais, por gerarem incerteza e introduzirem elementos de potencial arbitrariedade, prejudicam gravemente os cidadãos e impõem tremendos e desnecessários custos à actividade económica<sup>5</sup>.

## 1.5.

---

# ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

---

Para que o potencial do governo electrónico em termos de ganhos de eficiência e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos seja realizado é essencial que na sua implementação

estejam definidos de forma precisa objectivos estratégicos e se respeite um conjunto de princípios na sua prossecução. Igualmente importante no desenho e na concretização das estratégias será compreender a natureza institucional de muitas das alterações necessárias.

## 1.5.1. ORIENTAÇÃO PARA OS RESULTADOS

O objectivo primordial da estratégia do governo electrónico deve ser a melhoria da eficiência e qualidade do serviço público e não a implementação de novas tecnologias. A implementação das TIC não deve ser concebida como um fim em si mesmo mas antes como um meio para a obtenção de resultados que transcendem as questões tecnológicas.

Neste sentido, é possível enunciar algumas orientações estratégicas que devem ser seguidas na implementação do governo electrónico:

1. Dado que os recursos são limitados, devem ser estabelecidas de forma clara e fundamentada **prioridades** nas iniciativas a desenvolver, privilegiando os **projectos mais simples** e com **maior impacto positivo sobre os cidadãos**;
2. Todos os projectos devem ter um **objectivo claro e verificável** de forma a evitar que as iniciativas de promoção do governo electrónico se transformem numa forma de simplesmente «despejar» recursos financeiros adicionais sobre os serviços existentes;
3. Existe um papel importante a ser desempenhado por uma **unidade responsável pela coordenação de esforços na área do governo electrónico** (actualmente, no caso português, a UMIC<sup>6</sup>). Essa unidade deverá exercer uma função de **liderança**, promovendo activamente a colaboração entre os vários departamentos do Estado e serviços da Administração Pública, aconselhando no estabelecimento de prioridades claras, desenvolvendo recomendações para o enquadramento regulador, fomentando e difundindo padrões de interoperabilidade e avaliando os progressos efectuados e as principais lacunas existentes;
4. A **responsabilidade** pela implementação do governo electrónico deve ser **disseminada** por todos os patamares do Estado e da Administração Pública, **incluindo os níveis mais elevados da gestão pública**;
5. Para além da aposta na formação, é imperativo **recrutar e reter** um volume adequado de **recursos humanos com as capacidades indispensáveis à implementação do governo electrónico**, quer a nível tecnológico quer a nível da concepção, avaliação e reestruturação dos processos organizativos e administrativos;
6. Nos processos de decisão, devem ser incluídas **análises custo-benefício do impacto da implementação de cada iniciativa** proposta

no âmbito do governo electrónico por forma a fundamentar as opções tomadas e minimizar o desperdício de recursos;

7. Deve ser promovida a **cooperação entre os fornecedores, as instituições públicas e os utilizadores dos serviços** com o objectivo de melhorar continuamente as soluções organizacionais e as plataformas tecnológicas implementadas;
8. É essencial que haja um firme comprometimento no sentido de **eliminar, redimensionar ou reorientar a actividade de todos os serviços que se tornem redundantes** em função da aplicação do governo electrónico, de forma a garantir que o potencial existente de ganhos de eficiência e redução de custos seja substancialmente realizado.

## 1.5.2. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Um outro aspecto importante a ter em conta em qualquer estratégia de implementação do governo electrónico é que o processo terá de combinar simultaneamente elementos de centralização e descentralização.

Como realça Fountain (2001, pp. 35-36), a tradicional tensão entre a tomada de decisões a nível central, regional ou local pode ser minimizada pelo advento do governo electrónico. Se é certo que em muitas áreas é necessário algum grau de controlo central, é também sabido que o excessivo centralismo impede o desenvolvimento de capacidades de resposta e adaptação locais e impõe elevados custos de monitorização e coordenação, assim como atrasos consideráveis no funcionamento das burocracias e prejuízos para os cidadãos. A utilização das TIC vem permitir que dados recolhidos a nível local possam ser facilmente transferidos, processados e armazenados a nível central, o que reduz em grande medida o espaço físico e o pessoal necessário para tratar desse tipo de tarefas. Por outro lado, toda a informação processada e armazenada centralmente pode também ser mais facilmente utilizada a nível local e regional, o que permite a transferência de mais competências e um grau acrescido de descentralização das decisões e das políticas em muitas áreas.

O desafio prático consiste, assim, em estruturar os vários departamentos e serviços de forma a tirar partido dos benefícios do conhecimento local de forma conjugada com o uso de sistemas centralizados de processamento e armazenamento da informação, que permitem evitar redundâncias e melhorar a qualidade quer das políticas quer das decisões operacionais.

Assim, a centralização no tratamento de alguns dados poderá permitir a descentralização de um volume acrescido de competências de tal forma que um mais significativo volume de funções passe a ser desempenhado a nível local e regional.

### 1.5.3. AGÊNCIAS VIRTUAIS

Um aspecto essencial do governo electrónico é a aplicação nas relações G2C, G2B e inclusivamente G2G do conceito de *agência virtual*.

**Agência Virtual:** conceito que engloba todas as iniciativas de utilização da Internet e de tecnologias relacionadas por departamentos do Estado e serviços da Administração Pública nas relações G2C, G2B e G2G. Cada agência virtual pode limitar-se a um departamento ou serviço ou ser o resultado da cooperação de vários. Pode igualmente limitar-se a funções de *front-office* ou pressupor uma integração mais ou menos significativa nos processos de *back-office*.

A difusão das TIC permite o desenvolvimento de uma nova arquitectura assente na distinção entre as funções de *front-office* (onde se incluem não só as agências virtuais, mas também os centros de atendimento telefónico e os postos físicos de atendimento) que deverão estar cada vez mais acessíveis aos cidadãos e às empresas, e as funções de *back-office* que poderão estar localizadas em qualquer local, desde que integradas e suportadas por uma rede adequada de sistemas de comunicação.

Após uma primeira fase em que se tende a fazer uma transposição mais ou menos directa das funcionalidades de cada serviço para uma agência virtual correspondente, os maiores ganhos a nível de eficiência e de prossecução dos objectivos de boa governação encontram-se na integração a nível do *back-office*.

A este nível podem ser actualmente definidos, como refere Leitner (2003, pp. 34-35), três tipos principais de integração:

- 1. Integração centrada no *front-office*:** consiste em juntar informação e dados de vários *back-offices* num único *front-office*. Tem por objectivo permitir que cada cidadão ou empresa possam requerer serviços providenciados por diferentes *back-offices* através de um único *front-office*. Neste nível de integração os vários *back-offices* podem nem sequer interagir entre eles.
- 2. Integração centrada nos recursos:** consiste em procedimentos avançados de partilha de dados em que os vários *back-offices* utilizam informação organizada centralmente (mas que pode estar armazenada

de forma dispersa). Os sistemas integrados de gestão de arquivos desempenham aqui um papel fundamental.

- 3. Integração centrada nos processos:** consiste na integração dos processos dos vários *back-offices*. Os beneficiários deixam de necessitar de interagir com várias agências, passando cada processo a ser conduzido através da cooperação activa entre os vários departamentos e serviços.

O maior potencial reside claramente no segundo e no terceiro tipo de integração mas deve ser tido em conta que é também a esses níveis que se colocam as maiores exigências em termos de confiança dos cidadãos nas estruturas públicas e de colaboração entre estas últimas.

## ESTUDO DE CASO

### Portal do Cidadão

Foi lançado em Março de 2004 o Portal do Cidadão ([www.portaldocidadao.pt](http://www.portaldocidadao.pt)), um projecto da responsabilidade da Unidade Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) que arrancou com a participação de 120 organismos públicos.

O Portal divide-se em duas grandes áreas funcionais: uma dedicada aos cidadãos (G2C) e outra dedicada às empresas (G2B), apresentando em ambas as áreas um vasto conjunto de conteúdos e de serviços.



Figura 1.1 • Página de abertura do Portal do Cidadão ([www.portaldocidadao.pt](http://www.portaldocidadao.pt))

Na sua fase inicial, 50% dos serviços proporcionados no Portal são de carácter informativo, 30% de carácter interactivo e os restantes 20% de natureza transaccional. Os serviços do Portal representam cerca de 500 assuntos do quotidiano dos cidadãos e das empresas. Alguns dos actos envolvem a participação de diferentes organismos, o que exigiu a adaptação de alguns impressos e formulários. A integração entre o Portal e os vários organismos envolvidos não é ainda, no entanto, completa pelo que os utilizadores continuam a ser confrontados com janelas sobrepostas das diversas áreas. Entre os casos de integração de serviços destaca-se o acto de alteração de morada, que implicou adaptações nos 15 organismos envolvidos. As fases seguintes do desenvolvimento do Portal do Cidadão deverão apostar na integração a nível de *back-office*.

**Fontes:** [www.portaldocidadao.pt](http://www.portaldocidadao.pt) e João Ramos, «Portal do Cidadão arranca» in *Expresso*, 13 de Março de 2004.

## 1.5.4. GARANTIR A ADESÃO DOS CIDADÃOS

Nenhuma estratégia, por mais bem implementada que seja, se poderá considerar bem sucedida se não garantir a adesão e o envolvimento dos cidadãos que são, afinal, os seus destinatários e principal razão de ser.

A este propósito é importante ter presentes os três factores considerados decisivos pela ONU (2003, pp. 8-9) para assegurar que os utilizadores potenciais do governo electrónico tirem partido dos serviços disponibilizados:

- 1. Percepção de valor acrescentado:** qualquer iniciativa de desenvolvimento do governo electrónico deve incorporar uma estimativa realista do valor acrescentado que essa aplicação específica proporciona aos seus utilizadores.
- 2. Acesso e capacidades:** o uso do governo electrónico deve ser concebido de forma a ser o mais acessível possível em termos do custo, tempo e esforço exigido a cada utilizador. O desenvolvimento de soluções inovadoras e imaginativas para aumentar esta facilidade de uso deve ser parte integrante da estratégia de implementação do governo electrónico.
- 3. Privacidade e segurança:** as questões de privacidade e segurança devem ser tidas em conta desde as primeiras fases de concepção e implementação, de forma aberta e profissional. Qualquer falha significativa nesta área gera, naturalmente, junto dos cidadãos, uma forte desconfiança com consequências de longo prazo.

## 1.6.

### RISCOS E DESAFIOS

Para além dos benefícios potenciais do governo electrónico, é importante considerar também alguns dos principais riscos e desafios associados à implementação do governo electrónico. De seguida, consideraremos problemas relacionados com questões institucionais, de segurança e de recursos humanos.

#### 1.6.1. A IMPLEMENTAÇÃO COMO DESAFIO

São, infelizmente, bastante frequentes as situações em que orientações estratégicas de grande importância e cuidadosamente planeadas falham ao nível

da implementação no terreno. Esta afirmação é válida para as organizações em geral mas, no que diz respeito à Administração Pública, ela ganha uma relevância particular, já que há neste âmbito um longo historial de medidas e reformas anunciadas a nível estratégico que nunca chegam a concretizar-se (ou que se concretizam mas não produzem os resultados desejados) a nível operacional.

No âmbito de uma matéria tão complexa e abrangente como o Governo Electrónico, esta preocupação torna-se ainda mais pertinente. Importa a este propósito recordar que a implementação de reformas dos serviços públicos apresenta especificidades a nível da gestão estratégica. Implementação essa que pode ser vista como uma forma de conseguir que a organização actue de acordo com o exigido pela nova estratégia. Como explica Peter Joyce (2003, p. 66):

*Nos modernos serviços públicos, com a sua gestão mais exposta, implementar uma reforma estratégica é frequentemente visto como requerendo uma mudança global, o que implica não só alterações nos serviços mas também nos sistemas organizacionais.*

De facto, para que a implementação tenha boas hipóteses de sucesso não basta definir estratégias de modernização tecnológica. É igualmente essencial vencer o desafio de seleccionar e reter os recursos humanos adequados a nível dos patamares intermédios de gestão e da execução operacional, assim como assegurar que os vários sistemas organizacionais são adaptados de forma a garantir que os comportamentos e as atitudes dos agentes envolvidos se adequam às exigências das novas realidades tecnológicas.

Importa compreender (e fazer compreender) que a implementação deste tipo de mudanças exige muito trabalho, persistência, atenção aos detalhes e, acima de tudo, capacidade para encontrar soluções face às contrariedades que, inevitavelmente, vão surgindo no âmbito deste tipo de processos. Todos estes elementos devem ser tidos em conta na definição dos sistemas de planeamento estratégico que, desejavelmente, servirão de orientação à fase de implementação de cada iniciativa concreta (JOYCE, 2003, pp. 67-72).

## 1.6.2. RESISTÊNCIAS INSTITUCIONAIS

A nível das resistências institucionais, são de destacar os seguintes problemas:

- **Falta de cooperação:** as mudanças institucionais requeridas pelo governo electrónico exigem um elevado grau de cooperação entre diferentes instituições, departamentos e serviços da Administração Pública.

No entanto, realizar essa cooperação pode ser bastante problemático, uma vez que a história e a cultura próprias de cada um desses organismos leva a que os seus agentes tenham uma forte identificação com seus objectivos específicos e olhem com desconfiança para a possibilidade de colaborarem com outros. Para obviar este tipo de resistências é importante constituir redes transversais de cooperação.

- **Dificuldades de standardização:** como já vimos, a standardização é uma condição essencial para a obtenção de ganhos de eficiência no processamento de dados. A interoperabilidade das plataformas depende de uma prévia standardização mas a especificidade de muitos procedimentos administrativos pode constituir uma forte barreira a esse objectivo. Importa, por isso, que as soluções técnicas sejam acompanhadas de um esforço para estabelecer um entendimento comum dos conceitos administrativos envolvidos.
- **Lentidão no ajustamento de alguns organismos:** no desenvolvimento de soluções integradas transversais, os atrasos de alguns organismos poderão prejudicar gravemente e de forma global os avanços em matéria de governo electrónico. É pois importante que haja uma responsabilização pelo cumprimento dos prazos e que a unidade coordenadora de cada iniciativa preste activamente assistência a todos os departamentos e serviços que encontrem dificuldades específicas no seu ajustamento.
- **Resistências à perda de recursos:** nalguns departamentos e serviços, é provável que o governo electrónico permita a redução do orçamento e do pessoal empregue. Ora, como vimos quando abordámos a teoria das burocracias, essas reduções conflituam com a lógica da actuação burocrática pelo que é de esperar que surjam por esta via fortes resistências à concretização do potencial de ganhos de eficiência.

### 1.6.3. PROBLEMAS DE SEGURANÇA

A **interdependência e interoperabilidade** dos serviços características do governo electrónico levantam sérios problemas de **vulnerabilidade** dos sistemas face a ameaças externas que não se colocavam (ou existiam em muito menor grau) numa estrutura burocrática tradicional. De facto, o funcionamento do governo electrónico assenta em estruturas de telecomunicações e sistemas de informação susceptíveis de sofrerem ataques a partir de um número infíndavel de localizações e com meios relativamente mais acessíveis do que sucedia no passado.

A interdependência acarreta ainda uma complicação adicional, uma vez que a ligação estreita entre os vários sistemas implica que qualquer ataque bem sucedido a um deles se poderá transmitir em cascata a todo o aparelho do Estado, amplificando as consequências negativas.

Este risco é especialmente importante numa conjuntura internacional de grande instabilidade e em que a ameaça de organizações terroristas transnacionais está cada vez mais presente<sup>7</sup>.

#### 1.6.4. QUALIFICAÇÃO OU DESQUALIFICAÇÃO?

Uma outra questão levantada pelo governo electrónico deriva do impacto da standardização de procedimentos na qualificação dos recursos humanos. Como nota Fountain (2001, pp. 42-43) a formalização de conhecimento, procedimentos e esquemas de resolução de problemas torna relativamente menos importante a experiência de muitos funcionários qualificados e gestores intermédios. Surge assim a preocupação de saber se o governo electrónico não poderá contribuir para uma menor criatividade e, pelo menos a longo prazo, para uma desqualificação de muitas funções no interior da Administração Pública.

A verdade é que as TIC, tanto no sector público como no sector privado, podem ser usadas tanto para desqualificar determinadas funções como para aumentar as capacidades e o grau de autonomia dos recursos humanos. Se equipararmos o advento das TIC com outros avanços tecnológicos ao longo da história verificamos também que à medida que as funções tradicionais perdem importância ou desaparecem, outras novas se estabelecem e afirmam. O resultado final deste processo dependerá assim muito mais das estruturas organizacionais que forem sendo desenvolvidas e do empenho na aquisição de novas competências do que da natureza dos processos tecnológicos adoptados.

#### 1.6.5. PRUDÊNCIA E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Sendo certo que devem ser efectuados todos os esforços possíveis no sentido de ultrapassar todos os obstáculos à implementação do governo electrónico descritos neste capítulo, importa também deixar claro que, na generalidade das aplicações, será sempre de esperar que haja um desfasa-

mento mais ou menos significativo entre a introdução de novas tecnologias no sector privado e a sua adopção generalizada na Administração Pública. Mais ainda, é importante ter em conta que esse desfazamento não é necessariamente provocado (ou não é exclusivamente provocado) por más razões.

A própria natureza das funções assumidas pelo Estado tenderá a determinar que os níveis de prudência associados a uma gestão pública apropriada impliquem um grau de aversão ao risco comparativamente superior ao que prevalece no sector privado. Assim sendo, é até certo ponto natural que os serviços públicos não apresentem, de uma forma geral, um grau de utilização das TCI equiparável em cada momento ao verificado no sector privado.

De facto, é não só natural, mas também desejável, que o sector público só avance para a implementação em larga escala de novas tecnologias depois de haver um grau substancial de certeza quanto à sua eficiência e fiabilidade. Como explicam Shafritz e Russel (2003, p. 283):

*As organizações governamentais são, inerente e adequadamente, conservadoras. Não necessariamente no sentido político de tender para a direita política, mas no sentido legal de terem uma responsabilidade fiduciária de gerir os bens e programas governamentais de uma forma prudente. Consequentemente, os governos não podem correr o tipo de riscos associados às tecnologias emergentes que as empresas em geral assumem no decorrer normal da sua actividade. Os governos não podem apostar o futuro da empresa numa nova tecnologia porque, literalmente, tal não seria prudente. Assim sendo, em termos de serviço ao cliente, os governos tenderão sempre a oferecer tecnologias mais antigas porque têm de esperar até que as novas tecnologias tenham dado provas de sucesso.*

Agir de outra forma corresponderia, em muitos casos, a assumir uma postura demasiado arriscada face ao elevado grau de complexidade da Administração Pública e às numerosas ligações e dependências existentes entre os vários departamentos.

Um factor adicional que recomenda prudência na adopção de inovações tecnológicas é o facto de, não obstante existir, como já vimos, um largo potencial para a automatização de procedimentos através do Governo Electrónico, um número considerável de funções continuar a requerer interacção humana.

Por todas estas razões, todo o potencial de ganhos de eficiência e redução de custos não pode muitas vezes ser realizado tão rapidamente quanto as expectativas mais optimistas deixariam antever. Note-se no entanto que **este alerta para a necessidade de ter em conta os especiais requisitos de pru-**

**dência relacionados com a introdução de reformas tecnológicas profundas na Administração Pública não deve nunca servir de justificação para perpetuar o *status quo***, reforçando as resistências institucionais à mudança que já atrás descrevemos.

No fundo, o que se deve procurar é um equilíbrio entre a implementação gradual do governo electrónico e a realização, em simultâneo, dos ajustamentos estruturais necessários para que as inovações tecnológicas que vão sendo introduzidas produzam bons resultados, tendo em conta as especificidades e a complexidade de todo o aparelho de Estado.

As numerosas possibilidades de inovação que se apresentam em matéria de governo electrónico exigem que se proceda, quer a nível político, quer a nível administrativo, a uma **prioritarização rigorosa das iniciativas**. Como explicam Bovaird e Löffler (2003, p. 71), reflectindo sobre a experiência do Reino Unido:

*Dada a importância de muitas destas [formas de inovação no sector público], esta ideia de nada alterar não é claramente uma opção na gestão estratégica do sector público. No entanto, é quase certamente também verdade que nesta matéria, como sempre, ser estratégico significa ser selectivo e focado. Estas vias de inovação não podem ser seguidas todas ao mesmo tempo de forma efectiva – esta opção seria uma loucura. O sector público do Reino Unido tem sido, nos últimos anos, frequentemente acusado de sofrer de iniciativite porque não aceitou esta lição. É assim provável que os decisores em matéria de estratégia do sector público tenham de aceitar que, da mesma forma que nada alterar não é uma opção, também tudo alterar não o é.*

Note-se que a prudência que deve estar associada à introdução em larga escala de inovações tecnológicas não diminui, mas antes reforça, a desejabilidade de implementar **projectos piloto**, de custos e abrangência necessariamente limitados, que permitam avaliar com maior precisão a utilidade, fiabilidade e eficiência das mudanças que se pretende efectuar antes de as introduzir a um nível institucional mais alargado. Importa também realçar que **a necessidade de, quer os decisores políticos, quer os gestores públicos, serem especialmente prudentes no que diz respeito a estas matérias não deve implicar falta de ambição** a nível das iniciativas de implementação do governo electrónico, mas antes deve servir de incentivo ao estabelecimento de **objectivos realistas** e a um mais rigoroso **planeamento estratégico** das mesmas. Planeamento estratégico esse que deve sempre levar em linha de conta, não só as condicionantes internas e externas com que se confronta o processo de implementação, mas

também uma cuidadosa **análise de risco**, matéria esta a que dedicaremos maior atenção já a seguir.

## 1.6.6. ANÁLISE DE RISCO

Face às várias dificuldades e especificidades anteriormente elencadas no que diz respeito à implementação do governo electrónico, é importante dedicar alguma atenção à problemática da análise de risco. No âmbito da análise de risco, há várias abordagens possíveis, com graus muito diversos de complexidade e detalhe. Na sintética exposição que se segue, basear-nos-emos na abordagem proposta por Joyce (2003) para a análise de risco em contexto de gestão estratégica no sector público.

Um primeiro passo consiste em reunir uma lista dos principais factores organizacionais e institucionais que poderão afectar a implementação das várias iniciativas/estratégias. A lista deverá ser gerada a partir dos *inputs* recebidos de responsáveis dos vários níveis da organização envolvidos, directa ou indirectamente, no processo. Cada lista deverá ser o mais específica possível e englobar, tanto quanto é possível determinar antes da execução, todos os riscos relevantes (internos e externos) que se colocam face ao projecto que se pretende implementar.

Numa segunda fase da análise de risco, dever-se-à proceder à avaliação de cada um dos factores reunidos na primeira fase em termos da sua probabilidade de ocorrência e do impacto esperado que teriam na eventualidade de, efectivamente, se concretizarem. Na medida do possível, e para facilitar comparações e uma avaliação mais objectiva, esses factores deverão ser alvo de uma classificação quantitativa e numa escala comum. Uma avaliação quantitativa permite também que, para efeitos de comparação entre diferentes alternativas de implementação do governo electrónico, se calcule um factor de risco global de cada uma delas.

Entre os possíveis factores de risco a considerar (que, recordamos, deverão ser o mais específicos possível e, assim sendo, tenderão a variar muito de projecto para projecto e de serviço público para serviço público), podemos, a título de exemplo, enunciar a dificuldade de recrutar/formar recursos humanos adequados, a possibilidade de haver quebras no financiamento no decorrer dos projectos, a hipótese de haver custos adicionais ou não previstos, as consequências de uma implementação mal sucedida sobre os cidadãos e a possibilidade de se levantarem objecções ou resistências relativamente a alguns aspectos potencialmente mais controversos da iniciativa em questão.

No quadro 1.3 apresenta-se de forma esquemática a abordagem de análise de risco que aqui descrevemos.

Factores de risco	Probabilidade	Impacto	Risco (probabilidade * impacto)
Factor 1	—	—	—
Factor 2	—	—	—
(...)	(...)	(...)	(...)
Factor n	—	—	—
Risco total			—

**Quadro 1.3** • Riscos: probabilidade e impacto. Adaptado de Joyce (2003, p. 59)

Uma possível metodologia adicional de gestão do risco será, a partir das conclusões do quadro 1.3, fazer uma análise comparativa do risco e dos benefícios potenciais das diferentes alternativas disponíveis em termos de implementação, através da utilização de uma matriz como a apresentada no quadro 1.4.

Risco	Benefícios potenciais da medida		
	Reduzidos	Médios	Elevados
Elevado			
Médio			
Reduzido			

**Quadro 1.4** • Matriz de riscos e benefícios. Adaptado de Joyce (2003, p. 59)

Uma análise de risco que, se conduzida de forma eficiente, possibilita o envolvimento de todos os níveis dos serviços envolvidos que podem contribuir para a identificação de benefícios e factores de risco relevantes em cada caso. Adicionalmente, a matriz de riscos e benefícios é também um instrumento que pode permitir evitar decisões apressadas ou com insuficiência de dados relevantes, obrigando simultaneamente a que todos os elementos em questão sejam explicitamente considerados.

Consoante o grau de sucesso da implementação de uma determinada iniciativa no âmbito do governo electrónico é possível considerar vários cenários associados. **Nunca se deve subestimar a importância de prever as implicações resultantes desses diferentes cenários e preparar respostas adequadas para os mesmos**, especialmente em áreas críticas de funcionamento do Estado e da Administração Pública, que envolvam recursos particularmente significativos ou que afectem um elevado número de cidadãos.

As decisões tomadas em cada caso, quer a nível estratégico, quer a nível operacional, devem ter em conta uma tão rigorosa quanto possível análise de risco e não apenas a consideração de um cenário em que tudo se desenrola da melhor forma possível.

## 1.7.

### O CONTEXTO EUROPEU

A estratégia da União Europeia em matéria de governo electrónico encontra-se explicitada no plano de acção *e*Europa 2005 (COMISSÃO EUROPEIA, 2002), que por sua vez

veio suceder ao plano *e*Europa 2002.

No que diz respeito à Administração Pública, o plano estabelece seis vectores fundamentais de actuação a nível dos Estados-membros e da União Europeia:

1. **Banda larga:** os Estados-membros deverão procurar agir de forma a que a generalidade dos organismos da Administração Pública disponha de ligações de banda larga;
2. **Interoperabilidade:** deverão ser tomadas medidas que permitam a junção dos sistemas de informação das Administrações Públicas de toda a União Europeia, sempre que possível incentivando a utilização de *software* de fonte aberta;
3. **Serviços públicos interactivos:** os Estados-membros deverão garantir a interactividade dos serviços públicos básicos, explorando as potencialidades das redes de banda larga e do acesso a multiplataformas e dedicando especial atenção aos cidadãos com necessidades especiais;
4. **Contratos públicos:** uma parte significativa dos contratos públicos deverá ser realizada por meios electrónicos;
5. **Pontos de acesso público à Internet (PAPI):** deverão ser criadas condições para que todos os cidadãos tenham acesso a PAPI, de preferência com ligações de banda larga, nas suas autarquias;
6. **Cultura e turismo:** a Comissão, em cooperação com os Estados-membros, o sector privado e as autoridades regionais, deverá contribuir para oferecer informação de forma acessível e promover a Europa através de meios electrónicos.

Para a prossecução destes objectivos, a União Europeia pretende incentivar a difusão das melhores práticas em matéria de governo electrónico, assegurar uma monitorização rigorosa dos progressos realizados em cada área e promover uma maior coordenação global das políticas existentes entre os Estados-membros e as instituições europeias.

## 1.8. A SITUAÇÃO NACIONAL

*O choque tecnológico de que Portugal precisa tem que se traduzir num programa focalizado nas pessoas e não nas máquinas ou nos sistemas.*

Carlos Zorrinho (2004, p. 22)

Apesar das iniciativas levadas a cabo nos últimos anos e dos progressos verificados, a situação portuguesa em matéria de governo electrónico apresenta ainda significativas insuficiências. Em muitos casos, a presença dos organismos públicos na Internet é ainda de carácter exclusivamente informativo e existe um largo potencial de alargamento dos serviços disponibilizados. Por outro lado nem sempre é dada a devida atenção às condições de acessibilidade para cidadãos com necessidades especiais.

Face a esta situação, o *Plano de Acção para o Governo Electrónico* (UMIC, 2003) estabelece como objectivos aumentar a eficiência e transparência do aparelho de Estado bem como a participação e satisfação dos cidadãos com os serviços públicos através de uma actuação focada em sete eixos, de que seguidamente destacamos algumas prioridades:

- 1. Serviços públicos orientados para o cidadão:** promoção da interactividade dos serviços públicos e da integração dos processos de *back-office*;
- 2. Administração Pública moderna e eficiente:** agilização da gestão pública através do recurso às TIC e formação e suporte à mobilidade dos trabalhadores da Administração Pública;
- 3. Nova capacidade tecnológica:** definição da arquitectura tecnológica, de normas de interoperabilidade e segurança e de políticas de utilização de *software*;
- 4. Racionalização de custos de comunicações:** desenvolvimento de um guia normativo para as comunicações na Administração Pública,

renegociação de condições contratuais dos serviços de comunicações, racionalização de infra-estruturas e criação de um novo modelo de gestão das comunicações;

5. **Gestão eficiente das compras:** definição de estratégia, objectivos e monitorização, implementação de compras públicas electrónicas e criação de condições para sua generalização;
6. **Serviços próximos dos cidadãos:** promoção de serviços públicos locais e da descentralização apoiada pelo governo electrónico local;
7. **Adesão aos serviços públicos interactivos:** divulgação dos serviços através de campanhas multimédia, promoção da confiança nos serviços electrónicos e medir a satisfação dos utilizadores.

Entre os projectos emblemáticos, para além do já referido Portal do Cidadão, são de assinalar a criação do Portal da Administração e do Funcionário Público, o Sistema de Informação Nacional e Único da Segurança Social, o Documento Único do Registo Automóvel e o Sistema Integrado do Registo de Identificação Civil.

## 1.9.

# CONCLUSÃO

Através da análise que realizámos neste capítulo à temática do governo electrónico, resulta claro que as TIC

não são uma solução milagrosa que permite a superação instantânea dos muitos problemas do aparelho de Estado e da Administração Pública.

Um dos erros mais comuns nesta área é conceber o governo electrónico como um projecto meramente tecnológico. Como já se demonstrou, os elementos fundamentais são a cultura e as pessoas. Sem um adequado contexto cultural e o empenho das pessoas envolvidas nenhuma tecnologia, por mais avançada que seja, poderá produzir bons resultados. Daqui resulta a importância de projectos piloto, de alcance relativamente limitado, mas que permitam medir resultados e impactos mais gerais a nível organizativo. Igualmente importante é que as iniciativas de implementação do governo electrónico envolvam o maior número possível de sectores e departamentos (e, dentro destes, a maior proporção possível das pessoas que neles trabalham), por forma a não criar «ilhas» isoladas de progresso tecnológico.

Por outro lado, o potencial das novas tecnologias só poderá ser realizado no contexto de uma reforma mais abrangente da Administração Pública que

lhe proporcione maior rigor e transparência e de uma reconsideração do aparelho de Estado que o leve a consumir menos recursos e a concentrar-se nas suas funções essenciais.

De facto, também nas questões relacionadas com o governo electrónico importa ter sempre presente que a qualidade de um Estado (ou de um departamento da Administração Pública em particular) não se deve medir pela dimensão das suas estruturas, pela influência que exerce sobre a sociedade ou pelos recursos públicos que absorve mas antes pela adequação das funções que desempenha, pela eficiência e eficácia com que presta os seus serviços e pelo respeito pelos direitos e liberdades dos cidadãos.



# CIDADANIA DIGITAL E SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO

## O B J E C T I V O S

- Enquadrar teoricamente a Sociedade de Informação no contexto da globalização.
- Avaliar as implicações do advento da Sociedade de Informação a nível da cidadania.
- Compreender as várias dimensões da problemática da exclusão digital e da promoção da inclusão.
- Alertar para os principais problemas que se colocam a nível de segurança e privacidade e possíveis formas de os enfrentar.
- Avaliar a situação europeia e nacional em termos de Sociedade de Informação.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

Os efeitos conjugados do rápido progresso das TIC e do processo de globalização estão a produzir profundas mudanças no paradigma organizativo das sociedades contemporâneas. Estas alterações vão para além da progressiva massificação do uso de computadores e da Internet e do elevado ritmo de progresso tecnológico e verificam-se num contexto mais amplo. Para além da organização da sociedade, as próprias formas de fazer negócios estão em rápida mutação. Relativamente à anterior difusão do telefone, rádio e televisão, a actual fase de evolução tecnológica permite um nível de interacção em rede sem precedentes. Além disso, essa interacção em rede processa-se pela primeira vez a um nível verdadeiramente global, o que amplia decisivamente as suas consequências a nível económico, social e político.

Neste novo paradigma, a informação e o conhecimento assumem uma importância central e colocam-se várias questões que exigem reflexão aprofundada. É essencial compreender qual o enquadramento mais favorável à promoção da inovação e da competitividade numa economia crescentemente globalizada.

Perante a Sociedade de Informação, o próprio conceito de cidadania está em evolução, enfrentando um conjunto de desafios que exigem a sua redefinição. Problemáticas como a exclusão digital, a segurança, a privacidade e o impacto cultural da Sociedade de Informação são centrais para a compreensão das mudanças estruturais em curso. ●

## 2.1.

---

## SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO

---

*A Sociedade de Informação deve ser caracterizada como uma sociedade onde maioritariamente se lida com informação digital e em que se utiliza extensivamente as Tecnologias de Informação e da Comunicação (TIC).*

*Não é, nem uma moda, nem uma forma alternativa de fazer, mas sim uma alteração profunda de hábitos e atitudes [de] que, em boa verdade, ainda ninguém poderá conhecer o impacto.*

Lúis Borges Gouveia e Joaquim Borges Gouveia (2003, p. 187)

O impacto potencial das TIC na sociedade contemporânea é amplificado pelo processo de globalização, no qual, de resto, as próprias TIC são um factor impulsionador fundamental. A Sociedade de Informação, conjugada com a crescente mobilidade de pessoas, mercadorias e capitais, tende a esbater as fronteiras e a dar origem a alterações estruturais a nível organizacional, cultural e político.

Por outro lado, levanta-se de forma crescente o problema que podemos designar por intoxicação informativa, ou talvez mesmo «infoxicação», associado ao potencialmente excessivo fluxo de informação com que somos confrontados desde há alguns anos a esta parte. Para tirar partido das vantagens da sociedade da informação sem perigo de «infoxicação» é essencial conseguir gerir o conhecimento de forma personalizada e atribuir uma grande atenção à gestão documental das fontes de informação disponíveis.

### 2.1.1. UM NOVO PARADIGMA ORGANIZACIONAL

Um dos aspectos fundamentais da Sociedade de Informação prende-se com as suas implicações a nível organizacional. Na linha de Ilharco (2003, pp. 93-106), podemos distinguir três vagas no que toca à implantação das TIC nas organizações:

1. Uma **primeira vaga** coincide com a adopção maciça das TIC nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, nos anos 70. Nesta fase inicial, as TIC foram adoptadas quase sempre sem uma coordenação a nível da gestão das organizações e visando essencialmente a **automação de tarefas ou a obtenção de ganhos de eficiência nas funções e nos processos já existentes**. As TIC passam a ter um peso crescente nas estruturas de custos das organizações sem que, na generalidade dos casos, seja realizada uma monitorização dos benefícios subjacentes;
2. Numa **segunda vaga**, em meados dos anos 80, face ao peso orçamental cada vez mais significativo das TIC e à tomada de consciência relativamente à necessidade de implementar alterações organizacionais mais profundas para tirar partido do seu potencial, começou a emergir uma nova visão. Segundo esta nova visão, a aquisição e o desenvolvimento das TIC deveria ser considerado tendo em conta a estratégia competitiva global das empresas e os objectivos das organizações em geral. Ganhou terreno a concepção de que as decisões tomadas relativamente às TIC teriam de ser integradas na estratégia de longo prazo das organizações, levando a que se impusesse o designado **modelo de alinhamento estratégico das tecnologias e dos sistemas de informação**. Este modelo mantém a sua relevância actualmente dado que revelou ser um dos enquadramentos mais fecundos para a adopção de novas tecnologias em organizações existentes e com objectivos bem definidos;

3. Não obstante a utilidade do modelo de alinhamento estratégico, a partir dos anos 90, começou a desenvolver-se uma **terceira vaga** no que toca à relação entre as TIC e as organizações. Esta terceira vaga assenta na concepção de que a **mudança organizacional induzida pelas TIC não se limita necessariamente ao plano operacional, tendo implicações em muitos casos na própria formulação da estratégia das organizações**. Qualquer vantagem competitiva obtida através do alinhamento estratégico tende a ser rapidamente eliminada pela concorrência e uma oportunidade não aproveitada pode, num contexto concorrencial, pôr em causa a própria existência da organização. Estes factores conduziram a que actualmente as TIC (e os seus vários cenários de evolução previsível) ganhem uma preponderância cada vez mais acentuada na própria definição da estratégia de médio e longo prazo das organizações.

A nível organizacional, a capacidade de **gestão da mudança** (não apenas a nível tecnológico, mas também das rotinas, funções e qualificações) adquire cada vez mais uma importância central para o sucesso das organizações.

Como refere Fountain (2001, pp. 86-88), muitos processos de redesenho de processos em larga escala (que visavam concretizar profundas alterações estruturais nas organizações num curto espaço de tempo com o objectivo de tirar partido do potencial das TIC) falharam precisamente por não levarem em linha de conta a necessidade de gerir eficientemente as dimensões social e política das mudanças implementadas. Naturalmente, quanto maior a dimensão das organizações, mais agudos tenderão a ser estes problemas e maior deverá ser a atenção dada à gestão da mudança. É importante ter em conta que a tecnologia não se implementa espontânea nem autonomamente e que a aplicação das TIC tenderá a redundar em fracassos se não for acompanhada dos necessários ajustamentos a nível dos processos de trabalho e de tomada de decisões e da cultura no interior das organizações.

A nível dos **perfis de trabalho**, o advento da Sociedade de Informação acarreta também alterações profundas. Novas qualificações profissionais ganham importância, enquanto ocupações tradicionais se transformam ou deixam mesmo de existir. Entre as novas funções destacam-se não só as directamente relacionadas com a concepção, implementação e manutenção dos instrumentos tecnológicos, mas também todas as que envolvem a produção e difusão de conteúdos. No que toca às formas de organização do trabalho, as TIC abrem a possibilidade do **teletrabalho**, que se caracteriza pelo exercício da actividade profissional fora do ambiente tradicional das instalações da empresa. Para além de possibilitar o aparecimento de novas formas de relações laborais mais flexíveis, o teletrabalho facilita a organização de redes de

competências e pode permitir a redução da estrutura física de muitas empresas, aumentando a sua competitividade. Embora seja aconselhável ser cauteloso para não sobrestimar o potencial das novas formas de organização do trabalho, é inegável que existe um vasto campo de oportunidades a explorar neste domínio e que os desafios que se colocam em termos de aquisição contínua de competências e flexibilidade por parte dos trabalhadores são significativos.

## 2.1.2. INOVAÇÃO, PROPRIEDADE INTELECTUAL E COMPETITIVIDADE

A mudança de um paradigma analógico para os novos formatos digitais, conjugada com a crescente capacidade de difusão e armazenamento a nível da transmissão de dados, coloca enormes desafios ao actual enquadramento jurídico e regulador da produção cultural e científica.

De facto, com a digitalização de conteúdos e o advento e generalização da banda larga, a transmissão entre milhões de utilizadores de dados torna praticamente impossível a aplicação dos meios tradicionais de protecção da propriedade intelectual, já que esses meios assentavam na existência de um suporte físico que não podia ser distribuído de forma virtual.

A este nível, é de realçar a crescente importância das designadas tecnologias *P2P*.

**P2P** (*Peer-to-Peer*): tecnologias que permitem o estabelecimento de redes em que não há clientes e servidores fixos. As tecnologias P2P tornam possível a partilha das capacidades de processamento, armazenamento e largura de banda entre os seus utilizadores. Cada computador funciona simultaneamente como servidor e cliente da rede em que está inserido, característica que potencia a concepção de *software* que facilita a troca descentralizada de ficheiros (isto é, sem que os ficheiros estejam armazenados num servidor central).

Face ao rápido crescimento deste tipo de utilização da Internet têm vindo a aumentar as pressões por parte das indústrias produtoras de conteúdos e de grupos preocupados com a protecção da inovação no sentido de que sejam criados mecanismos de controlo que assegurem a protecção da propriedade intelectual.

Dada a complexidade desta matéria não nos é possível, neste âmbito, abordar as suas múltiplas ramificações jurídicas, tecnológicas e mesmo filosóficas. Não obstante essa limitação, há alguns princípios de actuação relati-

vamente à protecção da propriedade intelectual e ao fomento da inovação e da competitividade que importa salientar:

- Embora os incentivos financeiros resultantes de um sistema que garante o respeito pela propriedade intelectual possam contribuir para fomentar a criatividade, é importante ter sempre presente que qualquer esquema de protecção desse género pode também produzir o efeito contrário, nomeadamente através da criação de barreiras à entrada que limitam a concorrência em detrimento do interesse público.
- No campo do *software*, em particular, a concessão de patentes segundo critérios demasiado abrangentes implica severas limitações à inovação, visto que é possível atingir resultados semelhantes através de processos diferentes e que os avanços se processam de forma cumulativa. No que diz respeito à minimização destes problemas, a difusão do *software* de *open source*<sup>8</sup> pode vir a revelar-se decisiva.
- No que diz respeito à utilização de conteúdos em suporte digital é essencial que quaisquer medidas tomadas pelos poderes públicos para fazer face à maior facilidade de redistribuição por meios electrónicos respeitem a privacidade dos cidadãos e o seu direito a um uso razoável do material protegido (incluindo, por exemplo, o direito a fazer cópias para uso pessoal ou a beneficiar da utilização dos conteúdos em diversos suportes tecnológicos). Uma abordagem demasiado restritiva lesará os direitos dos utilizadores cumpridores e atrofiará o desenvolvimento de novas soluções económicas e tecnológicas de produção e distribuição de conteúdos.

### 2.1.3. IMPACTO CULTURAL

No que toca à concepção e ao exercício prático da cidadania, importa compreender as implicações culturais da sociedade de informação a nível global.

Procurando reflectir sobre qual a evolução provável em termos da influência da Internet sobre a cultura, Houston (2003) aponta para três cenários possíveis:

1. **Benevolência cultural:** neste primeiro cenário, a expansão da sociedade de informação e o acesso global à Internet promoveriam a compreensão e a tolerância das diferenças culturais. As pessoas que defendem esta visão tendem a considerar que a não interferência

com as culturas existentes é uma virtude. Assim sendo, as influências culturais intensificadas pela globalização e pela sociedade da informação são vistas como um potencial problema. Os defensores desta perspectiva tendem a defender a existência de regras que protejam as instituições culturais existentes em cada comunidade e impeçam a «contaminação» de culturas locais consideradas «frágeis» por uma cultura «dominante» (geralmente associada aos Estados Unidos ou ao mundo ocidental).

2. **Guerra cultural:** num segundo cenário, a sociedade de informação e, em particular, a difusão da Internet tenderiam a canalizar as discussões para grupos ideológicos e culturais cada vez mais restritos e segregados, mas com alcance global. Em vez da tolerância do primeiro cenário, tenderiam a prevalecer comunidades globais fechadas, compostas por indivíduos que partilham um conjunto específico de interesses e valores e que se tentam isolar de todas as influências culturais e comunitárias exteriores.
3. **Destruição criativa cultural:** um terceiro cenário, provavelmente mais equilibrado, tem numa fase inicial semelhanças com o primeiro. A sociedade de informação globalizada começa por promover a interação intercultural e o conhecimento mútuo, mas eventualmente conduzirá simultaneamente à competição e cooperação entre diferentes sistemas de ideias e valores, induzindo e potenciando profundas mudanças culturais. Em muitos casos, as ideias e práticas culturais externas poderão gradualmente sobrepor-se às locais. Em alguns aspectos, a redefinição das concepções de comunidade e cultura que tomarão lugar poderão ter parecenças com o descrito no segundo cenário, embora a tendência para o conflito cultural não se torne neste caso hegemónica.

Confirmando-se a evolução segundo o descrito no terceiro cenário, as preocupações de alguns críticos da globalização com a hegemonia cultural do Ocidente sobre as culturas «indígenas» serão injustificadas na medida em que *todas* as nações e comunidades terão de enfrentar significativos desafios culturais decisivos resultantes do avanço das TIC e do processo de crescente integração económica a nível mundial.

Ainda assim, o receio de que as influências culturais externas sejam negativas, tem levado alguns governos de todo o mundo a tentar controlar a utilização das tecnologias de informação e impor severas restrições à globalização cultural através de medidas como a censura, a imposição de quotas para conteúdos nacionais ou a restrição da concorrência nos sectores das telecomunicações e da produção e distribuição de conteúdos.

Face a esta tendência, importa recordar que as sociedades fechadas (em termos económicos, culturais ou sociais) serão precisamente aquelas menos preparadas para enfrentar com sucesso os desafios culturais que se colocam. Como refere Houston (2003, p. 360):

*As nações com infra-estruturas de Internet bem desenvolvidas, populações educadas e tecnicamente qualificadas e instituições que promovam a abertura económica e social conseguirão lidar com estes choques com muito menos perturbação social do que as nações onde estas características estão ausentes.*

A resistência a mudanças culturais é uma característica normal das sociedades, coexistindo com a própria evolução cultural. Todos quantos partilham uma cultura não podem automaticamente adoptar novas normas e novos padrões de comportamento em substituição daqueles que caracterizam o funcionamento das instituições das sociedades em que se inserem. Assim, também no caso da sociedade de informação e do processo de globalização é natural, e provavelmente saudável, que haja resistência espontânea à mudança e que esta só seja aceite de forma gradual e com base numa avaliação, ainda que implícita, dos benefícios que pode proporcionar.

A longo prazo, no entanto, a preservação de uma cultura só é possível se existir algum grau de flexibilidade e abertura à alteração gradual da ordem estabelecida. Se não for permitida a evolução espontânea da ordem existente, as tensões tendem a acumular-se e a originar, mais cedo ou mais tarde, um choque que pode pôr em causa a sobrevivência da própria cultura que se deseja preservar.

As sociedades livres aceitam os riscos decorrentes de estarem abertas à mudança, precisamente porque os custos de adaptação são menores quando a inovação é introduzida gradualmente do que quando está sujeita a controlo político. Uma actuação repressiva ou proteccionista dos poderes públicos pode dar mais garantias de preservação cultural no imediato mas, ao impedir o funcionamento dos mecanismos espontâneos de ajustamento, acabará, a prazo, por gerar conflitos potencialmente irresolúveis.

Não obstante o processo de globalização em curso, os Estados continuam a deter inúmeros instrumentos que lhes permitem bloquear a mudança e impedir a abertura das sociedades. A verdadeira questão, no entanto, é saber se esse tipo de actuação dos poderes públicos é desejável. **Sociedades que valorizam a flexibilidade económica e social estão mais aptas a enfrentar os desafios da sociedade da informação e da globalização.** Além disso, todas as formas de controlo político dos fenómenos culturais, mesmo que bem intencionadas, têm consequências devastadoras sobre a liberdade humana.

É importante que as culturas nacionais não sejam vistas como algo de estático que deve ser mantido a todo o custo na sua forma actual pelos representantes políticos que, supostamente, estão capacitados para a representar e defender. Neste sentido, as áreas do globo que se encontram mais sujeitas à repressão política podem vir a ser as que mais beneficiam do advento da sociedade da informação já que, para tirar partido da integração económica mundial, é inevitável uma abertura progressiva dessas sociedades. Assim, embora reconhecendo que o impacto das mudanças em curso pode causar perturbações e exigir ajustamentos em muitas culturas, devemos reconhecer que a globalização da sociedade da informação está a produzir efeitos positivos não só a nível da actividade económica, mas também na expansão da liberdade individual.

#### 2.1.4. IMPLICAÇÕES ÉTICAS

*Apoiamos de forma vigorosa a liberdade de expressão e o livre intercâmbio de ideias. A liberdade de procurar e de conhecer a verdade é um direito humano fundamental, e a liberdade de expressão constitui a pedra angular da democracia.*

Pontifício Conselho para as Comunicações Sociais (2002, p. 19)

Uma outra dimensão da sociedade de informação que não deve ser ignorada prende-se com as suas implicações a nível ético. À semelhança do que sucede com os restantes fenómenos, a avaliação ética do impacto da sociedade de informação deve estar centrada na pessoa humana.

A um nível indirecto, como explica Gabb (2004), **a aplicação das TIC constitui uma fonte de aperfeiçoamento moral ao contribuir para o melhor funcionamento dos mercados.** A informação torna-se mais barata e mais facilmente acessível, os consumidores têm acesso a um leque mais vasto de produtores (e vice-versa) e a existência de monopólios locais é mais facilmente posta em causa.

Novas formas de fazer negócio aplicam-se aos mercados tradicionais enquanto, simultaneamente, surgem novos mercados. Desde leilões tradicionais *on-line*, passando por sítios especializados na venda de bilhetes de avião e reservas de hotel em que há leilões conduzidos pelos compradores que indicam os preços que estão dispostos a pagar, até empresas que se especializam na promoção de compras em grupo por parte de clientes geografi-

camente separados, a sociedade de informação está a proporcionar possibilidades inéditas de escolha aos consumidores.

Simultaneamente, está cada vez mais facilitada a troca de opiniões entre utilizadores dos vários produtos e surgem de forma crescente sítios especializados em fornecer recomendações ou avaliações que possibilitam decisões mais informadas e conscientes por parte dos consumidores.

Para compreender as implicações éticas deste alargamento das possibilidades de escolha é essencial ter presente que só é possível avaliar moralmente as acções livres. Assim sendo, a ordem social mais desejável em termos morais será aquela que permita a livre escolha do bem dentro de um leque de escolhas tão alargado quanto possível.

Por outro lado, também no plano das escolhas que vão para além do funcionamento do mercado em sentido estrito, a sociedade de informação, e em particular a Internet, implicam o reforço de uma formação que enfatize o sentido de responsabilidade individual e social de cada um dos cidadãos. Uma formação que dê conta que o essencial do comportamento ético não está nas «muletas» mas no dever ser próprio da pessoa livre e consciente. Na verdade, uma sociedade aberta e plural vem realçar que, mais do que as «determinações», o essencial da ética está na *auto-determinação*. Como refere Gabb (2004, p. 155):

*A moralidade assenta em ter a possibilidade de fazer o mal mas, nessas circunstâncias, escolher o bem. Sem dúvida que muita gente, talvez até a maioria, preferiria que não existisse pornografia. No entanto, mesmo que se considere a pornografia imoral, é possível argumentar que seria mais imoral bani-la do que permitir que continue a existir na Internet, dando às pessoas a capacidade de escolherem não a ver.*

No que diz respeito ao **plano político**, embora a Internet permita ultrapassar os canais tradicionais da comunicação social (muitas vezes limitados por razões institucionais) na função de vigilância e controlo dos governos e das burocracias que é essencial para a manutenção de uma sociedade livre, devemos considerar que a manutenção de uma sociedade livre obriga à consideração do valor e limites do exercício legítimo da pressão moral.

Por último, também a nível da **integração dos indivíduos na comunidade**, importa realçar, na linha do alerta lançado pelo Pontifício Conselho para as Comunicações Sociais (2002), que a sociedade de informação tanto pode ser utilizada pelos indivíduos para promover o seu isolamento passivo e desligado da comunidade, centrado em estímulos de carácter narcisista, como pode servir para, como veremos já a seguir, promover a integração de pessoas ou grupos que sofram maior isolamento.

## 2.2.

# CIDADANIA E EXCLUSÃO DIGITAL

Face à importância decisiva da sociedade da informação, o acesso às TIC é cada vez mais uma condição necessária para o exercício pleno da cidadania. É neste contexto que surge a preocupação com a designada «exclusão digital», uma expressão que nos remete para a realidade de existirem diferentes graus de acesso às TIC entre pessoas, grupos e nações e também para os problemas específicos dos cidadãos com necessidades especiais.

**Cidadãos com necessidades especiais:** esta designação engloba todas as pessoas com limitações significativas a diversos níveis: motor; de visão; de audição; de expressão oral e escrita; de memorização, concentração e percepção da realidade. Incluem-se ainda nesta definição os cidadãos com condição física fortemente debilitada, seja por motivos de idade, doença ou outros. Todas estas pessoas encontram dificuldades específicas (e heterogéneas) para tirar partido das TIC que devem ser tidas em conta.

A nível do **mercado de trabalho**, as TIC vieram proporcionar maiores possibilidades de inclusão para pessoas com restrições de tempo e com necessidades especiais, mas a concretização prática desse potencial depende da capacidade da economia e das empresas para absorver essa mão-de-obra. A diminuição da exclusão social a este nível passa assim por um enquadramento institucional favorável que fomente o desenvolvimento de novos esquemas de trabalho, mais flexíveis e adequados às necessidades específicas dos grupos em causa.

Na área do **governo electrónico**, as TIC são potencialmente geradoras de exclusão se alguns cidadãos se virem impossibilitados de tirar partido das novas formas de interacção com o Estado e a Administração Pública. Devem por isso ser desenvolvidas soluções adequadas que tenham em conta os requisitos dos cidadãos com necessidades especiais, de forma a que a implementação do governo electrónico potencie o aumento da sociabilidade, da autonomia e da independência e do grau de conforto e satisfação pessoal desses cidadãos.

No que diz respeito aos factores mais importantes para o **combate à exclusão digital** são de destacar os seguintes aspectos:

- A experiência das últimas décadas demonstra que, num ambiente concorrencial de mercado, as persistentes disparidades tecnológicas (o designado *digital divide*) são francamente atenuadas pela rápida baixa de preços associada à massificação dos produtos e serviços relacionados com as TIC. **A redução do preço dos equipamentos e dos servi-**

**ços, potenciada por um ambiente concorrencial, é, em termos estruturais, a única forma de permitir o alargamento sustentável da cidadania digital.** Embora as diferenças existam sempre, a sua significância é tanto menor quanto maior for a rapidez do alargamento dos mercados. A promoção da generalização do acesso deve adoptar uma perspectiva de longo prazo com a criação de condições estruturais e não um mero conjunto de acções pontuais de curto prazo, que podem inclusivamente desperdiçar recursos e introduzir distorções no funcionamento dos mercados;

- No combate à exclusão digital, a **literacia** é um factor essencial, uma vez que o mero acesso às TIC de nada servirá se as pessoas não possuírem as qualificações necessárias para as utilizar de forma eficiente. Dada a velocidade de evolução das TIC, a aprendizagem contínua ao longo da vida torna-se também uma condição necessária para acompanhar a evolução tecnológica;
- A acção directa do Estado, sempre que tiver lugar, deverá centrar-se em grupos e regiões que, devido a problemas específicos e localizados, enfrentem dificuldades a nível do acesso às TIC. Essa acção deve ter destinatários precisos, respeitar o princípio da subsidiariedade<sup>9</sup> e dispor de meios proporcionais aos fins a atingir. Os objectivos a alcançar deverão ser claros, estabelecidos de forma transparente e fundamentada e, sempre que possível, quantificáveis;
- As iniciativas e obrigações a nível do **serviço universal** (ou seja, a garantia de que todos os interessados têm acesso a determinados serviços de telecomunicações a preços considerados razoáveis, independentemente da sua localização geográfica) devem ser limitadas e de carácter supletivo. Devem além disso funcionar o mais possível segundo mecanismos de mercado sem concessão de privilégios ou tratamento especial a nenhum dos concorrentes no sector. Se assim não for, as medidas tomadas em matéria de serviço universal podem limitar a concorrência, desencorajar o desenvolvimento de novas tecnologias e, a prazo, prejudicar os interesses dos próprios consumidores que é suposto proteger.

No que a Portugal diz respeito, a estratégia de promoção, por parte do Estado, da inclusão a nível da utilização das TIC e do acesso ao governo electrónico está delineada no *Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade de Informação* (UMIC, 2003) e aponta sete objectivos específicos:

1. Apoiar o desenvolvimento de novos produtos, conteúdos e serviços que possam beneficiar da qualidade de vida dos Cidadãos com Necessidades Especiais;
2. Incentivar a utilização das tecnologias da Sociedade de Informação por parte dos Cidadãos com Necessidades Especiais e das suas organizações;
3. Minimizar as barreiras digitais criadas na concepção de conteúdos digitais e de interfaces de *software e hardware*, com particular atenção aos conteúdos disponibilizados na Internet pela Administração Pública, à documentação e *software* utilizado no trabalho, às aplicações multimédia para fins educativos e aos interfaces das comunicações móveis de terceira geração e da televisão digital terrestre;
4. Melhorar o sistema de informação e atribuição de ajudas técnicas;
5. Reforçar os recursos humanos e materiais de apoio, nomeadamente nos ambientes hospitalares e escolares;
6. Fomentar a partilha de conhecimento especializado e de experiências entre profissionais e pessoas com necessidades especiais;
7. Introduzir conhecimentos de acessibilidade e tecnologias de apoio na formação de profissionais de tecnologias de informação, reabilitação e educação.

## 2.3.

---

# SEGURANÇA E PRIVACIDADE

---

Os rápidos avanços a nível da encriptação estão a tornar a Internet progressivamente mais segura e permitem oferecer maiores garantias em termos da fiabilidade das transacções económicas

e da privacidade das comunicações. No entanto, simultaneamente, levantam-se ou intensificam-se outros problemas a nível de segurança e privacidade.

### 2.3.1. SEGURANÇA E CRIMINALIDADE

**A Internet não deve, regra geral, exigir a criação de novas categorias de crimes, mas podem tornar-se necessários novos mecanismos**

**de monitorização, denúncia e investigação de actividades criminosas.**

Tanto quanto possível, no entanto, deverá ser feita uma aposta na auto-regulação das indústrias e na vigilância da sociedade civil, limitando a intervenção directa do Estado aos casos em que a mesma é absolutamente imprescindível para salvaguardar o bem comum. Esta solução exige, no entanto, que as indústrias estejam dispostas a adoptar um rigoroso padrão de conduta e que as melhores práticas em termos éticos e de protecção dos direitos dos consumidores e dos cidadãos sejam estudadas e difundidas. Entre as formas possíveis de contribuir para este fim, encontram-se a aplicação de códigos de conduta, a criação de sistemas de arbitragem e o desenvolvimento de sistemas independentes de classificação de conteúdos e avaliação de serviços.

No que diz respeito a **usos criminosos da Internet**, a melhor forma de actuar é aplicar, com as devidas adaptações se necessário, o enquadramento legal relativo a esses crimes que se aplica nas restantes situações. Se a Internet estiver a ser usada para incitar, promover ou planejar actividades criminosas, as autoridades devem investigar e actuar nos termos gerais em que procedem quando essas acções se desenrolam através do recurso a meios mais «tradicionais». O importante será assim dotar as autoridades policiais e o sistema judicial dos meios e das qualificações necessárias para procederem a essas investigações de forma eficiente. De forma análoga, os crimes praticados na Internet que envolvam várias jurisdições nacionais devem ser abordados, utilizando os canais legais internacionais existentes e eventuais mudanças introduzidas devem ir no sentido de aperfeiçoar e adaptar esses canais às realidades impostas pelas TIC, mas sem que as mesmas possam servir de pretexto para abolir garantias e direitos individuais estabelecidos.

Importa ainda considerar que, com a expansão do governo electrónico e o uso acrescido das TIC no sector privado, aumenta também o risco de a infra-estrutura em que assenta a sociedade de informação vir a ser alvo de **ataques terroristas**. Dada a crescente importância das TIC para o funcionamento normal das economias, é natural que a possibilidade de praticar actos terroristas por esta via se torne mais apetecível para quem deseja desestabilizar e intimidar as sociedades em causa. Além disso, é já hoje em dia claro que as organizações terroristas transnacionais utilizam a Internet para efeitos de comunicação, recolha de fundos e recrutamento de operacionais. Esta ameaça é tanto maior quanto os meios necessários para provocar danos significativos são, como pode ser comprovado pela actuação dos *hackers*, relativamente modestos e de fácil obtenção.

### 2.3.2. PROTECÇÃO DA PRIVACIDADE

No que diz respeito à **protecção da privacidade**, algumas tecnologias apresentam simultaneamente benefícios potenciais e riscos para os cidadãos. É o caso das tecnologias biométricas e de relacionamento de dados que tanto podem aumentar a conveniência e a segurança na utilização dos serviços como invasões inaceitáveis da privacidade.

As tecnologias biométricas podem, por exemplo, prevenir casos de roubo de identidade, dar mais garantias às transacções realizadas via Internet ou facilitar os diagnósticos e tratamentos médicos. No entanto, este tipo de tecnologia está também muito susceptível a sofrer abusos pelo que é importante estabelecer quais os usos aceitáveis e inaceitáveis deste tipo de informação.

A nível das bases de dados, é importante ter em conta que a recolha compulsiva de informação representa uma ameaça particularmente séria à privacidade e pode destruir muitos dos benefícios resultantes das tecnologias de autenticação. É pois importante que, para além das garantias de confidencialidade e integridade da informação, se evite misturar dados de bases públicas e privadas. O acesso a bases de dados privadas pelas autoridades deve estar sujeito a procedimentos legais que forneçam garantias suficientes aos cidadãos de que, em condições normais, a informação que transmitem na Internet permanecerá confidencial, não só em relação a intrusões de particulares como do próprio Estado.

## 2.4.

---

# ENQUADRAMENTO EUROPEU

---

Tal como acontece em matéria de governo electrónico, as orientações estratégicas da União Europeia em matéria de sociedade da informação encontram-se explicitadas no plano de

acção eEuropa 2005 (COMISSÃO EUROPEIA, 2002).

Para a promoção da sociedade da informação, o plano estabelece cinco áreas prioritárias de actuação:

1. **Serviços de *e-learning***: com o objectivo de fomentar o *e-learning*, prevê-se o fomento das ligações em banda larga nas instituições educativas e da criação de *campus* virtuais nas universidades, a investigação com vista à implantação de redes e plataformas pan-

-europeias e a promoção de acções de requalificação para a sociedade do conhecimento;

2. **Serviços de e-health:** as principais iniciativas previstas nesta área são o apoio ao desenvolvimento de cartões de saúde electrónicos e a promoção de redes de informação de saúde que sirvam de suporte à prestação de serviços de saúde *on-line*;
3. **Um ambiente dinâmico para os negócios electrónicos:** nesta área, as principais acções propostas são a identificação e eliminação dos factores legais que impedem as empresas de utilizar os negócios electrónicos, o apoio ao desenvolvimento de soluções interoperáveis de negócios electrónicos para efeito de transacções, segurança, assinaturas, aquisições e pagamentos e a promoção de mecanismos que aumentem a confiança dos consumidores nas transacções electrónicas;
4. **Acesso de banda larga:** reconhecendo que o investimento na banda larga terá de vir essencialmente do sector privado, a União Europeia propõe-se centrar a sua acção na remoção de obstáculos ao desenvolvimento das respectivas redes. Os reguladores deverão focar a sua actuação na promoção de condições concorrenciais que assegurem a defesa dos interesses dos consumidores e fomentem a inovação. É ainda defendida a necessidade de fornecimento dos conteúdos das autoridades públicas em suporte multiplataformas e a concessão de apoios ao acesso em banda larga nas regiões menos favorecidas;
5. **Uma infra-estrutura de informação segura:** a nível da segurança, deverá ser privilegiada a comunicação segura entre serviços públicos, a promoção de boas práticas a nível do sector privado e a investigação no plano da fiabilidade, vulnerabilidade e interdependência das infra-estruturas de suporte às redes de informação.

## 2.5.

### O CONTEXTO NACIONAL

Como pode ser visto no quadro 2.1, Portugal encontra-se numa posição bastante atrasada relativamente aos países mais desenvolvidos no que diz respeito ao acesso e utilização das TIC,

o que denota a existência de um significativo potencial de melhoria<sup>10</sup>.

## Digital Access Index 2002

1. Suécia	0.85	21. Itália	0.72
2. Dinamarca	0.83	22. França	0.72
3. Islândia	0.82	23. Eslovénia	0.72
4. República da Coreia	0.82	24. Israel	0.70
5. Holanda	0.79	25. Irlanda	0.69
6. Hong Kong, China	0.79	26. Chipre	0.68
7. Finlândia	0.79	27. Estónia	0.67
8. Taiwan, China	0.79	28. Espanha	0.67
9. Canadá	0.78	29. Malta	0.67
10. E.U.A.	0.78	30. República Checa	0.66
11. Reino Unido	0.77	31. Grécia	0.66
12. Suíça	0.76	<b>32. Portugal</b>	<b>0.65</b>
13. Singapura	0.75	33. Emirados A. U.	0.64
14. Japão	0.75	34. Macau, China	0.64
15. Luxemburgo	0.75	35. Hungria	0.63
16. Áustria	0.75	36. Bahamas	0.62
17. Alemanha	0.74	37. St. Kitts and Nevis	0.60
18. Austrália	0.74	38. Polónia	0.59
19. Bélgica	0.74	39. República Eslovaca	0.59
20. Nova Zelândia	0.72	40. Croácia	0.58

**Quadro 2.1** • ITU Digital Access Index 2002; Classificação elaborada pela International Telecommunication Union que engloba um total de 178 países com base em indicadores de cinco áreas: disponibilidade de infra-estruturas, custos de acesso, nível educacional, qualidade dos serviços de TIC e utilização da Internet

**Fonte:** [www.itu.int/ITU-D/ict/dai](http://www.itu.int/ITU-D/ict/dai)

Relativamente a esta matéria, a estratégia actualmente definida a nível nacional, constante do *Plano de Acção para a Sociedade de Informação* (UMIC, 2003), estabelece, em articulação com o enquadramento fornecido pelo plano de acção *eEuropa 2005*, sete pilares de actuação, cada um dos quais com eixos de acção específicos:

1. Uma Sociedade de Informação para Todos: massificar o acesso e a utilização da Internet em banda larga, promover a inclusão digital e assegurar uma presença universal;
2. Novas Capacidades: promover a qualificação no uso das TIC desde o ensino básico e secundário, a criação de *campus* virtuais no ensino universitário, a aprendizagem ao longo da vida e o desenvolvimento de novas tecnologias;

3. Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos: este pilar refere-se ao governo electrónico que abordámos em maior profundidade no primeiro capítulo;
4. Melhor Cidadania: promover, junto das instituições e organismos competentes, a adopção de meios electrónicos de forma a melhorarem a comunicação bidireccional com os cidadãos e as empresas;
5. Saúde ao Alcance de Todos: seguindo de perto as orientações em matéria de *e-health* da União Europeia, os eixos definidos foram promover serviços de saúde em linha, uma rede de informação da saúde e o desenvolvimento do cartão do utente;
6. Novas Formas de Criar Valor Económico: conceder incentivos à expansão de modelos de negócio electrónico, com especial atenção para as pequenas e médias empresas;
7. Conteúdos Atractivos: promover uma indústria de conteúdos inovadora e tecnologicamente avançada.

## ESTUDO DE CASO

### Portal b-on

Um dos projectos mais marcantes no âmbito do desenvolvimento da Sociedade de Informação e do Conhecimento em Portugal é a recentemente inaugurada Biblioteca do

Conhecimento Online (b-on), financiada a 50% pelo Governo (através do Orçamento de estado e do POSI) e pelas 47 instituições do ensino superior e ciência aderentes.

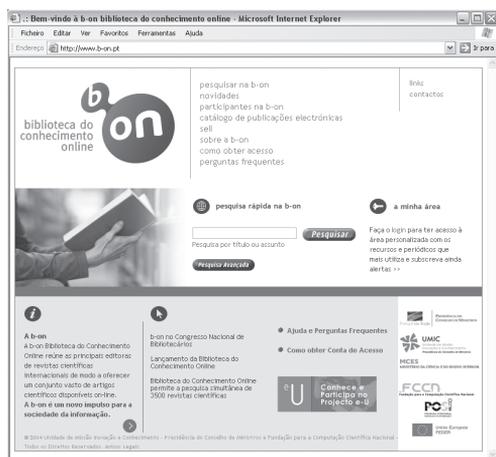


Figura 2.1 • Página de abertura da b-on (www.b-on.pt)

A b-on permite aos investigadores portugueses efectuar pesquisas simultâneas, com base no motor de busca Metalib, em mais de 3500 revistas científicas e ler o texto integral dos artigos encontrados. A partir de [www.b-on.pt](http://www.b-on.pt) é possível a pesquisa em seis das principais editoras de revistas científicas (*Elsevier, IEEE, Kluwer, SAGE, Springer e Wiley*). Para além do acesso ao texto integral dos artigos, é possível aos investigadores consultar os resumos («abstracts») dos artigos através de diferentes tipos de pesquisa que incluem palavra-chave, autor, título da publicação, ano, editora, etc.

Fontes: [www.b-on.pt](http://www.b-on.pt)

## 2.6.

---

# CONCLUSÃO

---

Ao longo deste capítulo analisámos os aspectos económicos, organizacionais e sociais da Sociedade de Informa-

ção, sem esquecer a sua dimensão ética.

Se bem que, em certo sentido, a tecnologia possa ser considerada «neutra», a verdade é que existe um vasto campo de aplicação com implicações várias: desde a inclusão à salvaguarda da segurança e da privacidade dos cidadãos.

O enfoque dos poderes públicos nesta área deve ser contribuir para a criação de um enquadramento jurídico, regulador e económico favorável ao desenvolvimento de mercados concorrenciais, que são condição indispensável para a inovação e gradual generalização do acesso às sucessivas tecnologias. Simultaneamente, deverá ser dedicada a devida atenção aos problemas de exclusão e, em particular, aos cidadãos com necessidades especiais. No que diz respeito a problemas de segurança e criminalidade, deverão ser empreendidas as medidas necessárias para permitir a adaptação da acção das autoridades às novas realidades, mas sempre no respeito pelos direitos, liberdades e garantias individuais.



# DEMOCRACIA ELECTRÓNICA, PARTICIPAÇÃO E *BENCHMARKING*

## O B J E C T I V O S

- Avaliar a importância da democracia electrónica no contexto das relações governo-cidadãos, bem como os riscos envolvidos.
- Analisar o valor e os limites do conceito de participação.
- Compreender os princípios orientadores de processos bem sucedidos de consulta e participação.
- Conhecer as principais formas de *benchmarking* em matéria de participação, sociedade de informação e governo electrónico.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

No contexto da sociedade de informação, deparamo-nos com novos desafios e novas possibilidades no exercício da cidadania. O acesso à informação é uma condição básica para esse exercício e colocam-se cada vez mais exigências no que diz respeito à abrangência dos processos de consulta e à criação de oportunidades para a participação activa dos cidadãos nas decisões públicas.

Face a este cenário, importa avaliar o enquadramento, potencialidades e riscos dos processos de democracia electrónica, assim como estabelecer princípios orientadores para a acção dos poderes públicos nesta área.

Por outro lado, é igualmente importante assegurar que as iniciativas promovidas pelos poderes públicos sejam sujeitas a processos de avaliação e *benchmarking* que assegurem elevados padrões de responsabilização e transparência face aos cidadãos. Assim, na segunda parte deste capítulo, salientaremos os instrumentos e indicadores utilizados na avaliação dos progressos realizados em matéria de participação, sociedade da informação e governo electrónico. 

### 3.1.

## DEMOCRACIA ELECTRÓNICA E PARTICIPAÇÃO

Os avanços registados a nível das TIC e a generalização da sua utilização abrem novas possibilidades a nível da participação dos cidadãos. O conjunto das iniciativas que envolvem a aplicação das TIC a processos de votação,

discussão, consulta ou definição de políticas é frequentemente agrupado sob a designação de *democracia electrónica*. É importante realçar que a democracia electrónica não se limita à utilização das TIC para organizar votações electrónicas ou difundir informação de forma unilateral. De facto, quando falamos de democracia electrónica, o que está em causa é um vasto conjunto de novas formas de participação que, em muitas circunstâncias, exige profundas adaptações na forma como são concebidas as relações governo-cidadãos.

### 3.1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES GOVERNO-CIDADÃOS

A forma como se processa a interacção entre os cidadãos e o governo é um elemento central no funcionamento das democracias representativas.

De forma simplificada, pode-se considerar que existem três níveis de relacionamento governo-cidadãos (OCDE, 2001):

1. **Informação:** os governos disponibilizam informação sobre as suas políticas e regulamentações a que os cidadãos podem aceder por sua iniciativa ou divulgam-na activamente junto dos cidadãos. A este nível, a relação é essencialmente unidireccional;
2. **Consulta:** neste patamar intermédio, os governos, para além de fornecerem informação, procuram tomar conhecimento das diferentes visões dos cidadãos relativamente às decisões em causa. A consulta pode processar-se através de numerosas formas, tais como comentários a iniciativas legislativas, grupos de discussão ou inquéritos de opinião mais ou menos focalizados. Através do emprego destes meios, os processos de consulta criam um relacionamento bilateral, ainda que limitado, entre cidadãos e governo;
3. **Participação activa:** a este terceiro nível, os cidadãos estão envolvidos activamente na definição das políticas públicas e na tomada de decisões. A participação activa pode traduzir-se, por exemplo, em parcerias com entidades da sociedade civil, colaboração com grupos de trabalho independentes ou processos de diálogo público com as partes interessadas desde a fase de concepção das políticas. Este nível de relacionamento possibilita a consideração de propostas alternativas, assim como de alterações às posições de partida dos governos relativamente às matérias sob consideração.

Os três tipos de relacionamento são em larga medida complementares, e o grau de aplicação de cada um deles no processo político dependerá das circunstâncias concretas de cada situação. Sendo certo que, regra geral, é preferível um grau de envolvimento dos cidadãos tão profundo quanto possível, é importante notar também que, **em qualquer dos três níveis de relacionamento considerados, o poder final de formular e implementar as políticas, assim como a responsabilidade pelas decisões tomadas, cabe sempre aos governos.** Se assim não fosse, aliás, estaria posto em causa um dos pilares fundamentais da democracia representativa.

Os processos de consulta e de participação activa devem ser entendidos como instrumentos complementares para melhorar a qualidade das políticas formuladas e aumentar a transparência das decisões e não como substitutos dos mecanismos tradicionais da democracia representativa.

Se usadas eficientemente, as TIC podem potenciar enormes melhorias nos três níveis, ao facilitar: a disponibilização de informação a baixo custo e de forma acessível, a realização de inquéritos e grupos de discussão, a recep-

ção de comentários e a interacção em tempo útil com os cidadãos em processos de participação activa.

Para além de melhorar a qualidade das políticas públicas formuladas, um adequado e transparente relacionamento governo-cidadãos facilita a sua implementação no terreno, visto que aumenta a legitimação e a confiança nas medidas que estão a ser levadas a cabo.

Por outro lado, ao atribuir maior relevância às perspectivas dos cidadãos, os governos podem garantir maior proximidade e encorajar uma cidadania mais activa, uma vantagem que não deve ser subestimada numa época em que há um crescente afastamento e cepticismo de largas camadas da população relativamente à política.

Através de processos de consulta e interacção activa, os governos podem simultaneamente obter novas fontes de informação, aperfeiçoar as decisões tomadas e proporcionar um maior envolvimento por parte dos cidadãos.

### 3.1.2. VOTAÇÕES ELECTRÓNICAS

Não obstante as suas implicações mais abrangentes, o conceito de democracia electrónica passa também, inevitavelmente, por novas formas de votação e, em particular, por métodos de votação que envolvem a utilização da Internet.

Não é provável que, a médio prazo, as votações pela Internet venham a substituir completamente os sistemas de votação tradicionais. A evolução tenderá a ser incremental, com a possibilidade de votar através da Internet a ser crescentemente disponibilizada e alargada como uma alternativa ao tradicional voto em papel ou, nos casos em que é praticado, ao voto por via postal. Seria aliás altamente indesejável que qualquer novo método de votação fosse imposto aos eleitores visto que, nesse caso, a aplicação das TIC se traduziria numa limitação do campo de manobra dos cidadãos e até numa eventual percepção de perda de legitimidade dos processos eleitorais. As opções de votação electrónica devem ter por objectivo facilitar o exercício da cidadania pelas populações, concedendo-lhes maior mobilidade e reduzindo os custos do acto de votar. Para que esse objectivo seja respeitado, é essencial que quaisquer métodos electrónicos de votação ou participação nunca sejam impostos a quem não se sente suficientemente confortável para os utilizar.

Para além de concederem maior mobilidade, as votações electrónicas proporcionam maior rapidez no apuramento dos resultados, reduzem a pos-

sibilidade de erro humano nalgumas operações (uma vez que deixa de haver manipulação manual dos votos) e podem facilitar o exercício do voto por cidadãos com necessidades especiais.

No entanto, a utilização de meios electrónicos comporta também alguns riscos e limitações que importa ter em conta:

- Tal como acontece com os votos por via postal, as votações electrónicas, não sendo presenciais, diminuem as garantias no exercício do direito de cidadania, dando azo a que os cidadãos possam sofrer influências indevidas ou mesmo, em casos extremos, serem coagidos;
- Com um sistema electrónico, deixa de existir um suporte físico em papel, o que impossibilita os processos de recontagem os quais, na sua forma tradicional, permitem muitas vezes esclarecer disputas e dúvidas levantadas;
- Enquanto que as potenciais fraudes com um sistema tradicional em papel oferecem ganhos limitados e acarretam um risco significativo de serem detectadas, num sistema electrónico os ganhos resultantes de uma fraude bem sucedida são imensos e a detecção de tentativas de actos ilícitos pode ser bastante mais difícil;
- A confiança proporcionada aos cidadãos pela existência de um suporte tangível em papel pode ser posta em causa num sistema de votações electrónicas, especialmente se se tiver em conta que a utilização de meios informáticos faz com que o processo de contagem e processamento dos resultados passe a ser «opaco» para a maioria dos eleitores. Esta menor falta de transparência pode por em causa a confiança dos cidadãos nas eleições.

Estas limitações não são impeditivas da utilização de meios electrónicos (até porque também os sistemas tradicionais de votação são susceptíveis de sofrer um variado conjunto de abusos e fraudes) mas devem alertar-nos para a necessidade de ter especiais cautelas na sua implementação.

Uma possível forma de minimizar alguns dos riscos descritos passa pela utilização de sistemas híbridos em que os meios electrónicos estão associados a um registo físico (e verificável) em papel que é produzido no momento em que o voto é processado electronicamente<sup>11</sup>.

Para além dos procedimentos técnicos de segurança, todas as iniciativas de participação electrónica deverão assentar em meios de controlo democráticos, nomeadamente através da supervisão de representantes das diversas forças políticas em competição e, sempre que possível, de observadores externos independentes que assegurem a fiabilidade e imparcialidade dos sistemas utilizados.

## ESTUDO DE CASO



## Votações electrónicas em Genebra

O Estado de Genebra, integrado na Confederação Suíça, possui actualmente um dos mais avançados modelos de votação electrónica a nível mundial.

O sistema utilizado em Genebra foi desenhado como uma transposição do siste-

ma de voto postal para o mundo digital. Na concepção da solução, procurou-se garantir o maior nível possível de simplicidade para os eleitores que, nesse sistema, podem exercer o seu direito de voto a partir de qualquer PC com ligação à Internet.

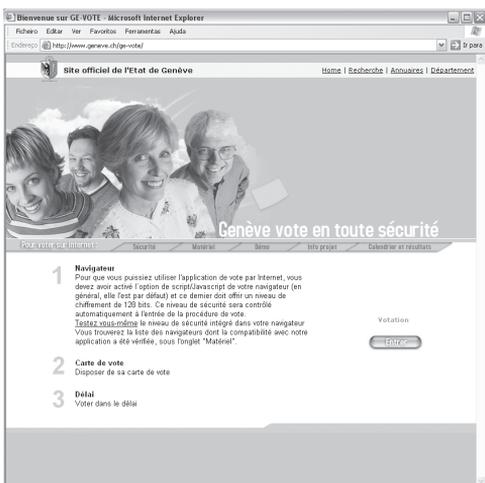


Figura 3.1 • Página de abertura do sítio de votações electrónicas do Estado de Genebra ([www.geneve.ch/ge-vote](http://www.geneve.ch/ge-vote))

O sítio das votações oferece um conjunto de informação sobre a forma de maximizar a segurança e privacidade do eleitor na utilização do sistema. A comprovação da identidade do eleitor é feita através do respectivo número de eleitor, composto por 16 dígitos. Adicionalmente, há ainda uma fase de confirmação da escolha feita electronicamente através do recurso à informação da data de nascimento e do município de origem do eleitor.

A reacção à possibilidade de votar pela Internet foi muito positiva. Logo nas primeiras eleições em que foi usado, em 2003, 50% dos eleitores com menos de 30 anos e 24% dos eleitores com mais de 60 anos optaram por votar através da Internet.

Fontes: [www.geneve.ch/ge-vote](http://www.geneve.ch/ge-vote)

### 3.1.3. PRINCÍPIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS DE CONSULTA E PARTICIPAÇÃO

Com vista a promover a obtenção de resultados favoráveis nas actividades de informação, consulta e participação activa na formulação de políticas, a OCDE (2001) recomenda um conjunto de princípios orientadores:

1. **Comprometimento:** o exercício da liderança no sentido de assegurar um compromisso firme com a informação, consulta e participação activa dos cidadãos<sup>12</sup> é essencial a todos os níveis do governo e da Administração Pública. A aplicação deste princípio exige o envolvimento dos políticos e dos funcionários públicos,

assim como a cooperação e troca de experiências entre as várias agências e departamentos;

2. **Direitos:** o direito dos cidadãos a aceder à informação, fornecer contribuições, ser consultado e participar activamente na formulação das políticas deve estar assente na lei. A obrigação de o governo responder aos cidadãos quando estes exercem os seus direitos também deve estar claramente estabelecida. Para a aplicação deste princípio é importante que os políticos e funcionários públicos conheçam a lei, que os cidadãos conheçam os seus direitos e que haja instituições independentes de supervisão que assegurem que os mesmos são respeitados;
3. **Clareza:** os objectivos e os limites dos mecanismos de informação, consulta e participação activa devem estar claramente definidos desde o início. Os papéis e as responsabilidades do governo e dos cidadãos devem ser inequívocos para todos. A aplicação deste princípio implica evitar criar falsas expectativas e fornecer informação correcta e completa aos cidadãos sobre o funcionamento dos mecanismos referidos;
4. **Prazos:** em cada processo político, a consulta pública e a participação activa devem ser concretizadas o mais cedo possível. Desta forma, aumenta o leque de soluções possíveis e maximizam-se as hipóteses de sucesso na implementação das políticas. Deve haver tempo suficiente disponível para que a consulta e a participação sejam convenientemente levadas a cabo. A concretização deste princípio só é possível se a planificação das estratégias de consulta e participação for feita logo no início do ciclo político e se os prazos estabelecidos forem realistas;
5. **Objectividade:** a informação fornecida pelo governo ao longo dos processos de formulação de políticas deve ser objectiva, completa e acessível. Além disso, todos os cidadãos devem merecer igual tratamento no exercício dos seus direitos de acesso à informação e à participação. A aplicação prática deste princípio exige o estabelecimento e a aplicação de padrões de exigência para os serviços do Estado que prestam informação ao público, a utilização de múltiplos canais de acesso e a garantia de direitos de apelo em matéria de informação, consulta e participação;
6. **Recursos:** os mecanismos de informação, consulta e participação pública deverão estar dotados de recursos financeiros, técnicos e humanos adequados. A concretização deste princípio implica a fixação de prioridades de actuação, o estabelecimento de programas de trei-

no e formação adequados e a promoção de uma cultura organizacional que promova este tipo de actuação;

7. **Coordenação:** as iniciativas para informar os cidadãos, solicitar as suas contribuições e comentários e consultá-los devem ser coordenadas pelo governo no seu conjunto. Assim será possível melhorar a gestão do conhecimento, assegurar a coerência das políticas e evitar duplicações. Além disso, a coordenação permite reduzir o risco de reacções negativas por fadiga resultante de consultas excessivas ou mal concebidas. Os esforços de coordenação não devem no entanto prejudicar a capacidade de inovação e flexibilidade das várias unidades do governo e da Administração Pública. A aplicação prática deste princípio traduz-se no fortalecimento das capacidades de coordenação, na construção de redes responsáveis pelos mecanismos de informação, consulta e participação, na identificação e disseminação de boas práticas e na promoção da inovação;
8. **Responsabilização:** os governos têm a obrigação de se responsabilizar pelo uso que fazem dos *inputs* recebidos dos cidadãos. Para aumentar esta responsabilização, os governos devem assegurar um processo aberto e transparente de formulação de políticas, susceptível de ser sujeito a inspecção e revisão externas. A concretização deste princípio exige que sejam dadas indicações claras aos cidadãos dos prazos envolvidos e da forma como o seu *input* foi tratado e incorporado nas decisões finais. É ainda importante que as responsabilidades pela recepção, preparação e transmissão da informação sejam definidas de forma clara e conhecidas publicamente;
9. **Cidadania activa:** os governos podem tomar medidas concretas para facilitar o acesso dos cidadãos à informação e à participação e fortalecer a educação cívica e a aquisição de competências. A concretização deste princípio pode passar pela promoção da educação cívica e pela criação de condições para a existência de uma sociedade civil activa e independente;
10. **Avaliação:** a avaliação é essencial para que haja uma adaptação bem sucedida às novas exigências e condições da formulação de políticas. Os governos necessitam de ferramentas, informação e capacidade para avaliar o seu desempenho no fortalecimento das suas relações com os cidadãos. A aplicação prática deste princípio traduz-se na recolha de dados relevantes e no desenvolvimento de ferramentas e indicadores adequados para avaliação da situação. A parte final deste capítulo será dedicada precisamente a este aspecto.

### 3.1.4. LIMITES DA PARTICIPAÇÃO

Uma vez analisadas as vantagens da participação e os princípios que a potenciam a nível da formulação de políticas públicas, importa chamar a atenção para algumas limitações dos processos de participação.

Num contexto de democracia representativa, o conceito de participação encontra dificuldades operacionais consideráveis para ser posto em prática de forma equitativa. De facto, como demonstra Beaulier (2004), quando o número de cidadãos envolvido é elevado, torna-se impossível proporcionar-lhes iguais condições de participação nos processos de decisão. Se o princípio geral de garantia da participação não se concretiza na prática, tende a instalar-se o sentimento de que os princípios democráticos são ilusórios.

Uma forma de resolver o problema levantado é tentar que, em cada instância, o número de participantes envolvidos seja limitado mas, por sua vez, esta solução tende a gerar problemas de excessivo «localismo» na tomada de decisões que são incompatíveis com o funcionamento eficiente de algumas políticas públicas.

Um outro problema levantado por Beaulier prende-se com a possibilidade de os agentes envolvidos nos processos de participação assumirem um comportamento negocial estratégico. De facto, é provável que os processos de participação estejam sujeitos aos mesmos problemas resultantes da actuação de grupos de pressão e de comportamentos de *rent-seeking*<sup>13</sup> que se aplicam aos restantes procedimentos de escolha pública.

Face a estas dificuldades, a implementação de processos de participação deve ser, em cada situação concreta, cuidadosamente analisada sob pena de potenciar efeitos contrários aos desejados.

## 3.2.

---

# *BENCHMARKING* E AVALIAÇÃO DOS PROGRESSOS REALIZADOS

---

A monitorização dos progressos conseguidos em matéria de sociedade da informação e governo electrónico é essencial não só para avaliar as políticas seguidas e permitir aos decisores políticos proceder a eventuais alterações como para que os cidadãos possam tomar consciência dos resul-

tados atingidos e, conseqüentemente, julgar os seus representantes quanto a esta importante matéria.

Qualquer esforço consistente e transparente de monitorização nos domínios referidos exige o recurso a técnicas de *benchmarking*, ou seja, à recolha e análise de dados referentes a um conjunto de indicadores mensuráveis que permitem avaliar, com maior ou menor precisão, os resultados conseguidos, quer em termos absolutos, quer em termos relativos.

Pela sua relevância para Portugal, centraremos de seguida a nossa análise nos critérios de avaliação previstos no enquadramento da União Europeia.

### 3.2.1. *BENCHMARKING* A NÍVEL DA UNIÃO EUROPEIA

Com vista a aferir do progresso realizado pelos Estados-membros em matéria de sociedade da informação e governo electrónico, a União Europeia estabeleceu um conjunto de indicadores de *benchmarking* para o plano de acção *eEurope* 2005. Esses indicadores resultam de uma proposta da Comissão Europeia que foi aprovada no Conselho das Telecomunicações de 5 de Dezembro de 2002.

A nível dos instrumentos de avaliação, foi dada maior importância a indicadores que reflectem objectivos de tipo qualitativo, por oposição aos objectivos de tipo mais quantitativo que caracterizaram o *eEurope* 2002.

Para efeitos da avaliação foram adoptados catorze indicadores principais e vinte e dois indicadores suplementares. Os principais são:

1. Percentagem de famílias ou indivíduos que possui Internet em casa;
2. Percentagem de indivíduos que usa regularmente a Internet;
3. Percentagem de pessoas empregadas que utilizam computadores ligados à Internet na sua rotina normal de trabalho, discriminado por dimensão da empresa e sector de actividade;
4. Custo do acesso à Internet para vários graus de utilização: 20, 30, 40 horas/mês e sem limite de tempo;
5. Número de serviços públicos básicos totalmente disponíveis *on-line*;
6. Número de alunos por computador com ligação à Internet (com e sem banda larga), sendo que apenas devem ser contabilizados os computadores utilizados para fins educacionais;
7. Percentagem da população (com idade mínima de 16 anos) que utiliza a Internet para procurar informação sobre saúde para si ou para outras pessoas;

8. Percentagem de médicos que utilizam registos electrónicos dos pacientes;
9. Percentagem do volume total das receitas das empresas que resulta do comércio electrónico;
10. Percentagem de indivíduos com acesso à Internet que já teve problemas de segurança;
11. Percentagem de empresas com ligação à Internet que já teve problemas de segurança;
12. Percentagem de empresas que dispõem de acesso de banda larga;
13. Percentagem de famílias ou indivíduos que dispõem de acesso de banda larga;
14. Percentagem de serviços da Administração Pública que dispõem de acesso de banda larga.

### 3.2.2. INDICADORES RELATIVOS À SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO

Uma vez apresentados os principais indicadores propostos pela União Europeia, importa analisar a situação da sociedade de informação na União Europeia. Para o efeito, será útil recordar de forma sintética as conclusões do abrangente estudo realizado no âmbito do projecto SIBIS<sup>14</sup> (2003). Este estudo tem a vantagem de não só seguir a filosofia de avaliação estabelecida no plano *eEurope 2005*, como ir em vários aspectos para além do que aí ficou estabelecido, utilizando um leque mais alargado de indicadores. Além disso, muitos dos indicadores complementares situam-se do lado da procura, pelo que têm a vantagem adicional de permitir aferir da atitude e grau de satisfação dos cidadãos relativamente às funcionalidades em causa.

As conclusões do SIBIS podem ser agregadas em sete grandes áreas de avaliação:

1. **Acesso à Internet:** o acesso e utilização da Internet está a crescer substancialmente, apesar de uma proporção significativa dos cidadãos da União Europeia continuar a não ter acesso à Internet a partir de nenhum local. Embora alguns países membros da União Europeia (essencialmente os países nórdicos e a Holanda) apresentem taxas

de penetração superiores às dos Estados Unidos, os valores médios da União Europeia continuam substancialmente abaixo dos verificados nos Estados Unidos. O grau de experiência dos utilizadores e a migração para plataformas alternativas estão a aumentar;

2. **Serviços públicos *on-line*:** as actividades do governo electrónico estão a expandir-se de forma significativa, tendo a adesão dos cidadãos vindo a aumentar graças essencialmente à sua conveniência e facilidade de utilização. Continuam no entanto a ser necessários esforços adicionais de educação e sensibilização dos cidadãos para os benefícios dos serviços de governo electrónico;
3. ***e-learning*:** a nível da implementação do *e-learning* no sistema educacional, alguns Estados-membros têm conhecido progressos notáveis na literacia digital mas, no seu conjunto, a União Europeia continua a apresentar assimetrias internas muito significativas a este respeito (os países que apresentam piores níveis de literacia digital são Bélgica, Itália, Espanha, França, Grécia e Portugal). A participação em programas de formação laboral com recurso ao *e-learning* é mais alta do que o esperado (note-se no entanto que Grécia e Portugal apresentam resultados bastante inferiores à média também a este nível);
4. ***e-health*:** a nível da procura de informação sobre saúde na Internet, a União Europeia apresenta indicadores bastante inferiores aos dos Estados Unidos, sendo que os factores culturais e institucionais podem ter aqui uma importância decisiva. Verifica-se também que o local de acesso à Internet e a idade influenciam de forma relevante a procura de informação sobre saúde *on-line*;
5. **Dinamismo do ambiente para os negócios electrónicos:** o volume de vendas *on-line* continua a ser pouco significativo embora alguns sectores e Estados-membros apresentem resultados mais animadores. As preocupações com a segurança das transacções *on-line* continuam a afastar muitos potenciais utilizadores do comércio electrónico;
6. **Segurança da infra-estrutura de informação:** a segurança das redes e a privacidade dos dados pessoais continuam a ser preocupações significativas por parte dos cidadãos e das empresas da União Europeia. A nível dos indicadores de segurança, os Estados Unidos têm uma liderança clara em termos de grau e protecção face à União Europeia no seu conjunto, embora alguns Estados-membros individualmente considerados apresentem resultados semelhantes;
7. **Banda larga:** reduções cada vez mais acentuadas dos preços, maior facilidade de instalação e maior grau de experiência dos utilizadores

estão a dar um contributo decisivo para o alargamento das taxas de penetração da banda larga, embora a União Europeia continue a apresentar resultados claramente inferiores aos verificados nos Estados Unidos. É ainda de realçar que Portugal apresenta uma das mais rápidas taxas de migração para a banda larga da União Europeia.

### 3.2.3. INDICADORES RELATIVOS AO GOVERNO ELECTRÓNICO

A nível da avaliação da implementação do governo electrónico têm também vindo a processar-se mudanças significativas. O plano de acção *eEurope* 2005 veio, como já vimos, estabelecer como indicador relevante o número de serviços públicos **totalmente** disponíveis *on-line*.

Esta alteração produziu, como seria de esperar, um impacto significativo no mais recente relatório de avaliação sobre a matéria produzido para a Comissão Europeia (CAP GEMINI ERNST & YOUNG, 2004) o qual analisa a situação nos quinze Estados-membros, na Islândia, na Noruega e na Suíça.

O esquema de classificações no âmbito do plano *eEurope* 2002 tinha cinco níveis:

- **Nível 0:** total ausência de um sítio publicamente acessível mantido pelo fornecedor do serviço ou carácter totalmente irrelevante do sítio existente;
- **Nível 1:** informação (a informação necessária para iniciar o procedimento está disponível *on-line*);
- **Nível 2:** interacção unilateral (o sítio oferece a possibilidade de obter o impresso necessário para dar início ao procedimento);
- **Nível 3:** interacção bilateral (o sítio oferece a possibilidade de dar início ao procedimento através de um formulário electrónico o que implica a existência de um qualquer processo de autenticação do utilizador);
- **Nível 4:** total processamento electrónico (o sítio oferece a possibilidade de resolver completamente o assunto *on-line*).

Para medir o novo indicador do *eEurope* 2005 foi introduzida uma categoria adicional de classificação com dois níveis:

- **Nível 1:** serviço não está totalmente disponível *on-line*;
- **Nível 2:** serviço está totalmente disponível *on-line*.

Para aplicação das classificações, a Comissão Europeia e os Estados-membros definiram um conjunto de vinte serviços públicos básicos (doze dirigidos aos cidadãos e oito dirigidos às empresas) que vão desde o pagamento de impostos à entrega de requerimentos e à obtenção de certificados.

Note-se no entanto que esta avaliação continua a não dispor de indicadores para aferir progressos a nível da reorganização do *back-office* ou da oferta multicanais de serviços.

A nível geral, o resultado médio para os vinte serviços considerados foi de 66%, o que representa um aumento de sete pontos percentuais por comparação com a avaliação do ano anterior. Se for considerado o indicador relativo à total disponibilidade *on-line* dos serviços, o resultado médio passa a ser de 42%, representando um aumento de dez pontos percentuais relativamente à avaliação do ano anterior.

A actual posição de Portugal, assim como a evolução registada ao longo dos últimos dois anos, pode ser verificada no quadro 3.1.

Sofisticação <i>on-line</i>				Disponibilidade total <i>on-line</i>			
País	Outubro 2003	Outubro 2002	Outubro 2001	País	Outubro 2003	Outubro 2002	Outubro 2001
Suécia	87%	87%	61%	Dinamarca	72%	61%	32%
Dinamarca	86%	82%	59%	Áustria	68%	20%	15%
Irlanda	86%	85%	68%	Suécia	67%	67%	28%
Áustria	83%	56%	40%	Finlândia	61%	50%	33%
Finlândia	80%	76%	66%	Irlanda	56%	50%	22%
Noruega	75%	66%	63%	Reino Unido	50%	33%	24%
França	73%	63%	49%	Noruega	47%	35%	35%
Reino Unido	71%	62%	50%	França	45%	35%	25%
Holanda	65%	54%	37%	Itália	45%	35%	15%
<b>Portugal</b>	<b>65%</b>	<b>58%</b>	<b>51%</b>	Alemanha	40%	35%	20%
Espanha	64%	64%	50%	Espanha	40%	40%	30%
Itália	59%	57%	39%	<b>Portugal</b>	<b>37%</b>	<b>32%</b>	<b>32%</b>
Bélgica	58%	47%	23%	Bélgica	35%	25%	0%
Islândia	56%	53%	38%	Grécia	32%	32%	11%
Suíça	55%	49%	—	Islândia	28%	28%	11%
Grécia	54%	52%	39%	Holanda	26%	21%	5%
Alemanha	52%	48%	40%	Luxemburgo	15%	5%	5%
Luxemburgo	47%	32%	15%	Suíça	—	—	—

**Quadro 3.1** • *Ranking* dos países relativamente à sofisticação dos serviços de governo electrónico oferecidos *on-line* e à percentagem desses serviços que estão totalmente disponíveis *on-line*  
**Fonte:** CAP GEMINI ERNST & YOUNG, 2004, p. 17

### 3.3.

---

## CONCLUSÃO

---

Neste capítulo, verificámos que, para que o potencial das TIC ao nível do aumento da participação seja apro-

veitado é necessário fazer respeitar um conjunto de princípios que devem presidir às relações governo-cidadãos. Concluímos também que os meios de consulta e votação electrónica comportam simultaneamente benefícios e riscos que não devem ser ignorados e que qualquer processo de participação enfrenta, pela sua própria natureza, dificuldades e limites que não podem ser facilmente eliminados.

Por último, analisámos os processos de *benchmarking* em matéria de sociedade de informação e do governo electrónico, dedicando particularmente atenção ao caso da União Europeia. Concluímos que, apesar dos avanços realizados, a União Europeia continua com substanciais atrasos face aos Estados Unidos e que, no interior da União Europeia, Portugal está abaixo da média em vários indicadores relevantes, apesar dos notáveis progressos em áreas como a migração para a banda larga.



CAPÍTULO

# 4

## GLOBALIZAÇÃO, GOVERNO LIMITADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### O B J E T I V O S

- Avaliar as implicações da globalização no contexto da governação e das políticas públicas.
- Analisar as dimensões técnicas e políticas do progresso.
- Compreender as implicações sociais da Internet.
- Enquadrar a cidadania no contexto da sociedade de informação e do conhecimento.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

Qual será o papel do governo numa economia digital e numa democracia electrónica? Em que medida a governação pode favorecer uma cidadania digital?

Durante o século passado as questões da organização da sociedade foram vistas em termos de Estado *versus* Mercado, serviços públicos *versus* serviços privados, cooperação *versus* concorrência.

Hoje sabemos que esse mundo era demasiado maniqueísta, e tanto mais quanto não se tinha descoberto que o Estado e o Mercado devem ser vistos em função do reforço de um terceiro vértice do triângulo: a sociedade civil. Fala-se, por isso, agora em regresso da sociedade civil e em redescoberta de um terceiro sector intermédio (entre o comercial e o governamental). Só uma sociedade civil mais livre e forte, mais dinâmica e plural, será capaz de criar condições para o que alguns chamam *voluntary city*<sup>15</sup>.

Mas numa tal sociedade não se poderá cair no relativismo cultural? E não será esse perigo maior num mundo cada vez mais digitalizado? Como vertebrar os elos da complexa e alargada rede de interacções em que vivemos? Uma rede em que nos defrontamos com uma crescente pluralidade de análises e de escalas de valores, mas sem que tal deva implicar a negação de um conjunto, talvez muito pequeno, de valores universais, vistos cada vez mais como causas morais do desenvolvimento. A diversidade humana não tem porque se opor, antes depõe a favor da natureza universal da humanidade. 

## 4.1.

---

## PROGRESSO: DIMENSÕES E PERPLEXIDADES

---

Frank Knight está entre os que consideram que, com a revolução liberal, que estabeleceu o princípio da liberdade e responsabilidades individuais e da responsabilidade social pelo futuro, os problemas humanos

mais do que morais são éticos: são mais abrangentes e dinâmicos, mais voltados para o futuro e mais virados para a concepção e tentativa de buscar o progresso.

Um progresso que pode ser visto segundo duas dimensões: a **técnica** (respeitante ao domínio da natureza externa) e a **política** (respeitante à ordenação da convivência humana). A primeira, privilegiando categorias **globais** (crescimento do PNB, RN, etc.), e a segunda, categorias **distributivas** (justiça/injustiça, liberdade/opressão, privilégio/marginalização)<sup>16</sup>.

Ora, se bem que os progressos, em ambas as dimensões, sejam em última instância, independentes e tenham lógicas e dinâmicas de desenvolvimento próprias, não deixam de estar estreitamente inter-relacionadas. A este respeito a tradição ocidental não só considerou como indiscutível a hierarquia

do *político* sobre o *técnico* como insistiu em desfazer as miragens dos que sempre sonham com uma sociedade, em perfeita paz e harmonia, mas situada numa época pré-industrial. Tal não obsta a que o discurso da denúncia dos malefícios das novas tecnologias não se faça sentir, agora em nome de uma cidadania digital.

Assim se explica que a Internet seja elogiada e amaldiçoada. Tida como necessária e até inevitável, mas também vista como uma construção demasiado dispendiosa para o desenvolvimento moderno e até como fonte de novas desigualdades. Desigualdades no acesso às infra-estruturas da Internet (redes, servidores e computadores) e nas capacidades necessárias para usar a Internet que não só têm feito aumentar ainda mais o fosso entre as nações como provocado uma alegada exclusão digital («digital divide»).

O remédio estaria supostamente em investimentos maciços. O presidente da China, Jiang Zemin, ao declarar publicamente que a mistura da economia tradicional com a tecnologia da informação conduziria o desenvolvimento económico da China no século XXI, está entre os crentes neste estranho remédio. Tão estranho que na China – a par desta profissão de fé na tecnologia da informação – se assiste a uma repressão política e ao controlo do que os líderes chineses consideram ser uma quantidade enorme de abusos por parte dos seus cidadãos e estrangeiros (Kalathil and Boas 2001)<sup>17</sup>.

Aqui importa regressar ao pensamento ocidental para recuperar uma tradição que cedo percebeu quanto o progresso, na dimensão **técnica**, era condicionado e impulsionado, ao longo da história, pelo progresso na dimensão **política**, ainda que o progresso técnico seja, ao mesmo tempo, condição necessária, mas não suficiente, para o aperfeiçoamento da dimensão política.

A perda de memória desta inter-relação entre a dimensão política e a dimensão técnica do progresso humano está a levar muitas nações – e nem todas têm regimes repressivos – a seguir o caminho da China ao expandir a regulação da Internet, receando quer mudanças políticas quer rupturas sociais. O princípio que apoia estes esforços parece ser que a Internet pode ser enxertada de forma mecânica nas instituições económicas existentes, criando por conseguinte mais valor económico e preservando, ao mesmo tempo, a autonomia política e cultural.

Prometer atingir um tal resultado, como nos recorda Douglas A. Houston, é realmente uma fraude.

A verdade é que o poder da Internet como instrumento de comunicação deriva em parte da sua capacidade de romper com o *status quo* ao fornecer novo conhecimento a um custo mais baixo para os que o buscam por todo o globo. Daí que, ao procurar alternativas ao conhecimento local e tradicional, as pessoas acabem por perturbar o funcionamento das instituições locais: económicas, políticas e culturais.

Compara-se muitas vezes os desafios deste nosso mundo digital ao que se passou por ocasião da passagem da máquina de escrever para o mundo dos computadores, mas na realidade as implicações e a profundidade das mudanças que estamos obrigados a realizar estão mais próximas da que se verificou aquando da passagem da numeração romana para a numeração árabe. O que ela implicou de simplificação e de crescimento dos diversos âmbitos da actividade humana e mesmo de desenvolvimento das pessoas dotadas de potencial incrível pede meças ao mundo intangível, em que dia a dia nos revelamos mais como pessoas dotadas de inteligências múltiplas. Daí que a exploração das virtualidades da cidadania digital careça de enquadramento teórico.

## 4.2.

# CIDADANIA, CONHECIMENTO E INFORMAÇÃO

*A nova cidadania fortalece-se no seu exercício continuado e numa educação para a cidadania capaz de estabelecer uma equilibrada combinação de conhecimentos codificados e de competências práticas de participação, assentes*

*numa cultura democrática e cívica de maioria e numa sabedoria partilhada de vida em comum.*

Roberto Carneiro (2003, p. 23)

Hoje sabemos melhor que um processo dinâmico de partilha do conhecimento é essencial ao capitalismo, a uma sociedade livre (Hayek 1945) e a uma versão robusta da globalização que sustente a liberdade humana. Os problemas humanos (incluindo o «problema económico») mais que de afectação de meios ou de coordenação de actividades, é principalmente uma questão de valores, de relacionamento entre pessoas. É um problema de *compreensão e conhecimento*. A ideia de que o processo económico não se esgota na coordenação de uma *informação dispersa*, hipoteticamente *já criada*, antes continua no processo de criação de mais e nova informação<sup>18</sup>, ganhou intensa acuidade numa sociedade que cada vez mais se assume como da informação e do conhecimento. É por isso que o **problema do conhecimento** é hoje cada vez mais visto como central quer para o desenvolvimento económico quer para o enriquecimento humano. O problema não é pois tanto de *planeamento e controlo* dos objectivos do nosso conhecimento, mas de

descobrir (e/ou permanentemente *recriar*) um quadro institucional, jurídico e moral que potencie os dons humanos e que, de forma especial, permita a todos nós uma utilização bem sucedida das capacidades da razão:

*[Não] está em causa aplicar esta a um objectivo que lhe seja estranho, mas actuar no sentido de potenciar o êxito aplicativo das faculdades humanas, designadamente no sentido de uma mais bem sucedida utilização da capacidade intelectual disponível. Não se trata, pois, de projectar racionalmente o aumento dessa capacidade, pois seria absurdo supor que uma capacidade intelectual determinada fosse capaz de se aumentar a si própria através de um projecto seu (que pressuporia já adquirida aquela capacidade que pretende adquirir).*

Baptista Machado (1989, p. 342)

É assim que Baptista Machado, numa assumida linha hayekiana (depois de sustentar que as vantagens da civilização têm por base a utilização de mais saber do que aquele que poderia ser utilizado por qualquer esforço intencionalmente coordenado) chama a atenção para a importância da aprendizagem de um novo tipo de relação, mediante a inserção numa estrutura relacional que incentive uma cultura de eficácia, que favoreça o êxito da capacidade da razão de que já se dispõe,

*[O]u seja, mediatizando a nossa relação com o real pela aprendizagem de uma relação meta-institucional que permita comunicar entre os indivíduos e entre as gerações as experiências e os saberes mais variados. Comunicação (comunicação de novo tipo) e tradição – eis por assim dizer os novos órgãos que tornam possível uma nova forma de vida.*

Baptista Machado (1989, p. 343)

Por outras palavras, o «progresso» («enquanto êxito evolutivo mediatizado por uma aprendizagem social histórica») na nova fase evolutiva do homem, é inseparável do processo de aprendizagem e descoberta. Um processo em que tradição e inovação, passado e futuro, longe de se oporem, se exigem para garantir o dinamismo do fenómeno humano e o êxito evolutivo da comunidade humana.

Daí a necessidade de incentivar um ambiente que favoreça o espírito criativo e o aumento do número e da qualidade dos empreendedores, isto é, que dinamize a criação e o crescimento de nova informação e a capacidade de

aprendizagem, e que ao mesmo tempo harmonize a coordenação dos conhecimentos, planos e projectos dos inúmeros participantes do processo económico. Por outras palavras, o mercado competitivo deve ser visto como um processo em que as pessoas adquirem e comunicam conhecimento.

Actualmente, na era da Internet, as empresas podem cada vez mais tirar partido de recursos que não possuem. O tradicional paradigma da empresa verticalmente integrada pode estar a ser ultrapassado em muitos sectores e abrem-se cada vez mais novas possibilidades de cooperação competitiva.

Uma cooperação competitiva que hoje une «metacapitalismo», cidadania virtual e governo electrónico através do uso de informação digital para melhorar o desempenho, criar valor e permitir relações entre governos, empresas e cidadãos<sup>19</sup>.

Infelizmente muitos de nós, mal-educados numa política de conflito, têm ainda dificuldade em perceber que as novas políticas passam também pela capacidade de ultrapassar uma concepção de cooperação humana assente no tangível, e de entender que a ordem alargada da interacção humana assenta menos no *hard* e mais no *soft*: no intangível, no flexível, na parceria, no afectivo. Trata-se, afinal, de não confundir o **capital** (*das Kapital*: as coisas materiais tidas como instrumentos de produção) com o **capital humano** (o espírito humano: com os seus múltiplos conhecimentos, saberes e habilidades, bom senso, sentido empresarial, talento para inspirar, mobilizar e organizar os outros, hábitos de cooperação e de iniciativa)

Ora a economia digital – por estranho que pareça – mais que a economia em si vem reforçar a iniciativa e criatividade dos indivíduos, a sua capacidade de associação e inovação. De igual modo, o reforço da democracia electrónica, mais do que reforçar a política, está a incentivar e facilitar a participação e vigilância cívicas por parte dos cidadãos, limitando assim os abusos do poder político e dando transparência e rapidez aos resultados, desde os votos às políticas públicas.

Em vez de menos Estado ou mais governo o problema coloca-se agora em termos de qual o melhor equilíbrio. Um equilíbrio entre governo, mercado e sociedade civil assente não no conflito mas na cooperação entre parceiros e que, por isso, se mede mais em termos de serviço à sociedade civil, de melhoria do seu bem-estar, em termos materiais mas também em termos de crescimento de cada um de nós enquanto pessoas.

Fala-se em mercado económico mas também em mercado político, de igual modo se fala em cidadão-cliente e em parcerias público-privado. Há até quem veja o cidadão como accionista do governo. O que faz deste nosso mundo um mundo de interacção entre o global e o local no seio de uma ordem alargada de interacção humana. Um mundo que se tende a afirmar também

como uma ordem alargada de cooperação entre parceiros (sociais, políticos e económicos) em vez de um mundo de conflitos.

Ora se no mercado as fronteiras da indústria que se assumiam serem claras estão cada vez mais nebulosas e sobrepostas, as fronteiras entre o governo e a sociedade civil são hoje também cada vez mais ténues e interdependentes.

Um novo paradigma está assim a emergir com o reforço da sociedade de informação e do conhecimento que acompanha o crescimento da economia digital.

*E*-cidadãos, *e*-governo, *e*-democracia, *e*-política, *e*-europa, são sinais visíveis de um novo mundo que se anuncia cheio de perigos mas também de oportunidades. Um mundo em que o Estado/Governo pode ser visto como elemento de «contaminação» da sociedade com os seus maus exemplos mas também como impulsionador das boas práticas e da excelência.

Mas esta capacidade do Estado funcionar como «contagiador» de inovação, de qualidade e de melhor ambiente físico e moral só acontecerá se, nos diversos âmbitos da sociedade (desde as associações civis às associações empresariais, passando pelas associações políticas), as pessoas assumirem comportamentos exemplares tanto a nível profissional como a nível ético. Aliás, hoje cada vez mais se percebe a interdependência entre estes diversos âmbitos: a confiança, mesmo no mundo dos negócios e das associações profissionais, depende, e muito, da confiança pública que merecem as instituições políticas. De igual modo, uma concorrência sã necessita tanto de um sistema de justiça em que se possa confiar como de melhores sistemas de responsabilização dos diversos agentes (económicos, políticos e sociais).

### 4.3.

---

## NOVAS TECNOLOGIAS: REIVINDICAÇÕES E RECEIOS

---

Neste nosso mundo digital e da democracia electrónica, somos incentivados a transformar os avanços técnicos em bem-estar humano, ou seja, a transformar os dinheiros públicos em bem social. Um desafio para os *e*-governos mas também, e principalmente, para os *e*-cidadãos. Ou ainda não se percebeu

que a real reinvenção da Administração Pública, que corre a par do reforço da disciplina do mercado, pede igualmente uma verdadeira reinvenção da sociedade civil? Um grande desafio que para ter êxito necessita de ser acom-

panhado pelo sucesso de uma verdadeira cidadania virtual. Uma cidadania virtual onde as tensões estão muito presentes.

Douglas A. Houston (2003) sustenta que, até agora, as reivindicações e receios, muito comuns, sobre os poderes da Internet, a respeito quer do crescimento económico quer do desenvolvimento (ou destruição) social, têm pouco apoio factual, mesmo nas nações desenvolvidas onde a rede é muito densa e intensamente usada. Com base na evidência empírica, no seu apanhado sobre o que sabemos acerca do desenvolvimento da Internet e dos seus efeitos em geral, conclui que estamos ainda longe de ter entrado numa «revolução da informação» global e que nações altamente globalizadas (se medidas em termos de fluxos económicos) também podem ser rígidas e pouco civilizadas. Isto apesar de ser amplamente reconhecido que hoje a Internet nos aproxima cada vez mais. A teleconferência, por exemplo, tende a tornar-se mais «humana» – emocional, pessoal e progressivamente desrespeitadora das fronteiras políticas.

Ironicamente – como assinala o mesmo autor – esta maior «humanidade» da Internet fará provavelmente crescer as tensões humanas. Por exemplo, a Internet pode fomentar clãs globais e «organizações em rede» – grupos sociais e de trabalho pequenos e próximos que pela sua natureza podem fomentar a exclusão (e mesmo comportamentos tribais). Em geral a Internet como «tecnologia relacional» criará ameaças culturais e políticas ao *status quo* porque oferece muitas alternativas económicas, culturais e políticas. Ao fim e ao cabo, ninguém pode garantir como os indivíduos processarão e usarão este imenso caudal de informação. Ainda que regimes políticos repressivos possam ser especialmente vulneráveis a mudanças induzidas pela *net*, todas as instituições – incluindo as democracias ocidentais, empresas, religiões e culturas – estão em risco.

Por isso, muitas pessoas não gostam de algumas das consequências das aplicações da tecnologia da *net*. Por causa disso, os esforços dos governos para regularem o uso da Internet tenderão a intensificar-se à medida que os decisores públicos procurem definir políticas globais apropriadas de partilha de informação para os seus concidadãos.

## 4.4.

### A *NET* SOCIAL

A Internet – insiste Houston – pode ser um meio de transmissão de informação que inspira perplexidade, será que mais «bits» equivale a mais «conhecimento»? O pensamento actual referente às comunicações assenta na teoria da informação. Esta teoria vê a

comunicação como transmissão de «mensagens» com um determinado grau de exactidão; os problemas da comunicação neste contexto resultam de «ruído», conteúdo acrescentado ou omitido. Assim, a teoria da informação identifica as falhas precisamente com problemas nos dados que estão a ser transmitidos. Pôr ordem nisto, remover conteúdos estranhos e manter alta confiança no transmissor, considera-se sinónimo de mais conhecimento. Os indivíduos, contudo, invariavelmente situam a informação que recebem num contexto social, dando-lhe um significado pessoal e um sentido de conexão social com os outros. Parafraseando Brown and Duguid (2000)<sup>20</sup>, toda a informação tem vida social e os comportamentos que buscam *status* social abundam em todos os grupos e culturas.

Embora qualquer comunicação (carta, fax, telefone, discussão interpessoal) esteja sujeita a mal-entendidos e a problemas de controlo, a Internet é, como vimos, bastante propícia a riscos de invasão de privacidade devido à natureza devassa da «difusão» das mensagens enviadas através de uma rede aberta e insegura. Assim, uma das maiores forças da Internet – baixo custo de disseminação para um vasto número de utilizadores – é uma fraqueza quando o valor da comunicação assenta numa expectativa da privacidade. A devassa sancionada pelo Estado desincentiva a transmissão de dados pessoais. Em alguns casos nós podemos achar apropriada a existência de supervisão reguladora – quando, por exemplo, as discussões são difamatórias, fomentam associações criminosas, ou têm conteúdo sexual largamente criticável. Outros *media* também enfrentam estes assuntos de política pública, com certeza, e o equilíbrio entre liberdade de expressão e outros valores públicos coloca sempre uma difícil questão no desenvolvimento da Internet (Lessig, 1999)<sup>21</sup>.

Quando a privacidade é no limite posta em perigo por regulação invasiva ou *hacking*, as pessoas limitam o que elas dizem ou limpam mensagens com conteúdos ou tons que podem ser criticáveis para uma audiência mais vasta (não convidada). Esta autocensura esgota de forma considerável o conteúdo e o contexto de discussões na Internet. É claro que este esgotamento é muitas vezes o objectivo do regulador. Expressões criticáveis podem envolver partilha de fantasias racistas ou materiais pornográficos. Por outro lado pode envolver partilhas estéticas ou aspirações consonantes com a liberdade democrática. Reduzir os riscos de comportamentos indesejáveis na Internet também reduz as oportunidades de os indivíduos articularem ideias que expandem globalmente a liberdade pessoal e pode comprometer muitas relações valiosas. Comportamentos agressivos necessitam de ser cuidadosamente especificados e as respostas políticas precisam de ser limitadas e nunca devem ser usadas como base para aumentar as restrições à liberdade de expressão.

Hoje os Estados, tal como as empresas, já não podem ser vistos só como territórios, como espaços físicos, têm de ser vistos também como geradores

de um clima de confiança, de um ambiente favorável ao bom emprego da infinidade e multiplicidade dos nossos talentos. Um Estado que não estorva, antes faz jus ao estado de liberdade, ao desenvolvimento como liberdade (Amartya Sen) e ao espírito de descoberta que cunharam uma imensa diversidade de natureza humana que, se respeitada, assegura o permanente aumento da Riqueza das Nações.

Muita interacção social útil pode ocorrer com um «bit» de privacidade. Em geral, a Internet é um promissor instrumento para fazer avançar gradualmente relações que vão além das transacções económicas básicas. Os governos podem jogar um papel positivo ao permitir a expansão via sofisticação tecnológica e encriptação mais eficaz. Os governos podem também – e muitas vezes fazem-no – ter um papel adverso ao destruírem a privacidade das mensagens e ao regularem o conteúdo da informação, muitas vezes por meios bastante discutíveis.

## 4.5.

# TECNOLOGIA E ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

A compreensão do que está em causa quando falamos de sociedade de informação e cidadania digital passa também pelo enquadramento da inovação tecnológica numa grelha de entendimento mais abrangente, envol-

vendo aspectos sociais, culturais e legais que vão muito para além das questões operacionais.

Vai neste sentido Fountain (2001, pp. 88-98), quando considera que o enquadramento da implementação tecnológica deve levar-nos a inverter a direcção da relação de causalidade estabelecida entre tecnologia e estrutura, de forma a perceber como a participação dos cidadãos em estruturas sociais, culturais, institucionais e cognitivas influencia decisivamente o desenho, percepção e utilização da Internet e das TIC em geral.

Os próprios usos das novas tecnologias são em larga medida determinados por um conjunto de regras, rotinas e normas preexistentes em cada instituição e na sociedade em geral, pelo que a compreensão das implicações das TIC exige a articulação de aspectos técnicos com mecanismos sociais e institucionais e com o próprio processo de globalização, de que a tecnologia é simultaneamente factor impulsionador e resultado.

A mera descrição material da tecnologia não nos permite entrar em linha de conta com os seus efeitos mais significativos, que apenas se materia-

lizam na interação das mesmas com as redes sociais e os arranjos institucionais existentes num dado momento, os quais vão, em larga medida, moldar a sua utilização.

Como explica Fountain (2001, p. 88):

*[As] tecnologias da informação podem ser descritas no seu aspecto objectivo, ou seja, em termos da capacidade e funcionalidade do hardware, software, telecomunicações ou mecanismos digitais. Mas os componentes materiais da tecnologia representam uma capacidade potencial que tem pouco valor prático para um indivíduo ou uma organização até ao momento em que agentes conhecedores a utilizam.*

A verdade é que os efeitos de qualquer tecnologia só podem ser avaliados de forma correcta através da análise da interacção e influência recíproca entre estrutura e acção. Neste sentido, a figura 4.1 visa precisamente fornecer um esquema de enquadramento institucional da implementação das TIC.

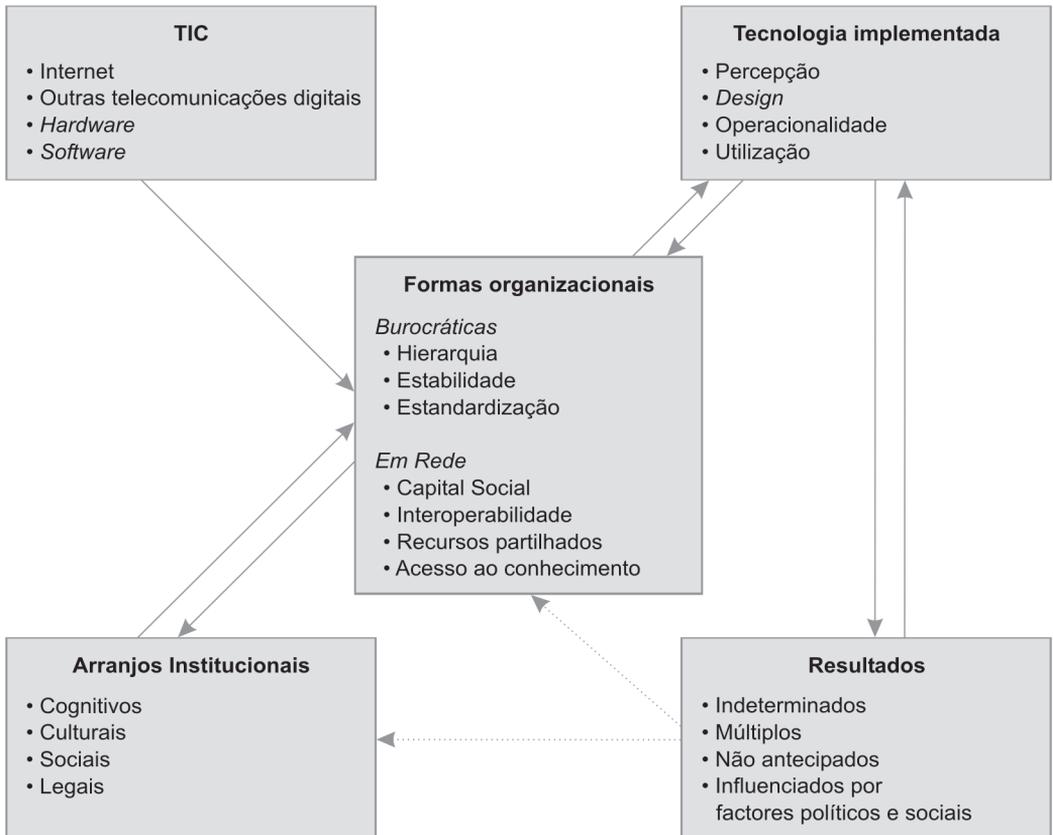


Figura 4.1 • Um enquadramento analítico para a implementação das TIC. Adaptado de Fountain (2001, p. 91)

## 4.6.

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ESTADO DE DIREITO

A luta por uma sociedade mais livre, responsável e democrática exige o exercício da cidadania por parte de todos os cidadãos, incluindo políticos e burocratas cuja acção ou omissão está na base de muita fuga à responsabili-

dade social. O exemplo deve vir de cima. Importa lembrar que o funcionamento da economia de mercado exige um verdadeiro Estado de Direito com uma ordem constitucional livre e um fundamento moral de liberdade de consciência. O capitalismo «bem entendido» tem assim três lados: o sistema económico, o sistema político (um Estado de Direito e um governo constitucional de poder limitado, cuja missão é a protecção dos direitos individuais das pessoas) e um sistema ético-cultural (capaz de sustentar a dignidade da pessoa humana e das suas comunidades).

Um Estado que não cumpre as suas obrigações, um Governo que adia o cumprimento das suas promessas, condiciona o exercício da cidadania. A responsabilidade do cidadão pressupõe a responsabilidade social dos políticos e burocratas. *O Estado de Direito não é a simples legalidade: é o contexto que torna viável a cooperação social pacífica e livre.*

Em suma: a cidadania não se reduz ao político e muito menos ao que o Estado/Governo acha ser ou dever ser a cidadania. A primeira obrigação de cidadania é garantir um estado de boa ordenação da sociedade que torne viável a tal cooperação social pacífica entre homens e mulheres livres. A relevância do tema tem vindo a traduzir-se na evocação da necessidade de uma «educação para a cidadania»<sup>22</sup>. Argumentos que nos remetem para um longo caminho. Aristóteles, David Hume, John Locke e John Stuart Mill estão entre os filósofos que escreveram sobre a necessidade de os cidadãos terem não só conhecimento adquirido através da participação política, mas também conhecimento factual que os habilite a participar na democracia.

Uma linha de argumentação que, contudo, precisa de ser matizada, como mostrou Antony Flew (2000). A importância do tema manifesta-se nas muitas *nuances* da cidadania. Uma palavra que está na moda, mas que – como Estado – pode designar realidades plúrimas. Hoje, quando se fala de Estado, costuma pôr-se de lado acepções em que mais comumente se usa ou foi usado, tais como: condição, conjunto de direitos e deveres, estrato social, dignidade, propriedade, boa ordenação.

A moda de facto vai noutro sentido: vai para a qualidade de cidadão; vínculo jurídico-político que, traduzindo a pertença de um indivíduo a um Estado, o constitui, perante esse Estado, num conjunto de direitos e obrigações. Ou para

o habitante de uma cidade; indivíduo pertencente a um estado livre, no gozo dos seus direitos civis e políticos, e sujeito a todas as obrigações a essa condição. Num tempo em que se diz haver uma tendência para substituir a concorrência entre países pela competição (de sabor medieval) entre cidades-excelência talvez seja bom lembrar o significado de cidade (*civitas*) como um dos possíveis *status* que a concreta organização de um *populus* pode assumir, e discutir em que medida a digitalização favorece a competição, não só entre produtos e serviços, mas também entre modelos de organização e de gestão.

## 4.7.

# GLOBALIZAÇÃO E CIVILIZAÇÃO

*O Estado habituado a gerir um povo, um território, um património, encontra-se, subitamente, a ter de assumir responsabilidades e funções no quadro de redes globalizadas, percor-*

*ridas cada vez mais por fluxos de intangíveis, capitais ou serviços, e por crescentes fluxos migratórios multiétnicos.*

Luis Valadares Tavares (2003, p. 6)

Num mundo mais globalizado, onde há perdas e ganhos de emprego, não haverá lugar a perdas e ganhos de soberania dos cidadãos ao escolherem entre maus e bons Estados. A perda de soberania por parte dos Estados não poderá significar ganhos de soberania por parte dos cidadãos? Será que a globalização é incompatível com o aprofundamento do que é local, autêntico e pessoal? Será que a globalização da informação veiculada pelos *mass media* não obriga a um mais amplo e profundo conhecimento da pluralidade das línguas e das culturas? O reforço do global não implicará a valorização de uma perspectiva multidimensional do mundo? A abertura aos novos mundos não nos obrigará a regressar às nossas raízes mais profundas – *o lexis e a oliveira*<sup>23</sup> – ou a procurar novas raízes, novas relações e novas pessoas?

A globalização ajuda a mostrar que progresso não é um dado irreversível e vem reforçar a necessidade de uma cidadania digital. Nunca é demais recordar que, mesmo no mundo desenvolvido, o progresso não pode ser visto como algo definitivamente adquirido. O desenvolvimento material e cultural, isto é, a civilização, é um processo muito frágil e assediado por perigos constantes, não só pela incúria e desleixo dos *princípios*, mas também por aqueles que tudo querem tornar «racional», esquecendo que um ser humano

intrinsecamente melhor é mais produto da disciplina «social», ou talvez melhor, dos bons e experimentados costumes, do que da simples razão individual ou dos nossos instintos colectivos.

Ora, na medida em que a globalização é um fenómeno tecnológico, que tem a ver com a dimensão inventiva e criativa do ser humano, que se traduziu num movimento de circulação de pessoas e ideias, de encurtamento do tempo e do espaço, ser contra a globalização seria assim ser a favor da desinvenção. Seria como querer desinventar o computador ou, admitindo que os «Descobrimientos» dos portugueses foram um grande contributo para a globalização, seria como defender o inverso da «descoberta», o encobrimento, a ocultação, o medo ao desconhecido, ao outro credo, raça ou etnia.

Talvez não seja por acaso que o movimento antiglobalização mexe também com a «economia de mercado», que muitos, na esteira do arcebispo Whately, preferem chamar «cataláxia» porque, para além de «troca» ou «permuta», significa «transformar um inimigo num amigo» ou «receber em comunidade».

O mercado só nasce quando há estabilidade jurídica, e só a consolidação dessa estabilidade permite o seu desenvolvimento. Para poder participar no mercado, os homens tiveram de renunciar à violência e submeter-se a regras que asseguram a paz. O mercado, bem entendido, é exactamente o contrário da selva: é liberdade, igualdade jurídica, negociação pacífica.

A globalização é uma realidade humana e, como tal, incompleta, imperfeita e susceptível de melhoria. Daí que a falta de solidariedade não seja um defeito da globalização, mas dos homens que vivem nela, isto é, das nossas motivações e das instituições que criamos. Mesmo os movimentos «contra» são cada vez mais globais,

O que verdadeiramente conta é como encaramos o desafio. O desafio de compreender que a natureza humana universal não implica uniformidade.

## 4.8.

### GOVERNO LIMITADO E TERCEIRO SECTOR

Não basta a «liberdade sob a lei», não basta o quadro legal, os benefícios mútuos, que para Adam Smith são a chave de uma sociedade livre e harmoniosa, exigem um *ethos* de respeito

mútuo como condição para um mínimo de intervenção política (GREEN, 1993). Sem isso, as políticas públicas correm o risco de se transformar, não em instrumentos de humanidade, mas em máquinas de ganhos políticos, de

transformação das pessoas em meros consumidores, em instrumentos de saque de rendimentos ou regalias a troco de votos.

A civilização depende da nossa capacidade para preservar a complexidade de instituições que estão na sua origem. São elas que criam condições para o progresso e prosperidade em todos os âmbitos da existência humana (desde a educação e a arte até à moral e à religião, passando pela segurança social e pelos serviços de ajuda comunitária) e tornam possível o florescimento da liberdade assente em relações voluntárias e responsáveis.

Numa sociedade verdadeiramente livre e civilizada, o lugar central deve ser dado às associações e organizações voluntárias. É do fortalecimento deste sector intermédio (entre o governo e o mercado), um sector de base voluntária, que cada vez mais depende a solução para problemas públicos. Uma solução que alargue a possibilidade de escolha e a concorrência, que permitam a qualidade. Como temos vindo a afirmar, a sobrevivência de uma sociedade livre passa por acentuar a complementaridade destas instituições intermédias, não governamentais e sem fins lucrativos, entre o «governamental» e o «comercial», pois delas depende a solução para muitos dos problemas sociais desde a assistência prolongada à pequena ajuda à luta contra os grandes flagelos do nosso tempo, passando pelo combate de sempre pela boa educação e modelos de vida que deverão orientar o carácter dos vindouros.

Sabemos bem que a missão destas organizações se situa quase sempre a longo prazo, mas tal não as dispensa de resultados. Toda a organização precisa de ser pensada a anos, mas tal não obsta a que a sua existência deva ser justificada todos os meses em função do serviço prestado. Tais instituições, a começar pelas que se assumem sem fins lucrativos, devem ser avaliadas não apenas pelas intenções e motivações mas também pelos resultados. É por isso que, de forma permanente, se devem interrogar sobre a adequação entre esforços e resultados e se não seria possível utilizar melhor os seus recursos. O que implica contínuo exame e avaliação dos seus programas e projectos no sentido de saber se estão a evitar desperdício mas também se estão a dar «lucros» efectivos, medidos em termos do chamado capitalismo cívico.

Todos os sectores devem estar obrigados à prestação de contas, pese embora os «lucros» (a transformação do dinheiro em bem) possam ser medidos de acordo com diferentes critérios de sucesso.

Uma obrigação que se torna ainda mais exigente quando, como acontece com o sector público se faz uso de dinheiros públicos. Daí que muitos defendam, como acontece com Mill e Hayek, que o sector público deve estar obrigado a um constante teste de necessidade (*necessity audit*).

Que tarefas são apropriadas para o Estado? Isto pode ser realizado pela sujeição de toda a actividade governamental existente (ou propostas de nova actividade) sobre um *necessity audit*, para saber se deve ou não pertencer ao

sector público. Mas nós devemos ter claras as razões para questionar a provisão do sector público. Não basta professar uma inclinação geral a favor da não-intervenção, ou *laissez-faire* ou governo pequeno. A questão fundamental é esta: está o governo a usar os seus poderes para dirigir as energias das pessoas para um dado fim? Por outras palavras: está o governo a usar as pessoas como meios; ou a dotar as pessoas com meios? Se o propósito do governo não é substituir-se à iniciativa privada, mas de a apoiar e complementar, então, segundo Mill e Hayek, nós podemos com proveito colocar questões aos serviços governamentais existentes (Moreira, 2002, p. 28). Questões que ganham um novo enquadramento num ambiente proporcionado pela cidadania virtual e a democratização electrónica e suscitam uma interrogação:

*O princípio de que o alargamento da possibilidade de escolha é sinónimo de crescimento de liberdade e responsabilidade social não deverá ser a base de um novo paradigma para as políticas públicas?*

Infelizmente continuam válidas muitas das perguntas do grande defensor da liberdade e do Estado de Direito, Bastiat:

*Se as tendências naturais da humanidade são tão más que justifiquem a privação da liberdade, como se justifica que as tendências dos organizadores possam ser boas? Acaso os legisladores e os seus agentes não fazem parte do género humano?*

## 4.9.

### CONCLUSÃO

No tratamento da problemática da Administração Pública não podemos desligar os problemas «técnicos» dos problemas «políticos» do bom governo e da promoção de boas práticas, e muito menos das questões relacionados com a ética e a cidadania, das pessoas e suas organizações.

Aos poucos começa a acreditar-se que o Estado deve voltar à sua função original de governar, ou seja, partir do sentido grego do termo que é – dirigir – o que não é equivalente obrigatoriamente a ter de executar todos os serviços de utilidade pública.

Ou será que ainda não descobrimos que vivemos num mundo em que há cada vez mais «pulgas» e cada vez menos «elefantes» – para usar a metáfora do já famoso livro de Handy (*The Elephant and the Flea*). Um mundo em

que o Estado está obrigado a transformar-se num facilitador e a funcionar como «alavanca inteligente» para o fomento de uma cultura empreendedora. Um mundo onde não basta o combate contra o muito que há de negativo, desde a corrupção ao absentismo, dado que o que mais importa é o combate a favor do que há ou poderá haver de positivo, desde a inovação à qualidade dos bens e serviços. Uma ideia que está na mesma linha da proposta de Diogo Vasconcelos: «Portug@l na Trajetória da Sociedade do Conhecimento», onde defende políticas públicas integradas para um aumento da produtividade que não é apenas um desafio para o Estado, mas também para a sociedade<sup>24</sup>. A sua defesa do estímulo a um espírito de iniciativa e de criatividade baseada numa educação empreendedora (aprender, apreender e empreender) passa pela disciplina do mercado. Mas passa também por uma «divisão do trabalho» que aposte na parceria estratégica entre Estado e Sociedade Civil, tendo em vista facilitar a nossa entrada numa nova era em que a economia é baseada no conhecimento e na sociedade de informação. Por outras palavras, há que superar formas maniqueístas de abordar o problema Estado/Mercado, público/privado.

Não bastam leis, é preciso também promover as boas práticas, que levem ao bom governo das empresas e ao bom governo da Nação.



## N O T A S

---

- Pág. 9 <sup>1</sup> Veja-se, por exemplo, OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2003.
- Pág. 10 <sup>2</sup> Este aspecto é desenvolvido no Capítulo 3 do presente manual.
- Pág. 10 <sup>3</sup> Segundo o princípio da subsidiariedade, recorde-se, as funções que possam ser eficazmente exercidas a nível local, municipal ou regional não devem ser exercidas pelo Governo central.
- Pág. 13 <sup>4</sup> Para uma análise do comportamento das burocracias à luz da teoria da escolha pública, assim como das suas implicações para as tentativas de reforma da Administração Pública, cf. ALVES e MOREIRA, 2004, pp. 109-117.
- Pág. 17 <sup>5</sup> No que toca à minimização dos custos impostos à actividade económica em geral pela deficiente e/ou pouco transparente prestação de informação por parte do Estado deverão merecer especial atenção todos os organismos públicos com poderes reguladores, assim como a administração fiscal, no sentido de garantir maior transparência e igualdade entre os cidadãos.
- Pág. 18 <sup>6</sup> Unidade de Missão Inovação e Conhecimento.
- Pág. 25 <sup>7</sup> Os problemas relacionados com a segurança das redes e dos sistemas de informação são abordados em profundidade no Manual III desta colecção.
- Pág. 40 <sup>8</sup> A expressão *open source* designa *software* cujo respectivo código pode ser livremente distribuído e utilizado por outros programadores, quando é exigido o respeito por requisitos mínimos, tais como a preservação de uma referência aos seus autores originais.
- Pág. 46 <sup>9</sup> Cf. MOREIRA, 2002, pp. 21-24 e 140-145.
- Pág. 50 <sup>10</sup> Para um breve apanhado dos avanços e potencialidades das TIC em Portugal, pode consultar-se o recente número da revista *Ingenium*, 81, 2004, dedicada à temática da Engenharia Informática: «Convergência de tecnologia, foco no cidadão».
- Pág. 59 <sup>11</sup> O tipo de sistema descrito, em que se assegura a existência de um suporte físico passível de posterior verificação independente, é geralmente designado por VVAT: *Voter Verifiable Audit Trail*. Para uma descrição mais aprofundada dos problemas técnicos envolvidos, cf. [www.verifiedvoting.org](http://www.verifiedvoting.org).
- Pág. 60 <sup>12</sup> Uma preocupação que entre nós tem vindo a ser assumida com grande empenho por Roberto Carneiro. A este propósito, cf., por exemplo, CARNEIRO, 2003.
- Pág. 63 <sup>13</sup> Para um maior desenvolvimento destes problemas, cf. ALVES e MOREIRA, 2004, pp. 73-78.
- Pág. 65 <sup>14</sup> SIBIS: *Statistical Indicators Benchmarking the Information Society*, 2003.
- Pág. 72 <sup>15</sup> Cf. BEITO *et al* (ed.), 2002.
- Pág. 72 <sup>16</sup> Para um maior desenvolvimento deste tema, cf. MOREIRA, 1996, pp. 293-312.
- Pág. 73 <sup>17</sup> Shanthi Kalathil e Taylor C. Boas, *The Internet and State Control in Authoritarian Regimes: China, Cuba, and the Counterrevolution*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 2001. Citado em HOUSTON, 2003.
- Pág. 74 <sup>18</sup> Cf. a este propósito HUERTA DE SOTO, 1992, p. 27.
- Pág. 76 <sup>19</sup> Cf. MEANS e SCHNEIDER, 2000.
- Pág. 79 <sup>20</sup> John S. Brown e Paul Duguid, «The Social Life of Information», Boston, *Harvard University School Press*, 2000. Citado em HOUSTON, 2003.
- Pág. 79 <sup>21</sup> Lawrence Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, Nova Iorque, Basic, 1999. Citado em HOUSTON, 2003.
- Pág. 82 <sup>22</sup> Uma preocupação que entre nós deu lugar a livro com Prefácio de Jorge Sampaio, HENRIQUES *et al*, 1999.

Pág. 83 <sup>23</sup> Cf. FRIEDMAN, 2000.

Pág. 87 <sup>24</sup> Cf. MOREIRA, 2002, pp. 28-32.

**Bibliografia**

- ALVES, André Azevedo e MOREIRA, José Manuel, *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*, Cascais, Principia, 2004.
- BEAULIER, Scott A., «Is Discourse Relevant for Economic Development?» in *The Independent Review*, vol. VIII, 3, Oakland, The Independent Institute, 2004, pp. 343-361.
- BEITO, David T. et al (ed.), *The Voluntary City: Choice, Community and Civil Society*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2002.
- BOVAIRD, Tony e LÖFFLER, Elke, *Public Management and Governance*, Londres, Routledge, 2003.
- CAP GEMINI ERNST & YOUNG, *Online availability of public services: How is Europe progressing? Web based survey on electronic public services. Report of the forth measurement*, 2004.  
([www.europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/doc/highlights/whats\\_new/capgemini4.pdf](http://www.europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/highlights/whats_new/capgemini4.pdf))
- CARNEIRO, Roberto, «Globalização, Governança e Cidadania» in *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Instituto Nacional de Administração, 2003.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *eEurope 2005: Uma sociedade da informação para todos*, Bruxelas, 2002. ([www.europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/news\\_library/documents/eeurope2005/eeurope2005\\_pt.pdf](http://www.europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_pt.pdf))
- FLEW, Antony, *Education for Citizenship*, Londres, Institute of Economic Affairs, 2000.
- FOUNTAIN, Jane E., *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2001.
- FRIEDMAN, Thomas L., *Compreender a globalização: o lexis e a oliveira*, Lisboa, Quetzal, 2000.
- GABB, Sean, «Markets, The Internet and Morality» in Dennis O' Keefe (ed.), *Economy and Virtue: Essays on the Theme of Markets and Morality*, Londres, Institute of Economic Affairs, 2004, pp. 147-160.
- GOUVEIA, Feliz Ribeiro, «Gestão da Informação» in Luís Borges Gouveia (ed.), *Cidades e Regiões Digitais: impacte nas cidades e nas pessoas*, Porto, Universidade Fernando Pessoa, 2003, pp. 157-185.
- GOUVEIA, Luís Borges e GOUVEIA, Joaquim Borges, «Autarquias Digitais: promessas e desafios» in Luís Borges Gouveia (ed.), *Cidades e Regiões Digitais: impacte nas cidades e nas pessoas*, Porto, Universidade Fernando Pessoa, 2003, pp. 187-193.
- GREEN, David G., *Reinventing Civil Society: Rediscovery of Welfare Without Politics*, Londres, Institute of Economic Affairs, 1993.
- HENRIQUES, Mendo et al, *Educação para a cidadania*, Lisboa, Plátano, 1999.
- HOUSTON, Douglas A., «Can the Internet Promote Open Global Societies?» in *The Independent Review*, vol. VII, 3, Oakland, The Independent Institute, 2003, pp. 353-369.

- HUERTA DE SOTO, Jesús, *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*, Madrid, Unión Editorial, 1992.
- ILHARCO, Fernando, *Filosofia da Informação: Uma introdução à informação como fundação da acção, da comunicação e da decisão*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2003.
- JOYCE, Peter, *Strategic Management for the Public Services*, Maidenhead, Open University Press – McGraw-Hill House, 2003.
- LEITNER, Christine (ed.), *eGovernment in Europe: The State of Affairs*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 2003.  
([www.europa.eu.int/information\\_society/eeurope/egovconf/doc/egov\\_in\\_europe\\_the\\_state\\_of\\_affairs.pdf](http://www.europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/doc/egov_in_europe_the_state_of_affairs.pdf))
- MACHADO, Baptista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Livraria Alameda, Coimbra, 1989.
- MEANS, Grady e SCHNEIDER, David, *Meta-Capitalism*, Nova Iorque, John Wiley and Sons, 2000.
- MOREIRA, José Manuel, *Ética, Democracia e Estado: Para uma nova cultura da Administração Pública*, Cascais, Principia, 2002.
- MOREIRA, José Manuel, *Ética, Economia e Política*, Porto, Lello Editores, 1996.
- ONU, *World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads*, Nova Iorque, ONU, 2003.
- OCDE, *Citizens as Partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy making*, Paris, OCDE, 2001.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, *E-Government Strategy*, Washington, D. C., Executive Office of the President of the United States, 2003.  
([www.whitehouse.gov/omb/egov/2003egov\\_strat.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/egov/2003egov_strat.pdf))
- PONTIFÍCIO CONSELHO PARA AS COMUNICAÇÕES SOCIAIS, *Ética na Internet. Igreja na Internet*, São Paulo, Edições Loyola, 2002.
- RAMOS, João, «Portal do Cidadão arranca» in *Expresso*, 13 de Março de 2004.
- SHAFRITZ, Jay M. e RUSSEL, E. W., *Introducing Public Administration*, Nova Iorque, Longman, 2003.
- SIBIS, *eEurope 2005 Key Figures for Benchmarking EU15*, 2003.  
([www.empirica.biz/sibis/files/WP4\\_D4-3-3\\_eEurope\\_EU15.pdf](http://www.empirica.biz/sibis/files/WP4_D4-3-3_eEurope_EU15.pdf))
- TAVARES, Luís Valadares, «Prefácio» in *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Instituto Nacional de Administração, 2003.
- UMIC, *Plano de Acção para a Sociedade da Informação*, Lisboa, 2003.  
([www.unic.gov.pt/UMIC/Sociedade da Informacao](http://www.unic.gov.pt/UMIC/Sociedade da Informacao))
- UMIC, *Plano de Acção para o Governo Electrónico*, Lisboa, 2003.  
([www.unic.gov.pt/UMIC/CentrodeRecursos/Publicacoes/egov.htm](http://www.unic.gov.pt/UMIC/CentrodeRecursos/Publicacoes/egov.htm))
- UMIC, *Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade da Informação*, Lisboa, 2003.  
([www.unic.pcm.gov.pt/UMIC/Sociedade da Informacao/Sociedade da Informacao/cid\\_nec\\_espec.htm](http://www.unic.pcm.gov.pt/UMIC/Sociedade da Informacao/Sociedade da Informacao/cid_nec_espec.htm))
- ZORRINHO, Carlos, «Em defesa do 'choque tecnológico'», *Expresso*, 18 de Setembro de 2004, p. 22.

**URL****Capítulo 1**

World Bank – E-Government website  
[www1.worldbank.org/publicsector/egov](http://www1.worldbank.org/publicsector/egov)

eEurope 2005  
[www.europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm)

UMIC – Projectos no âmbito do Governo Electrónico  
[www.unic.gov.pt/UMIC/GovernoElectronico](http://www.unic.gov.pt/UMIC/GovernoElectronico)

Portal do Cidadão  
[www.portaldocidadao.pt](http://www.portaldocidadao.pt)

**Capítulo 2**

Europe's Information Society Portal  
[www.europa.eu.int/information\\_society/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/information_society/index_en.htm)

Iniciativa Nacional para a Banda Larga  
[www.internet.gov.pt/inbl/index.asp](http://www.internet.gov.pt/inbl/index.asp)

Programa Operacional Sociedade da Informação  
[www.posi.pcm.gov.pt](http://www.posi.pcm.gov.pt)

Programa Acesso – Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade da Informação  
[www.acesso.unic.pcm.gov.pt](http://www.acesso.unic.pcm.gov.pt)

**Capítulo 3**

Verified Voting Foundation  
[www.verifiedvoting.org](http://www.verifiedvoting.org)

Votações electrónicas do Estado de Genebra  
[www.geneve.ch/ge-vote](http://www.geneve.ch/ge-vote)

Projecto Voto Electrónico 2004  
[www.votoelectronico.pt](http://www.votoelectronico.pt)

eEurope 2005  
[www.europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm)



INTRODUÇÃO .....	5
------------------	---

## **CAPÍTULO 1**

<b>GOVERNO ELECTRÓNICO: OBJECTIVOS E ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
1.1. DEFINIÇÃO DE GOVERNO ELECTRÓNICO .....	8
1.2. O POTENCIAL DO GOVERNO ELECTRÓNICO .....	10
1.3. PRINCÍPIOS DE BOA GOVERNAÇÃO .....	11
1.4. IMPLICAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	12
1.4.1. TEORIA DAS BUROCRACIAS .....	12
1.4.2. FLEXIBILIDADE, AUTONOMIA E FORMAÇÃO .....	13
1.4.3. PARA UMA BUROCRACIA VIRTUAL .....	14
1.4.4. GESTÃO DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO .....	15
1.5. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO .....	17
1.5.1. ORIENTAÇÃO PARA OS RESULTADOS .....	18
1.5.2. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO .....	19
1.5.3. AGÊNCIAS VIRTUAIS .....	20
1.5.4. GARANTIR A ADEÇÃO DOS CIDADÃOS .....	22
1.6. RISCOS E DESAFIOS .....	22
1.6.1. A IMPLEMENTAÇÃO COMO DESAFIO .....	22
1.6.2. RESISTÊNCIAS INSTITUCIONAIS .....	23
1.6.3. PROBLEMAS DE SEGURANÇA .....	24
1.6.4. QUALIFICAÇÃO OU DESQUALIFICAÇÃO? .....	25
1.6.5. PRUDÊNCIA E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA .....	25
1.6.6. ANÁLISE DE RISCO .....	28
1.7. O CONTEXTO EUROPEU .....	30
1.8. A SITUAÇÃO NACIONAL .....	31
1.9. CONCLUSÃO .....	32

## **CAPÍTULO 2**

<b>CIDADANIA DIGITAL E SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO .....</b>	<b>35</b>
2.1. SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO .....	36
2.1.1. UM NOVO PARADIGMA ORGANIZACIONAL .....	37
2.1.2. INOVAÇÃO, PROPRIEDADE INTELECTUAL E COMPETITIVIDADE .....	39
2.1.3. IMPACTO CULTURAL .....	40
2.1.4. IMPLICAÇÕES ÉTICAS .....	43
2.2. CIDADANIA E EXCLUSÃO DIGITAL ...	45
2.3. SEGURANÇA E PRIVACIDADE .....	47
2.3.1. SEGURANÇA E CRIMINALIDADE .....	47
2.3.2. PROTECÇÃO DA PRIVACIDADE .....	49
2.4. ENQUADRAMENTO EUROPEU .....	49
2.5. O CONTEXTO NACIONAL .....	50
2.6. CONCLUSÃO .....	53

## **CAPÍTULO 3**

<b>DEMOCRACIA ELECTRÓNICA, PARTICIPAÇÃO E <i>BENCHMARKING</i> ...</b>	<b>55</b>
3.1. DEMOCRACIA ELECTRÓNICA E PARTICIPAÇÃO .....	56
3.1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES GOVERNO-CIDADÃOS .....	56
3.1.2. VOTAÇÕES ELECTRÓNICAS .....	58
3.1.3. PRINCÍPIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS DE CONSULTA E PARTICIPAÇÃO .....	60
3.1.4. LIMITES DA PARTICIPAÇÃO .....	63
3.2. <i>BENCHMARKING</i> E AVALIAÇÃO DOS PROGRESSOS REALIZADOS .....	63
3.2.1. <i>BENCHMARKING</i> A NÍVEL DA UNIÃO EUROPEIA .....	64
3.2.2. INDICADORES RELATIVOS À SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO .....	65
3.2.3. INDICADORES RELATIVOS AO GOVERNO ELECTRÓNICO .....	67
3.3. CONCLUSÃO .....	69

**CAPÍTULO 4****GLOBALIZAÇÃO, GOVERNO LIMITADO****E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ..... 71**4.1. PROGRESSO: DIMENSÕES  
E PERPLEXIDADES ..... 724.2. CIDADANIA, CONHECIMENTO  
E INFORMAÇÃO ..... 744.3. NOVAS TECNOLOGIAS:  
REIVINDICAÇÕES E RECEIOS ..... 774.4. A *NET* SOCIAL ..... 78

## 4.5. TECNOLOGIA E ENQUADRAMENTO

INSTITUCIONAL ..... 80

4.6. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
E ESTADO DE DIREITO ..... 82

4.7. GLOBALIZAÇÃO E CIVILIZAÇÃO ..... 83

4.8. GOVERNO LIMITADO E TERCEIRO  
SECTOR ..... 84

4.9. CONCLUSÃO ..... 86

**Notas** ..... 89**Referências** ..... 91