

O Governo Electrónico em Portugal: O caso das Cidades e Regiões Digitais

João Abreu de Faria Bilhim e Bárbara Barbosa Neves,
Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP)
Universidade Técnica de Lisboa,
jbilhim@iscsp.utl.pt, barbara.neves@iscsp.utl.pt

Resumo

Perante o desenvolvimento exponencial da Internet e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), a Administração Pública começou a reconhecer as suas potencialidades como instrumentos para melhorar, coordenar e simplificar os seus procedimentos e o seu funcionamento. Do mesmo modo, observou-se progressivamente o impacto do uso correcto das TIC na eficácia e eficiência do serviço público e até na aproximação e participação dos cidadãos. Assim, surge o governo electrónico (*e-government*). Neste artigo, aludimos às potencialidades, mas também às limitações do governo electrónico, realizando uma síntese das iniciativas nacionais e direccionando-nos especificamente para o governo electrónico local, abordando o caso particular das cidades e regiões digitais portuguesas.

Palavras-Chave: Governo Electrónico, Governo Electrónico Local, Cidades e Regiões Digitais.

1. INTRODUÇÃO

Perante o desenvolvimento exponencial da Internet e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), a Administração Pública começou a reconhecer as suas potencialidades como instrumentos para melhorar, coordenar e simplificar os seus procedimentos e o seu funcionamento. Do mesmo modo, observou-se progressivamente o impacto do uso correcto das TIC na eficácia e eficiência do serviço público e até na aproximação e participação dos cidadãos. Assim, surge o governo electrónico (*e-government*), mas também um conjunto de conceitos como ciber-gestão e e-administração, que se tornam evidentes à medida que as agências progressivamente se colocam em linha. O governo electrónico demonstra potencialidades, mas também limitações e sérios desafios, sobretudo de implementação e concretização. O nosso país tem empreendido algumas iniciativas neste âmbito, enquadrando-se na mobilização para a Sociedade da Informação e do Conhecimento.

Desta forma, introduzimos nesta exposição, uma síntese destas iniciativas, que são indubitavelmente o reflexo de pressões exógenas, nomeadamente da União Europeia, mas correspondem igualmente a acções endógenas. Em seguida, direccionamo-nos para o governo electrónico local, aludindo ao caso das cidades e regiões digitais portuguesas, que visam promover uma melhor qualidade de vida, o desenvolvimento social e económico regional, um melhor exercício da cidadania e uma profícua integração das tecnologias de informação e comunicação no quotidiano dos habitantes de uma determinada cidade ou região.

2. GOVERNO ELECTRÓNICO¹

O Governo electrónico pode ser delimitado como a utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação para melhorar os serviços e informação disponibilizados aos cidadãos, com o intuito de aumentar a eficiência e a eficácia da gestão e administração pública, impulsionando a transparência do sector público [APDSI 2003]. No entanto, como evidenciam André Alves e José Moreira, o conceito em análise inclui ainda gradualmente, a satisfação das exigências de uma Administração Pública menos burocrática 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” [Alves e Moreira 2004:9]².

2.1 Potencialidades e Implicações do Governo Electrónico

Em 1998, Donald Menzel, Presidente da Associação Americana de Administração Pública, sublinhava que as organizações públicas e sectores privados se encontravam em processo de reorganização e re-alinhamento para usufruírem de todas as vantagens das TIC e da promessa da Internet como meio de rápida comunicação e disseminação [Donald Menzel 1998]. Ultrapassando uma visão puramente maniqueísta, o governo electrónico demonstra grandes potencialidades, mas também críticos desafios. De facto, a própria Internet acarreta simultaneamente factores positivos e negativos para a Administração Pública. Por exemplo, é necessário promover o uso da Internet para os empregados e clientes, tendo em consideração, a simplificação de procedimentos; tempos de decisão; qualidade; eficiência e eficácia do serviço público. Simultaneamente, é imperativo estabelecer políticas para desencorajar o abuso da Internet e a corrupção por funcionários e clientes. Assim, as tradicionais estratégias e hierarquias organizacionais podem não ser bem sucedidas em espaços de tele-trabalho. Aliás, a potencialidade da rede oferecida pela Internet e tecnologias relacionadas, para transformar as estruturas e operações do governo, é progressivamente reconhecida. Deste modo, é capital desenvolver orientações meticulosas sobre os comportamentos aceitáveis e não aceitáveis na *World Wide Web*.³

Alguns estudos frisam que o governo electrónico tem o potencial para conduzir a boas práticas de governação. Com efeito, Salvador Parrado enfatiza que “Existe uma

¹ Governo electrónico corresponde à tradução literal de “e-government”. Embora, muitos autores portugueses utilizem o anglicanismo, optamos por usar a expressão em português. No entanto, por exemplo, Luís Borges Gouveia frisa que esta tradução não corresponde totalmente à verdade, “De facto, o que se pretende englobar é mais do que o poder central, em especial o poder político. Desta forma, uma vez que se pretende incluir os serviços, regulação e demais órgãos da Administração Pública a designação de Administração Pública electrónica parece ser a mais adequada.” [Luís Borges Gouveia 2004:20.]

² Nota: G2C (Government to Government) diz respeito às relações internas na Administração Pública, G2B (Government to Business) consiste nas relações externas que englobam a interacção com as empresas, e por fim, o G2C (Government to Citizens) engloba as relações externas que envolvem a interacção com os cidadãos. Embora nesta definição, a interacção G2E (Government to Employee) não esteja presente, é largamente usada no contexto da temática em análise.

³ Neste sentido, as grandes questões éticas são rapidamente definidas: “*What can be the ethical or unethical implications of Internet? What will be the impact of e-government on public administration ethics? Who must have full access to websites? What kind of restrictions must be established? Can employees access Internet for their personal use? Can the public access the government data bases harmlessly? Can privacy be at risk? Who can be responsible for ICT errors? What policies must be implemented? What strategies must be followed? How can e-government facilitate reform?*” [João Bilhim & Bárbara Neves 2005].

grande crença (...) que a implementação de sistemas de informação acarretam uma boa gestão *per se* [Salvador Parrado 2002]. No entanto, a Internet implica outras ilações, explicitamente o seu impacto no local de trabalho e relações que aí se estabelecem. Em suma, o individualismo e a despersonalização, tão usualmente ligados à Internet, podem originar problemas no local de trabalho, por sua vez, facilmente transparentes para o público. Por outro lado, a Internet pode fornecer um espaço mais aberto, participativo e democrático. De facto, esta temática precisa de uma reflexão, discussão e investigação mais profunda.

Focalizando-nos especificamente no governo electrónico, este pode propiciar, se correctamente aplicado, relevantes melhorias em várias linhas, nomeadamente um sector público mais aberto e transparente, ao serviço de todos e mais produtivo (pressupondo menos tempo em filas de espera, menos erros de funcionamento, mais tempo para a interacção com os seus clientes, etc.) [Comissão Europeia, 2003]. Segundo André Alves e José Moreira, os seus benefícios passam pela simplificação da prestação de serviços aos cidadãos e empresas; maior rapidez e facilidade na obtenção de informação e explicação de dúvidas; elevação dos padrões de eficiência e redução de custos da Administração Pública; ampliação da capacidade de resposta da Administração Pública; cooperação mais próxima entre os múltiplos níveis do Estado e serviços da Administração Pública e facilitação da participação da sociedade civil [Alves e Moreira 2004:10]. Consequentemente, o governo electrónico pode representar uma nova forma de relacionamento entre os cidadãos e entre si.

Convém frisar que não só o âmago do governo electrónico não deve ser as tecnologias de informação e comunicação (mas a sua utilização conjunta com mudanças organizacionais e novas competências) como a aplicação das TIC por si só, não garante a realização dos objectivos enunciados anteriormente. Neste sentido, a ONU refere a existência de três tipologias possíveis de desenvolvimento do governo electrónico, mais concretamente, gerador de desperdícios (que consome recursos sem optimização), inútil (pode optimizar a actuação operacional do estado, mas não origina efeitos expressivos sobre a prossecução dos objectivos prioritários) e significativo (optimizador da acção estatal, potenciador das capacidades da sociedade civil, incrementador das possibilidades de real participação política dos cidadãos e suporte de valores basilares) [ONU 2003]. Assim, sendo apenas o último tipo o desejável, é ainda crucial atentar que a implementação do governo electrónico deve basear-se na aplicação dos princípios de boa governação.

Quanto às implicações do governo electrónico para a administração pública, este pressupõe flexibilidade, autonomia e uma exigência de formação e qualificação dos agentes do Estado. Assim, o elemento humano reveste-se de extrema importância, na medida em que, o papel dos agentes é fundamental para a implementação, avaliação e funcionamento do governo electrónico. Efectivamente, a extensão e a complexidade do sistema da Administração Pública torna a implementação do governo electrónico peculiarmente difícil. Além do seu estabelecimento representar indubitavelmente um desafio, é ainda necessário considerar as resistências institucionais, os problemas de segurança, o esforço para a inovação tecnológica e a qualificação ou desqualificação dos recursos humanos [Alves e Moreira 2004]. A questão da info-exclusão é ainda uma complexa temática em todo este contexto.

Desta forma, a gestão da informação e comunicação é primordial. Neste âmbito, três premissas impõe-se, nomeadamente a standardização do tratamento de dados, o alargamento do uso dos sistemas de informação como suporte à tomada de decisões e um novo enquadramento de funções. Os autores citados alertam também para a importância de uma minuciosa análise de risco. Neste contexto, têm que ser definidas

estratégias de implementação, não esquecendo o planeamento estratégico, que se baseiem numa perspectiva de orientação para os resultados (assentando em objectivos realistas), num processo de simbiose de centralização e descentralização e num suporte que possa garantir a adesão dos cidadãos. Neste ponto, o exemplo das agências virtuais é crucial, pois assenta nas relações do governo electrónico com o G2C, G2B e G2G. Com efeito, agência virtual é um “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, 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 *BackOffice*” [Alves e Moreira 2004]. Um dos emblemáticos exemplos de agências virtuais é indubitavelmente o portal do cidadão.⁴

2.2 A sua Vertente Local: O Governo Electrónico Local

O conceito governo electrónico local, normalmente designado “*local e-government*”⁵, apoia-se em todas as premissas referidas para o governo electrónico, abarcando no entanto, uma maior proximidade com o cidadão, ou seja, com o munícipe. Neste âmbito, os conceitos e-autarquia (autarquia digital) e as iniciativas das cidades e regiões digitais assumem um papel preponderante, na medida em que, a sua existência é crucial para o desenvolvimento estruturado do governo electrónico local. A autarquia digital concede ao poder local e aos seus órgãos facilidades ligadas à utilização de TICs [Luís Borges Gouveia 2004].

Assim, a responsabilidade da implementação e desenvolvimento do governo electrónico local está a cargo das Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia, já que são estas entidades que gerem o território, as suas necessidades e a relação com as comunidades que aí vivem. Convém frisar que os objectivos do governo electrónico local ultrapassam a simples colocação em linha, vão desde simples disponibilização de serviços até serviços complexos. De facto, a tecnologia não corresponde apenas à oportunidade de modernizar o *BackOffice* da Administração Pública local, mas também para reinventar as suas funções face ao território que serve, nomeadamente modificando serviços (tornando-os mais acessíveis, fáceis de utilizar e ajustados à comunidade); renovando a democracia local (através da promoção de discussão e participação de todos os cidadãos na tomada de decisões); promovendo a capacidade económica local (pela oferta de melhores infra-estruturas tecnológicas, pelo investimento na sua manutenção e desenvolvimento, pelo fomento de competências na área do digital, pela fixação de prestadores deste género de serviços, pelo estímulo de um mercado de serviços ligado ao digital, pela interacção da comunidade e autarquia assente no digital) [Luís Borges Gouveia 2004]. No entanto, o governo electrónico local implica mais do que a autarquia digital. As cidades digitais evidenciam justamente uma lógica que abrange não só a autarquia, mas também as outras instituições e entidades do território ligados de forma a partilharem informação e a envolver os indivíduos numa prática que faculte a livre circulação e criação de informação de suporte à interacção [Luís Borges Gouveia 2003].

4. O GOVERNO ELECTRÓNICO EM PORTUGAL

4.1 Pressões Exógenas e Elementos Endógenos

⁴ www.portaldocidadao.pt

⁵ Esta é a designação anglo-saxónica, contudo, países como Japão, Nova Zelândia e Austrália usam o *e-local government*.

4.1.1 Iniciativas Europeias para o Governo Electrónico

As iniciativas da União Europeia para a Sociedade Informação, nomeadamente os planos de acção eEuropa 2002, eEuropa 2005, a Estratégia de Lisboa 2010 e o i2010 definem linhas e programas para a Administração Pública. Assim, cronologicamente, em Novembro de 1999, a Comissão da União Europeia lança o eEurope, sendo um dos seus objectivos basilares colocar em linha a Administração Pública. Em Março de 2000, o Conselho Europeu de Lisboa aprova a estratégia para a U.E. definida até 2010, onde estabelece que os principais serviços públicos devem poder ser acedidos em linha até 2003. O plano de acção eEurope 2002, aprovado em 2000, define como uma das três fundamentais metas o estímulo ao uso da Internet, onde se enquadra o governo electrónico. Em Março de 2001, o Conselho Europeu de Estocolmo reforça a necessidade das Administrações Públicas dos Estados-membros usarem as TIC. Recomenda entre outras iniciativas, a criação dos portais de compras para a Administração. Neste mesmo ano, a reunião dos Ministros da U.E., EFTA e países candidatos insiste no desenvolvimento rápido do governo electrónico. Ainda neste período, a União Europeia lança a iniciativa do “E-Government Awards”. Este prémio destina-se a estimular o esforço das Administrações Públicas nacionais, regionais e locais na introdução do mesmo.

A avaliação do eEurope 2002 e do “eEurope 2005: Uma Sociedade da Informação para todos” que visaram modernizar os serviços públicos, colocando-os em linha, foram positivos, mas os desafios permanecem. O actual Plano de Acção *i2010* tem como uma das suas três prioridades uma **Sociedade da Informação Europeia Inclusiva**, que promova o crescimento e o emprego, de modo consistente com um desenvolvimento sustentável e que dê prioridade a melhores serviços públicos e a uma melhor qualidade de vida. Na agenda deste objectivo chave encontra-se a adopção de um plano de acção para o governo electrónico; orientações estratégicas de TIC para facilitar os serviços públicos até 2006 e o lançamento de projectos-piloto para testar, à escala operacional, tecnológica, legal e organizacional, soluções para colocar os serviços públicos em linha até 2007 [Comissão Europeia, 2005].

4.1.2 O Caso Português

Em matéria de governo electrónico, Portugal sofreu as pressões exógenas da União Europeia, na medida em que, teve que efectivamente aplicar e concretizar todos os planos de acção definidos. Contudo, o nosso país também empreendeu iniciativas, demonstrando elementos endógenos de mobilização. Deste modo, cronologicamente, em 1991, lançou o programa INFOCID (Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão), que permitiu a integração de mais de 50 departamentos governamentais.

Enquadrado no XIII Governo Constitucional (1995-1999), em 1996, é possibilitado aos cidadãos entregarem as suas declarações de impostos (IRS) pela Internet (o que aconteceu pela primeira vez em todo o mundo). Em 1997, nas Grandes Opções do Plano é identificado o plano dos serviços públicos e da Administração Pública em linha, onde surge como eixo o “Estado Aberto”, que diz respeito ao equipamento do sector, uma utilização mais intensiva das TIC e uma melhoria das condições de prestação de serviços pela administração pública [Lei da Assembleia da República n.º 52-B/96 de 27 de Dezembro]. Ainda neste ano, a *Missão para a Sociedade da Informação* apresenta o “Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal”. Neste primeiro relatório do estado da Sociedade da Informação na Administração Pública Portuguesa, foram apresentadas algumas metas e objectivos a alcançar no âmbito da Sociedade da Informação e do governo electrónico [MSI/MCT 1997].

As Grandes Opções do Plano para 1998 demonstram a continuidade da estratégia do “Estado Aberto”. A nível interno, através da qualificação dos recursos humanos e da globalização do pagamento electrónico. A nível externo, isto é, numa perspectiva de interacção baseada no processo de classificação da informação pública, de programas de informação ao cidadão e da criação de endereços de correio electrónico para os serviços da administração pública [Lei da Assembleia da República n.º 127-A/97 de 20 de Dezembro]. Nesta mesma orientação, o XIV Governo Constitucional (1999-2002) inclui no conjunto das Grandes Opções do Plano para 2000 o “Estado Aberto”, estabelecendo como acções, a generalização das TIC nos serviços públicos; a concretização do guichet único para cada acto administrativo; a execução de 25% das transacções do Estado por meios electrónicos e a disponibilização *on-line* de toda a informação das entidades públicas [Lei da Assembleia da República n.º 3-A/2000 de 4 de Abril]. Salienta-se, contudo, dois fundamentais programas, a “Iniciativa Internet” e o “Programa Operacional Sociedade da Informação” (POSI). O primeiro contempla numa das suas sete dimensões o uso de Internet pela Administração Pública e pelos cidadãos nas suas relações com o Estado. O POSI, financiado pelo Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, evidencia num dos seus três eixos prioritários, o “Estado Aberto: Modernizar a Administração Pública” que se insere no eixo III.

Em termos legislativos, além de aprovada uma peça legislativa referente à adopção de medidas dirigidas à generalização das práticas de aquisição de bens e serviços por via electrónica pela Administração Pública [RCM 143/2000 de 27 de Setembro], destaca-se em 2000, o estabelecimento, no contexto do Infocid (agora no âmbito do Portal do Cidadão), do Serviço Público Directo, que permitia a solicitação de emissão de certidões do registo civil, predial e comercial por via electrónica, através de diferentes modalidades de pagamento electrónico [RCM 156/2000 de 16 de Novembro]. No entanto, como demonstra Nuno Almeida Alves, é “(...) criado um processo electrónico em adição ao procedimento habitual (de visita à conservatória), sem substituição de processos e em que todos os procedimentos de *backoffice* são exactamente os mesmos. Para rematar a excelência do procedimento, a prestação do serviço em regime de solicitação electrónica é ainda mais dispendiosa do que a prestação normal” [Nuno Alves Almeida 2005].

Em 2001, as Grandes Opções do Plano consistem praticamente nas iniciativas definidas pelo POSI [Lei da Assembleia da República n.º 30-B/2000 de 29 de Dezembro]. No que concerne o governo electrónico, tomam-se três importantes passos, nomeadamente é impulsionada a avaliação externa dos sítios electrónicos de organismos da administração directa e indirecta do Estado; é determinada a divulgação e discussão pública do relatório sobre aquisição de bens por via electrónica pela Administração Pública e é estabelecida a obrigatoriedade de as entidades empregadoras com dez ou mais trabalhadores efectuarem a declaração dos ordenados dos mesmos em suporte digital ou pela Internet, nos serviços do sistema de solidariedade social [RCM 22/2001 de 1 de Março, RCM 32/2001 de 2 de Março e DL 106/2001 de 6 de Abril de 2001].

No ano seguinte e no âmbito do governo electrónico, apenas se acrescenta às Grandes Opções do Plano para 2002, a entrada de funcionamento faseada do aprovisionamento público electrónico, tal como, determinado no Plano Nacional das Auto-Estradas da Informação (aumento das condições de concorrência e de competitividade do mercado de banda larga em Portugal) [Lei da Assembleia da República n.º 109-A/2001 de 27 de Dezembro]. No entanto, esta medida não foi executada, culminando com a venda pelo Estado da rede fixa de telecomunicações, o que acabou com qualquer poder de intervenção estatal neste assunto [Nuno Almeida Alves 2005]. No plano legal, legislou-se sobre a adopção de planos de aquisição, uso

e actualização de programas de computador; a determinação da referenciação de sítios electrónicos do Estado e a divulgação de publicidade estatal em outros sítios electrónicos; a atribuição de relevância jurídica à disponibilização e submissão electrónica dos modelos dos formulários dos organismos e serviços da administração pública e, por último, a aprovação do regime de aquisição de bens via electrónica pelos organismos públicos [RCM 21/2002 de 31 de Janeiro; RCM 22/2002 de 31 de Janeiro; DL51/2002 de 2 de Março e DL 104/2002 de 12 de Abril de 2002].

Apesar dos projectos e legislação aprovada, o estudo “Processos Básicos” de 2002 da APDSI revela que Portugal baixa no ranking europeu do governo electrónico para o 8º lugar (estando anteriormente no 5º), uma vez que, não patenteou mais iniciativas para satisfazer outras necessidades básicas dos cidadãos [APDSI 2002]. Com efeito, a avaliação deste governo, concretamente no que concerne a iniciativa “Estado Aberto”, parece ficar aquém da sua real concretização, apesar dos inúmeros projectos aprovados. Um dos obstáculos parece estar no facto de se desenhar o governo electrónico de acordo com os processos da administração tradicional, o que não só impossibilita a potencialidade das TIC neste âmbito, como emaranha tudo, deixando dúvidas, dicotomias e contradições.

Em 2002, o XV Governo Constitucional propõe cinco grandes linhas de acção, nas quais se salienta o governo electrónico, nomeadamente através da determinação de dois projectos, o “Plano Estratégico Info 2005” e o “Plano Estratégico dos Serviços Públicos Electrónicos”. O primeiro, responsável pela realização de um diagnóstico, análise de ganhos e definição da estratégia de digitalização da administração pública. O segundo baseia-se numa estratégia de negócio electrónico (*ebusiness*) a ser seguida pelos diversos departamentos da administração pública, através da estruturação de planos de negócio geridos por equipas qualificadas [Programa do XV Governo Constitucional 2002]. Em Novembro de 2002 é criada a *Unidade de Missão Inovação e Conhecimento* (UMIC), na dependência directa do Ministro-adjunto do Primeiro-ministro. É, então, a estrutura de apoio ao desenvolvimento da política governamental em matéria de inovação, Sociedade da Informação e governo electrónico. A UMIC assume competências que estavam antes sob a tutela do *Secretariado para a Modernização Administrativa* (SMA), nomeadamente quanto à implementação do governo electrónico [Alínea b, n.º 2 da Resolução do CM n.º 135/02 de 20 de Novembro]. É ainda criada a *Comissão Interministerial para a Inovação e Conhecimento* que integra representantes de todos os ministérios a quem compete propor, de forma calendarizada, estratégias e desenvolvimento integrado para a inovação, a Sociedade da Informação e o governo electrónico. Tem como competências a monitorização da evolução de cada ministério na implementação do governo electrónico [Diário da República da Resolução de CM n.º 135/2000].

Neste enquadramento, UMIC elabora e aprova em 2003 um conjunto de planos de acção, nomeadamente a “Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos – Plano de Acção para o Governo Electrónico” e o “Programa Nacional de Compras Electrónicas”, entre outros [Diário da República n.º 185 de 12 de Agosto de 2003 (I Série – B)]. O “Plano de Acção para o Governo Electrónico” identifica sete componentes essenciais de actuação:

1. Serviços públicos orientados para o cidadão;
2. Administração Pública moderna e eficiente;
3. Nova capacidade tecnológica;
4. Racionalização de custos das comunicações,
5. Gestão eficiente das compras;
6. Serviços próximos dos cidadãos;

7. Adesão aos serviços públicos interactivos [UMIC 2003].

Contudo, “O discurso é atraente, o verbo é fácil, mas a probabilidade de execução é diminuta” [Nuno Almeida Alves 2005]. Integra-se neste Plano de Acção o “Programa Nacional de Compras Electrónicas” que evidencia como objectivos a “promoção da eficiência do processo aquisitivo público, garantindo ganhos e poupanças estruturais, facilitando e alargando o acesso das empresas ao mercado de compras públicas e aumentando a transparência e a qualidade do serviço prestado” e a criação de “dinâmicas junto de agentes económicos, promovendo a sua competitividade e produtividade e induzindo a adopção de novas práticas e comércio electrónico a nível nacional” [UMIC 2003]. O plano define metas a alcançar em 2006, ou seja, a realização electrónica de mais de 50% dos processos de compra; a redução dos custos unitários entre 2,5% e 5% anualmente; a redução dos custos de transacção entre 10% e 20% anualmente e a disponibilização de informação electrónica sobre a 70% a 100% dos processos de compras públicas [UMIC 2003].

Ainda neste ano, entra em funcionamento o Portal do Cidadão, sítio electrónico que agrupa informação e serviços disponibilizados por vários organismos e entidades da administração pública e é lançada a rede de projecto-piloto de compras públicas electrónicas em oito ministérios.⁶ No entanto, em Novembro de 2003, o estudo da APDSI faz o balanço da Administração Pública portuguesa na sociedade da informação. Neste relatório são definidos como impedimentos para o governo electrónico nacional:

- Reduzida ou mesmo inexistente avaliação das experiências em curso, como dos projectos anteriores;
- Enfoque excessivo na tecnologia e não nos objectivos;
- Atraso da transposição para a lei portuguesa de directivas comunitárias criadas para o incremento do governo electrónico;
- Ausência de qualquer legislação para sectores da Administração como a tele-medicina.

Da mesma forma, reitera um conjunto de acções essenciais para o governo electrónico em Portugal:

- Necessidade de objectivos mensuráveis, bem como modelos e indicadores para avaliar esses projectos;
- Adequação da legislação e de medidas relacionadas como governo electrónico tendo em atenção as particularidades das diferentes regiões, concretamente das Regiões Autónomas;
- Importância do envolvimento do funcionário público no processo de modernização;
- Promoção de projectos transversais entre os diversos sectores da Administração Pública.

O estudo reconhece que as TIC constituem uma alavanca essencial à transformação e à progressiva introdução de mecanismos de governo electrónico pró-activos e próximos das necessidades dos cidadãos e dos agentes económicos. Identifica também que os casos de sucesso associaram introdução de TIC e reengenharia de processos com novos desenhos de procedimentos e rotinas simplificadas. Conclui, assim, que o governo electrónico é uma oportunidade única para Portugal mostrar as suas capacidades ao nível da inovação e do desenvolvimento [APDSI 2003].

⁶ www.portaldocidadão.pt ; www.compras.gov.pt .

Em 2004, a UMIC apresenta em Fevereiro, o renovado *Plano de Acção para o Governo Electrónico*, cujos objectivos nucleares são:

- Conveniência e Satisfação dos cidadãos;
- Eficiência com menores custos;
- Transparência do aparelho de estado;
- Participação democrática por parte dos cidadãos.

Este Plano reiterava a concretização e reforço dos seguintes projectos:

- Portal do Cidadão;
- Promoção da interoperabilidade;
- Racionalização dos custos de comunicação;
- Compras públicas electrónicas; criação do Portal da Administração e do Funcionário Público;
- Sistema de Informação Nacional e Único da Segurança Social;
- Documento Único do Registo Automóvel;
- Sistema Integrado do Registo de Identificação Civil.

O XVI Governo Constitucional reforça o Programa do Governo anterior, considerando que a Sociedade da Informação, nomeadamente nos seus vectores da inovação e o conhecimento representam uma oportunidade para alterar as relações entre os cidadãos e o Estado e para reinventar a organização da própria Administração Pública. A estratégia do *Plano de Acção para o Governo Electrónico* é reiterada. Efectivamente, nas Grandes Opções do Plano para 2005, particularmente nas nove áreas de actuação destaca-se o ponto três “Serviços Públicos Orientados para o Cidadão e Administração Pública Moderna e Eficiente”, onde se pretende melhorar o Portal do Cidadão, executar reengenharia de processos para uma potencial aplicação do Governo Electrónico; o cinco “Gestão Eficiente de Compras”, que se baseia no apoio aos projectos-piloto de Compras Electrónicas Ministeriais, na promoção da sua generalização em todos os Ministérios e na criação de Unidades Ministeriais de Compras); o seis “Melhor Cidadania” que propõe a realização de um projecto-piloto vinculativo de Voto Electrónico e o acesso gratuito ao DR electrónico, e por fim, o sete “A Sociedade da Informação no Território” que visa a descentralização com a ajuda das TIC e o reforço dos projectos das cidades e regiões digitais [Grandes Opções do Plano para 2005, Lei da Assembleia da República n.º 55-A/2004, aprovado em 14 de Outubro de 2004, DR n.º 304 de 30 de Dezembro de 2004 (I Série – A)].

Ainda neste ano de 2004, salienta-se o relançamento do Portal do Cidadão e a promoção das compras electrónicas na Administração Pública. Estão, neste período, em fase de projectos-piloto os sítios da Presidência do Conselho de Ministros, do ministério da Defesa Nacional, Justiça, Educação, Saúde, Segurança Social e Trabalho, Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Em 2005, a *Agência para a Sociedade do Conhecimento* (nova denominação da UMIC) dinamiza o *Plano de Acção* de forma a:

- Melhorar os serviços públicos;
- Aumentar a qualificação e produtividade;
- Diminuir a burocracia;
- Aumentar a inovação.

Neste enquadramento, o Programa do governo seguinte, ou seja, do XVII Governo Constitucional, realça a disponibilização *on-line* de todos os serviços públicos básicos, o lançamento do cartão comum do cidadão e a introdução progressiva do princípio do balcão único nas relações do Estado com os cidadãos e as empresas, uma vez que, competirá ao serviço público apropriado (e não ao utilizador) obter de outros serviços públicos os documentos e informações eventualmente necessários [Programa do XVII Governo Constitucional 2005]. Assim, são prioridades o apoio aos projectos cidades e regiões digitais, partindo de um agregado de projectos locais e regionais para uma nova dimensão, o "Portugal Digital", sustentada em desafios comuns às cidades e regiões digitais actuais ou em desenvolvimento, nomeadamente em aplicações com fortes economias de rede, como o funcionamento inter-modal dos transportes ou a tele-medicina e a avaliação independente, regular e transparente dos sistemas de informação da Administração e dos serviços públicos [Programa do XVII Governo Constitucional 2005].

A iniciativa "Ligar Portugal", que se enquadra no Plano Tecnológico do presente governo, enumera um conjunto de orientações para a modernização da Administração Pública, que possibilitem:

- A generalização do uso do serviço de voz sobre Internet, garantindo mecanismos de consulta a todos os operadores para a aquisição competitiva da totalidade dos serviços de telecomunicações pelo Estado e outras entidades públicas;
- Assegurar condições de formação a todo o pessoal da administração pública, especialmente o de mais baixas qualificações, certificando-se competências adquiridas, reforçando a formação em tecnologias de informação e promovendo a utilização crescente de sistemas operativos não proprietários por todos os serviços públicos;
- Disponibilizar em local único da Internet todos os concursos da Administração Pública central ou local para a aquisição de bens e serviços e para a contratação de pessoal, incluindo o respectivo historial e decisões;
- Assegurar o acesso interactivo aos serviços públicos, a possibilidade de completar os actos administrativos correntes sem deslocações e para além dos horários normais, usando as tecnologias de comunicação disponíveis (Internet, mas também telefone, Multibanco, correio), devendo ser controlado e avaliado de forma independente o desempenho dos serviços públicos na sociedade da informação;
- Garantir a generalização da facturação electrónica na maioria das transacções comerciais, obrigando-se o Estado a adoptar a prática da facturação electrónica até final de 2006;
- Estimular e criar as condições para o desenvolvimento do tele-trabalho e da tele-medicina;
- Apoiar a integração de cidadãos com necessidades especiais na Sociedade de Informação [Programa de Acção integrado no Plano Tecnológico do XVII Governo: Mobilizar a Sociedade da Informação e do Conhecimento, *Ligar Portugal*].

Em conclusão, importa introduzir dados de dois relatórios diferentes. O "*On-line Availability of Public Services: How is Europe Progressing?*", realizado pela Capgemini em 2006, para a União Europeia, salienta o incrível progresso de Portugal. Em relação à sofisticação *on-line*, o nosso país encontra-se no 12º lugar (em 2001, obteve 51 pontos e em 2006 83 pontos) e quanto à total disponibilização *on-line* ocupa o 11º lugar do ranking dos países da União Europeia (em 2001 tinha 32 pontos e em 2006 alcança 60 pontos) [Capgemini 2006]. Por sua vez, o "E-Government em Portugal. A

oferta digital do Estado Português” da Vector21 e da PriceWaterHouseCoopers Consulting demonstra que apesar de nem sempre centrados no cidadão, os organismos públicos estão significativamente em linha, ou seja, 88% dos Ministérios; 67% das Direcções Centrais; 85% das Direcções Regionais e 78% dos Institutos Públicos, o que permite aos autores concluir que o Estado está na Internet como reflexo da sua estrutura orgânica e não de acordo com os problemas que o cidadão tem para resolver [Vector21 2003]. Com efeito, a focalização no cidadão; a interoperabilidade; o envolvimento de todos os funcionários públicos; a reformulação e simplificação dos processos; a definição de planos concretos e indicadores de avaliação são essenciais para a efectivação do governo electrónico.

4.2. O Governo Electrónico Local: O Caso das Cidades e Regiões Digitais

Perante a presente Era da Informação, a sua constante evolução tecnológica e os desafios que as cidades contemporâneas enfrentam (megalomania, globalização, fragmentação, a crise de identidade, de cidadania e dos espaços públicos, etc.) [Aurigi 2005], as cidades sentiram necessidade de se complementarem numa plataforma *on-line*, aproveitando todas as especificidades da CMC (Comunicação mediada por Computador), utilidades do meio e potencialidades do ciberespaço. A expressão “cidade digital” foi pela primeira vez utilizada em 1994, quando a DDS (*De Digitale Stad* – cidade digital) foi criada pela comunidade virtual de Amesterdão. Utilizando uma metáfora cidadina, a DDS combinava características de uma rede comunitária, uma WWW local e uma plataforma para as comunidades virtuais. Desde então, esta expressão tem sido usada para ilustrar uma grande variedade de TICs locais, sistemas e projectos [Besselaar 2005].

Em Portugal, as cidades digitais são institucionalizadas através de programas específicos de mobilização para a Sociedade da Informação e do Conhecimento, integrando-se sobretudo em iniciativas de governo electrónico local (o que segundo a tipologia de Aurigi e Graham corresponde às cidades digitais “enraizadas cívicas”), sendo plataformas digitais que disponibilizam informação e serviços. As primeiras experiências nacionais iniciaram-se em Fevereiro de 1998, sob o “Programa Cidades Digitais”, contemplando cinco pequenas e médias cidades, nomeadamente, Aveiro, Bragança, Guarda, Marinha Grande e Castelo Branco, e duas áreas rurais, Trás-os-Montes e Alentejo. Devido ao seu contexto, ou seja, serem regiões agrícolas que sofrem de uma grande interioridade, os projectos do Alentejo e de Trás-os-Montes foram desenhados para criar novas oportunidades para a população local, diminuindo as disparidades sociais e económicas, promovendo redes regionais e fornecendo os serviços electrónicos da administração pública a periféricas freguesias. Aveiro uniu esforços para o desenvolvimento de uma imagem inovadora e empreendedora, em estreita ligação com a Universidade e a Portugal Telecom. Por outro lado, a Marinha Grande como está particularmente ligada a tradicionais e intensivas indústrias de moldes e plásticos o seu projecto digital foi promovido através de uma rede industrial local. Ambos os projectos investiram muito, sobretudo em competitividade local e desenvolvimento de competências. No que concerne Bragança, Guarda e Castelo Branco, as suas abordagens assentaram no apoio à adopção das TIC por indivíduos, empresas, entidades, associações, o governo local e outras organizações públicas [MCT 1997].

Após esta embrionária fase, o “Portugal Digital” foi considerado como um dos eixos cruciais do “Programa Operacional para a Sociedade da Informação” (POSI), que em 2000 considerou um conjunto de Cidades e Regiões Digitais. Deste modo, lançou-se em 2001, o concurso público para a generalização do *Programa Cidades e Regiões Digitais*. Assim, o projecto *Cidades e Regiões Digitais* tem como principal meta

“desenvolver a Sociedade de Informação ao nível regional de forma a criar competências regionais aplicadas que criem valor económico para a região, aumentem a qualidade de vida dos seus cidadãos e promovam a competitividade das suas empresas e o seu desenvolvimento sustentado” [Programa Cidades e Regiões Digitais].

O “Programa Cidades e Regiões Digitais” conta já com vinte e sete projectos, integrando-se actualmente no “Programa Operacional Sociedade do Conhecimento” (POS_C), no plano “Ligar Portugal” e na estratégia europeia, nomeadamente no i2010 e na agenda de Lisboa. Como é frisado no sítio electrónico do POSI, agora POSC, “Esta iniciativa, de grande impacto territorial, quer contribuir de forma decisiva para a modernização das regiões e nelas, da administração municipal, do tecido produtivo e de forma geral de todos os parceiros interessados. A desburocratização é um elemento importante no desenvolvimento regional e local que pode ser incluído nesta temática e tem sido até hoje um factor de falta de competitividade nacional. A relação com a comunidade, através do uso da Internet, representa um potencial de inovação que não deve ser menosprezado e pode ser potenciado pela componente de formação de quem participa nos projectos incluídos nesta iniciativa” [POSI].

Portanto, estes projectos pretendem fomentar uma maior proximidade entre a Administração Pública local; os munícipes; as instituições de desenvolvimento regional; as associações culturais e desportivas; os estabelecimentos de ensino; a indústria; o comércio e serviços; os prestadores e utilizadores do serviço de saúde; os turistas e visitantes do concelho e todos os que possam ser consumidores de informação, estimulando simultaneamente a utilização das TIC [Luís Borges Gouveia 2004].

O nosso estudo de caso (*As Cidades Digitais e o Reforço da Cidadania: Uma abordagem sociológica do Gaia Global e do Aveiro Digital*, CAPP/FCT) do *Gaia Global* (www.gaiaglobal.pt) e do *Aveiro Digital* (www.aveiro-digital.pt), uma cidade digital com alguma notoriedade no panorama português e uma região digital (onze municípios) que representa um caso de sucesso no programa, tem demonstrado o seu considerável impacto na modernização autárquica e regional, com a disponibilização de informações e serviços, simplificação e transparência dos processos, mecanismos de interacção e de qualificação dos cidadãos.

O *Gaia Global* criou um conjunto de sítios electrónicos, uma rede digital da cidade que possibilita ao seu cidadão aceder a um número extenso de informação local, serviços municipais e locais e a uma plataforma de interacção e comunicação entre os cidadãos, o governo local e as organizações do território.⁷ Alcança utilizadores diversificados, empreendendo iniciativas de sensibilização e mobilização da população e de combate à info-exclusão (*Espaços Internet*, acções de rua, etc.). A maioria dos utilizadores do *Gaia Global* (portal do Cidadão de Gaia) inquiridos considera que este alcança os objectivos de fomento da cidadania; de melhoria de qualidade de vida; de aproximação dos mesmos ao governo local, às entidades e empresas locais e à

⁷ O portal do cidadão de Gaia que analisamos (www.gaiaglobal.pt) disponibiliza informação sobre tudo o que acontece na cidade: classificados, notícias, eventos, utilidades, menus de pesquisa e de informação por temas, um espaço de serviços *on-line*, um espaço reservado à Área Pessoal de cada utilizador, um espaço para participação e sugestões do cidadãos e a indicação de uma linha verde de apoio. Quanto aos serviços *on-line*, dispõe de consulta de processos urbanísticos; acesso a plantas de localização; o descarregamento de formulários, reclamações, sugestões, pedidos de informação ou serviços ao Município de Gaia, ao Gaiurb e ao Parque Biológico E.M.; acesso ao balcão virtual das Águas de Gaia e pedido do cartão do cidadão de Gaia.

própria comunidade. São maioritariamente do sexo masculino (80%), têm entre 25 a 34 anos de idade, são casados e possuem habilitações literárias superiores.

O *Aveiro Digital* baseia-se essencialmente na execução de vários projectos (actualmente 77 projectos e 303 entidades beneficiárias associadas aos sectores de actividade e segmentos da população, representativos de uma região que contabiliza 350.000 pessoas, últimas beneficiárias do projecto) apresentados pelos cidadãos/organizações locais que visam a qualificação e a certificação para a Sociedade da Informação. A sua plataforma digital introduz a iniciativa, todos estes projectos, informação regional, mas também disponibiliza serviços básicos como a criação de contas de endereço electrónico e páginas pessoais. Em adição, os seus *Espaços Internet* são verdadeiros espaços de info-inclusão e qualificação.⁸

No entanto, são projectos ainda muito recentes, que necessitam de uma continuidade sustentada (de financiamento e vontade política) para que o seu impacto seja realmente significativo, alcançando todos os seus objectivos, concretamente o contributo para o reforço do exercício da cidadania. Do mesmo modo, uma abordagem interdisciplinar é fundamental, não se orientando apenas para as tecnologias utilizadas, mas para as suas funções e resultados concretos no tecido político, social, económico e cultural local.

REFERÊNCIAS

Alves, André e José Moreira, *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*, SPI, Porto, 2004.

Alves, Nuno Almeida, “A Construção de Sociedades de Informação e do Conhecimento no âmbito do Processo de Mudança Estrutural das Sociedades Contemporâneas”, *Dissertação de Doutoramento*, ISCTE, 2005.

APDSI, *Ponto de Situação do E-Government em Portugal*, Convento da Arrábida, 14 de Novembro, 2003.

APDSI, *Processos Básicos*, 2002

Aurigi, Alessandro e Stephen Graham, “The Crisis in the Urban Public Realm”, *In B.D. Loader, Cyberspace Divide: Equally, Agency and Policy in the Information Society*, Londres, Routledge, 1998.

Bilhim, João, *Governança nas Autarquias Locais*, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto, 2004.

⁸ O portal difunde a informação regional, lista de *Espaços Internet Aveiro Digital* (EIAD); permite o acesso ao *Sistema de Gestão dos Espaços Internet Aveiro Digital* (GEIAD); à *Gestão e Coordenação do Programa Aveiro Digital* (GCAD) que disponibiliza uma lista de endereços electrónicos; serviços de chat moderado, baseado num servidor de IRC, onde se debatem as temáticas relacionadas com as Áreas de Intervenção; serviço “O que é que a Internet tem para si?” de acordo com os diferentes segmentos; ao SAVAD (*Sistema de Acompanhamento e Avaliação Aveiro Digital*); a um conjunto de eventos, acontecimentos, notícias e iniciativas do programa e dos projectos publicados *on-line* pelo MARKAD (*Marketing e Promoção para Ganhar Massificação*), a um acervo de documentos relevantes no âmbito do projecto, colocados e actualizados pelo APAD (*Aprender e Partilhar Aveiro Digital*) e a serviços.net, ou seja, a uma extranet (www.aveiro-digital.net) que oferece serviços de páginas pessoais e de correio electrónico com a extensão @aveiro-digital.net com 10MB.

Bilhim, João e Bárbara Barbosa Neves, "New Ethical Challenges in a Changing Public Administration", Comunicação na Conferência ASPA/EGPA *First Transatlantic Dialogue*, Leuven, Junho 2005.

Capgemini/U.E., *On-line Availability of Public Services: How is Europe Progressing?*, 2006.

Comissão Europeia, *The Role of E-government for Europe's Future*, Bruxelas, 2003.

Comissão Europeia, *i2010 – A European Information Society for growth and employment*, 2005.

Gouveia, Luís Borges (org.), *Cidades e Regiões Digitais: Impacte nas cidades e nas pessoas*, Edições Universidade Fernando Pessoa, 2003.

Gouveia, Luís Borges, *Local E-Government – A Governação Digital na Autarquia*, Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004.

MCT, *Iniciativa Internet*, Ministério da Ciência e Tecnologia, Lisboa, 1997.

Menzel, Donald, "[www.ethics.ov: Issues and Challenges Facing Public Managers](#)", *Public Administration Review*, Vol.58, Iss.5, Sep/Oct., Washington.

OCDE/PUMA, *E-Government: Analysis Framework and Methodology*, 16/ANN/REV1, 2001.

ONU, *World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads*, Nova Iorque, 2003.

Parrado Salvador, *Transition Problems to E-Administration*, "First International Conference: European Experience in e-Government Development", OCDE, Bulgária, 2002.

Programa Cidades e Regiões Digitais,
www.cidadesdigitais.pt/index.php?option=com_content&task=section&id,
<http://www.posi.pcm.gov.pt/?&acao=paginaf&pag=destaque-cidades&pbanner=regioesdigitais> (20 de Setembro de 2006).

Unidade de Missão Inovação e Conhecimento, *Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos – Plano de Acção para o Governo Electrónico*, Oeiras, 2003,

Unidade de Missão Inovação e Conhecimento, *Plano de Acção para o Governo Electrónico*, 2004.

Vector21, PricewaterhouseCooper Consulting, *E-Government em Portugal. A oferta digital do Estado Português*, 2003.

Legislação:

Lei da Assembleia da República n.º 52-B/96 de 27 de Dezembro.

Lei da Assembleia da República n.º 127-A/97 de 20 de Dezembro.

Lei da Assembleia da República n.º 3-A/2000 de 4 de Abril.

RCM 143/2000 de 27 de Setembro.

Resolução do Conselho de Ministro n.º 156/2000 de 16 de Novembro.
Lei da Assembleia da República n.º 30-B/2000 de 29 de Dezembro.
RCM 22/2001 de 1 de Março, RCM 32/2001 de 2 de Março e DL 106/2001 de 6 de Abril de 2001 respectivamente.
Lei da Assembleia da República n.º 109-A/2001 de 27 de Dezembro.
RCM 21/2002 de 31 de Janeiro; RCM 22/2002 de 31 de Janeiro; DL51/2002 de 2 de Março e DL 104/2002 de 12 de Abril de 2002.
Programa do XV Governo Constitucional, 2002.
Alínea b, n.º 2 da Resolução do CM n.º 135/02 de 20 de Novembro
Diário da República da Resolução de CM n.º 135/2000.
Diário da República n.º 185 de 12 de Agosto de 2003 (I Série – B).
Grandes Opções do Plano para 2005, Lei da Assembleia da República n.º 55-A/2004, aprovado em 14 de Outubro de 2004, DR n.º 304 de 30 de Dezembro de 2004 (I Série – A)

Sítios Electrónicos:

www.ligarportugal.pt

www.gaiaglobal.pt

www.aveiro-digital.pt

<http://www.posi.pcm.gov.pt>

www.portaldocidadao.pt

www.compras.gov.pt

www.cidadesdigitais.pt