

e-governo como espelho do governo e a questão da cidadania: Uma perspectiva inacabada dum processo em curso

Marc Jacquinet

Neste trabalho, analisamos um dos elementos da chamada e-democracia: o e-governo que desempenha um peso crescente nos discursos e nas justificações de modernização do governo e na reformulação da noção de cidadania. O e-governo é geralmente considerado como uma extensão da e-democracia, outro conceito ambíguo, e ambos merecem uma análise sociológica apurada, é o nosso intuito dar um contributo ainda que modesto neste sentido.

Depois de uma breve discussão das noções de democracia, e-democracia, Estado e cidadania e das opções metodológicas, na primeira parte, passaremos, na secção seguinte a uma primeira análise crítica da noção de e-governo, sobretudo no que toca a um elemento central: a distinção entre cidadania e serviço público transferível pura e simplesmente para o mercado ou, ainda, em moldes flexíveis e híbridos mas essencialmente através do mercado.

Baseamos esta distinção numa investigação sobre dois projectos que tratam da questão da e-democracia e dos serviços públicos (e do e-governo) em que se destacam os problemas da cidadania e da crise do sistema político representativo.

O problema do e-governo, tal como do e-learning, é de negligenciar aspectos cruciais do funcionamento das democracias. Facilitar ou agilizar a prestação de serviços online, não basta para resolver os problemas da participação nas nossas democracias. O e-governo não pode ser confundido com uma mera prestação de serviço, seja ele público ou privado. Ele se insere num contexto sociopolítico mais vasto e que engloba os cidadãos. Esta é uma das nossas principais conclusões. O e-governo aparece cada vez mais como um mito e se assemelha a uma miragem que promete "montes e maravilhas" enquanto os problemas fundamentais não são tocados senão à margem.

Introdução

Neste trabalho, analisamos um dos elementos da chamada e-democracia ou, como é, as vezes referida, democracia electrónica: o e-governo (ou governo electrónico como o encontram citado na literatura) que desempenha um peso crescente nos discursos e nas justificações de modernização do governo e na reformulação da noção de cidadania. O e-governo é geralmente considerado como uma extensão da e-democracia, outro conceito ambíguo, e ambos merecem uma análise sociológica apurada, é o nosso intuito dar um contributo ainda que modesto neste sentido.

Depois de uma breve discussão das noções de democracia, e-democracia, Estado e cidadania e das opções metodológicas, na primeira parte, passaremos, na secção seguinte a uma primeira análise crítica da noção de e-governo, sobretudo no que toca a um elemento central: a distinção entre cidadania e serviço público "mercantilizável" (ou seja, transferível pura e simplesmente para o mercado ou, ainda, em moldes flexíveis e híbridos,

mas essencialmente através do mercado ou dum dos seus mecanismos).

Baseamos esta distinção numa investigação sobre dois projectos que tratam da questão da e-democracia e dos serviços públicos (e do e-governo) em que se destacam os problemas da cidadania e da crise do sistema político representativo.

Na terceira parte, vamos aprofundar o conceito de governo electrónico. O problema do e-governo, tal como do e-learning, é de negligenciar aspectos cruciais do funcionamento das democracias. Facilitar ou agilizar a prestação de serviços online, não basta para resolver os problemas da participação nas nossas democracias. O e-governo não pode ser confundido com uma mera prestação de serviço, seja ele público ou privado. Ele se insere num contexto sociopolítico mais vasto e que engloba os cidadãos e as sociedades em mutação. Esta é uma das nossas principais conclusões. O e-governo aparece cada vez mais como um mito e se assemelha a uma miragem que promete “montes e maravilhas” enquanto os problemas fundamentais não são tocados senão à margem.

1. Democracia, e-democracia, Estado e cidadania

O problema da democracia alcançou um lugar de destaque nas últimas décadas e a complexidade da questão se tem vindo a desvendar. A democracia não se entende apenas com temas importantes, inovadores mas parciais e que se tornaram, com a passagem do aparecimento para ou a consolidação ou a moda académica, redutores, ignorando outras dimensões, já reconhecidas e outras emergentes, como, por exemplo as minorias, o género e outros estudos culturais (cultural studies). São temas importantes, como disse, mas actuam também como árvores que tapam a floresta, atraindo a atenção para determinados temas e ocultando outros, especialmente os que descrevem tendências fortes e fenómenos emergentes.

A democracia ocidental, e europeia em particular, atravessou grandes transformações desde a Segunda Guerra Mundial, com velocidades distintas e factores particulares a cada país. Uma destas transformações foram o aparecimento de novas gerações, uma associada a Maio 68, a liberdade de pensar, uma maior liberdade de expressão, o voto das mulheres.

Mesmo assim, depois do optimismo de muitos, as democracias não resolveram os problemas apontados, ou apenas parcialmente e novas problemáticas sociais apareceram, como a desvinculação crescente dos movimentos políticos, o maior peso do individualismo e dos problemas pessoais, profissionais e de família enquanto os movimentos sociais parecem ter abrandado ou pelo menos perdido a visibilidade que tinham. Mas isto não significa que não existem e que reacções, mesmo radicais, não sejam possíveis.

Dentro deste contexto da crise da democracia, há uma questão importante, é a da crise e da transformação da economia e da nossa cultura material. O tempo do cidadão é cada vez mais consagrado ao trabalho, às actividades de lazer (individual ou em grupo) e aos próximos (família, amigos, colegas e outros conhecidos). Reparem que embora as famílias nucleares sejam mais pequenas, estas mesmas famílias tem mais familiares (tios, tias, primos, sogros, cunhados, etc.) do que no passado, em muitos casos, por vivermos em sociedades com maior esperança de vida. Uma das transformações tecnológicas importantes é a emergência da internet e a difusão e penetração das tecnológicas da informação e da comunicação.

Mais ainda, em qualquer conjuntura económica ou política, os problemas subsistem e na Europa esta “manutenção” da crise da democracia e de uma economia que cria poucos empregos leva a uma problemática complexa em que as soluções simples e rápidas, anunciadas para resolver os problemas, não são satisfatórias,

mesmo que ofereçam soluções temporárias mas sempre incompletas. As soluções são apresentadas como ideais, puras e bem formuladas, mas na realidade, não são soluções gerais, não resolvem os problemas na sua íntegra e com perenidade e as suas formulações são geralmente feitas "em cima do joelho", como se diz. As políticas públicas são complexas e raramente satisfazem todos. Mas também a sua comunicação é feita numa lógica de marketing político em que, nas declarações governamentais, se aumenta as vantagens (*suggestio falsi*) e minimiza os inconvenientes (*suppressio veri*), potencializando os enganos e que se sentem enganados ou logrados. Alexandre Koyré já fez uma análise acutilante do uso da mentira nos regimes totalitários que hoje pode ser estendido, *mutatis mutandis*, às democracias contemporâneas (Koyré 1998).

A noção de e-democracia (*e-democracy*) ou democracia electrónica arrisca-se de seguir o mesmo destino. A e-democracia é apresentada como uma solução para resolver o afastamento entre o cidadão e as elites políticas. Chirac falava de *fracture sociale* e Tony Blair de *political divide* enquanto outros políticos invocavam temas como exclusão, falta de participação, etc.

Apareceu também, mas recentemente, o problema da exclusão digital e o seu remédio a inclusão digital. É neste quadro que aparece a noção de e-democracia em pleno desenvolvimento do e-learning. Como investigámos num outro trabalho as promessas do e-learning e os mitos que estão a ser desenvolvidos, o mesmo parece-nos acontecer com a e-democracia (Jacquinet 2007, Jacquinet and Caetano 2007). Muitos vêem no e-learning o futuro do ensino, nomeadamente o ensino superior e ao longo da vida, minimizando os inconveniente e maximizando as vantagens percebidas *hic et nunc* enquanto o futuro é mais incerto e o sistema técnico muito longe de ser estabilizado e as práticas pedagógicas ter ainda pouco evoluído. O e-learning centrar-se-ia no aluno enquanto a democracia centrar-se-ia no cidadão.

2. Análise crítica do conceito de e-governo

Juntamente com a e-democracia, apareceu o termo e-governo, que associa as noções de *governance* ou governança e de integração da era digital e do imaterial nas feições do acto de governar. Um outro tema associado ao e-governo e a administração electrónica, subordinada ao e-governo.

Começamos com uma breve discussão da noção de e-governo que vai, ao nosso entender, além do serviço público (finanças, segurança social, sistema de saúde, etc.) e abrange o exercício dos seus direitos sociais e políticos, nomeadamente no que diz respeito ao direito de voto e à participação do cidadão na vida política e social. Mas para perceber melhor o e-governo temos que esclarecer outros conceitos que lhe são associado.

A *governance*, ou governança, implica, do ponto de vista normativo, normas, o que é entendido na especialidade por *good governance* ou boa governança, e equivale ao preenchimento de alguns requisitos como os definidos pela Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas: transparência, responsabilidade, *accountability*, participação e capacidade de resposta (*responsiveness*). Existem outros critérios possíveis, mas estes cinco bastam para a presente análise (Carver 1997, Charan 2005).

A transparência é uma norma muito presente nas reformas do Estado, mas a sua efectivação não é linear. Por um lado, os direitos individuais premeem sobre outros direitos, por exemplo o direito de privacidade. Por outro lado, exige-se transparência das empresas e do Estado, mas há um *trade-off*, ou seja quando mais se pede transparência no sector produtivo, menos há ao nível do Estado (nomeadamente nos serviços de controlo da transparência) e das relações laborais. Há custos à transparência e transparências acrescidas em determinados domínios criam penumbras em outros. Contudo, não há um *trade-off* linear e directo, outras variáveis entram e perturbam as

dinâmicas.

O e-governo é então o reflexo das tecnologias da informação e da comunicação na administração pública e no exercício do governo. Há três campos de actuação distintos: a relação governo para governo (entre diferentes ministérios, como, por exemplo, o ministério da justiça e o da administração interna para as matérias de segurança pública), governo para as empresas (government-to-business) e o governo para o cidadão (Chadwick 2003a, 2003b, 2006, Chadwick and May 2003). Chadwick desenvolve uma subdivisão entre cidadãos e empresas muito similar à de Mintzberg e ambas correspondem à nossa divisão entre cidadão e utente de serviços públicos para o e-governo (Mintzberg 1996).

O cidadão exerce um direito de voto e de escolha política assim como participa mais ou menos nos debates públicos enquanto o utente recebe um serviço em contrapartida ao seu trabalho e seus impostos em medidas muito variáveis.

O e-governo é aqui uma aproximação entre o cidadão e o utente. O e-governo é de um certo modo transformar o cidadão em utente. Na base de uma análise de dois anos, aparece o cidadão cada vez mais transformado em utente, mas um utente passivo que tem meios de acção e de expressão mas pouco os utiliza, deixando o grosso da comunicação nas mãos de intermediários.

3. Mito do e-governo: uma perspectiva sociológica

Se voltarmos à parte normativa do e-governo e analisar as proposições e esperanças desmedidas que nele encontramos, vários mitos não resistem a uma análise rigorosa. Tal como Chadwick, podemos dizer que o “e-governo é habitualmente entendido hoje emergiu como agenda para a reforma geral do sector público dos sistemas políticos das democracias liberais nos anos 1990” (2006: 261). Mas ao nosso ver há um deslize do sentido do e-governo, abrangendo cada vez mais áreas, especialmente no que diz respeito aos discursos que prometem montes e maravilhas enquanto a realidade concreta fica aquém da promessa, gerando frustrações, agudizando a chamada crise da democracia.

Há um grande risco de assistir a um fracasso do e-governo, da governança como o defendeu Bob Jessop. Segundo este autor, há um risco não só latente mas também de muitos casos de governance failure (Jessop 2003).

Um bom exemplo de falhas no e-governo é a falta de transparência por detrás do fumo de relatórios e auto-elogios. Se porventura visitarem o site da Agência para a Modernização da Administrativa, a AMA, em <http://www.ama.pt/>, encontrará muitas informações de todo o tipo, notícias elogiosas da reforma em curso, o ranking de Portugal (mas sem detalhes dos fundamentos e cálculos), documentos da própria; mas a secção “Estatísticas” fica vazia. Por que razão?

Isto indica que não se trabalha com dados e informação muito rigorosos e tornados públicos mas sim na base de relatórios que sempre citam outros relatórios, discursos, eventos e toda uma panóplia de ferramentas dignas do mais recente kit ou caixa de ferramentas em marketing político e assessoria de comunicação.

Considerem, por exemplo entre muitas outras, a página seguinte (Agência para a Modernização da Administrativa 2008): http://www.ama.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=44

O que podemos concluir? Portugal melhorou o seu ranking, mas não se diz por que motivo ou política, deve ser

pela acção do governo e da AMA, certamente. Mais, e mais importante, não se sabe como se chegou aos rankings. Há uma ligação genérica para o site da Comissão Europeia (<http://ec.europa.eu/>) mas nada que nos dê acesso aos dados ou a metodologia em que se basearam. Utilizam o argumento da autoridade, aqui externa, a Comissão Europeia, mas não se consegue ter acesso aos dados que sustentam a classificação e os progressos invocados. Onde está a transparência? Onde está a possibilidade de construir o debate e o pensamento crítico? Não se sabe onde estão os progressos e os lugares onde subsistem problemas preocupantes, nomeadamente no que diz respeito à exclusão digital de determinados estratos sociais (idosos, imigrantes, mães solteiras, etc.).

Num projecto de investigação europeu sobre a sociedade da informação e a utilização da informação do sector público, o Mepsir, chegámos à conclusão que muitas entidades da administração pública ou não eram tecnicamente prontas para o e-governo ou faltava capacidade de fazer cumprir os objectivos de uma directiva europeia, transposta com dois anos de atraso para o direito português (Jacquinet, Caetano and Curado 2007). Mais, há uma clara evidência de uma falta de formação dos recursos humanos para que o e-governo ou a administração electrónica não fique um conceito vazio gerador de frustrações e descrenças em relação à administração pública, ao e-governo e à democracia electrónica.

Os rankings internacionais centralizam-se quase exclusivamente nos sites oficiais escolhidos pelo governo ou pela administração responsável, insistindo nos bons exemplos mas negligenciando as práticas sociais e tudo o que é objecto da sociologia do quotidiano do e-governo e da democracia. É esta perspectiva sociológica que falta e que urge reforçar a investigação, não só nos diversos serviços da administração como nas instituições políticas da democracia mas também nas organizações que até agora só aderiram formalmente ao e-governo mas não tem ou capacidade ou vontade ou, até, injunção para que tal acontecesse.

Um outro exemplo é o a coexistência e pouco coerente reforma da DGV, do ramo “imposto automóvel” da DGCI e do Registo Automóvel em que continuam a coexistir três entidades cuja reforma não foi bem pensada e leva a diversos problemas para os utentes com duplicação de tramites. Pode tratar de assuntos no portal da DGCI depois de ter entregue documentos levantados no guichet da Conservatória do Registo Automóvel. Neste caso, os ganhos prometidos foram em larga medida perdidos por manter procedimentos antiquados num subsector da administração. Há ainda muito por fazer, não só no sentido da simplificação, mas também no sentido de incentivar a participação nas decisões, na emissão de opiniões, nas reclamações e na troca e partilha de informação.

Conclusões

Temos que ir além dos discursos, portais bonitos e ver o que isto importa no quotidiano das pessoas e na vida dos cidadãos e se há maneiras de melhorar o funcionamento da democracia com uma e-democracia e um e-governo mais próximo dos indivíduos, respondendo às preocupações.

A perspectiva sociológica defendida permite ver que os discursos não colam à realidade e que as práticas quotidianas apontam para uma diversidade de experiências, muitas aquém do que é publicitado nas boas práticas. Não defendemos que as medidas de difusão de boas práticas são más, pelo contrário, mas a informação e o estudo das práticas deveria ser mais rigorosa para que os discursos não sejam tentativas de justificação das medidas adoptadas que escondem problemas e deficiências reais que urge corrigir, como a exclusão digital. A comparação com a Noruega é elucidativa a este respeito tal como estudos como o projecto Mepsir.