

Nº Aluno: 57544

**A caminho da digitalização total: a colaboração entre a
Estónia e Portugal no contexto europeu**

Joaquim Aranda Pujol

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações
Internacionais**

Especialização em Relações Internacionais

Orientador: Professor Doutor Marco Lisi

Agosto de 2022

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais na área de especialização em Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Marco Lisi.

Agradecimentos

Esta dissertação é resultado de aproximadamente três anos de trabalho. Durante este tempo tive a ajuda de muitas pessoas. As linhas seguintes são uma tentativa de agradecer por toda a ajuda e apoio.

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Marco Lisi, a quem devo a realização deste trabalho. Gostaria de expressar a minha sincera gratidão pelo olhar crítico, pela paciência e disponibilidade, por todo o apoio e palavras de incentivo. Agradeço ainda o facto de ser incansável na revisão feita a esta tese e por me ter inculcado o sentido de rigor no trabalho.

Agradeço aos cinco entrevistados: a Dra. Cláudia Barroso, o Professor Doutor Robert Krimmer, a Dra. Anett Numa, o Dr. Florian Marcus e o Professor Doutor Luís Vidigal por me terem ajudado com informação essencial para o desenvolvimento desta dissertação. Devo um agradecimento especial ao Professor Doutor Luís Vidigal pelo tempo que dispensou e por todas informações que me transmitiu que nunca iria encontrar num livro. Agradeço ainda à Professora Doutora Maria Helena Monteiro por me ter posto em contacto com o Professor Doutor Luís Vidigal e por se ter disponibilizado também para me ajudar.

Agradeço o apoio e a preocupação do meu tio, Josep Pujol, que sempre me encorajou a seguir em frente, mesmo com os momentos mais difíceis. Também agradeço que me tenha facilitado o contacto do Dr. Lluís-Esteve Casellas responsável pela secção de gestão documental da Câmara Municipal de Girona, com quem pude trocar impressões sobre a governação eletrónica na Europa.

Agradeço aos meus amigos pelas palavras de apoio durante este longo percurso e que nunca duvidaram de mim.

Esta dissertação não existiria sem a incansável ajuda, apoio, enorme paciência e amor que a Nádía me deu. Muito obrigado por todos os segundos.

A caminho da digitalização total: a colaboração entre a Estónia e Portugal no contexto europeu

Joaquim Aranda Pujol

Resumo

O presente trabalho tem como objetivos principais compreender qual é o papel das instituições da União Europeia e das políticas comunitárias na implementação da governação eletrónica nos estados-membros. Também pretendemos compreender se a República da Estónia e a República portuguesa cooperam para transformar a sua administração e as suas agências, no sentido de implementar um modelo totalmente digital e, caso tal aconteça, perceber em que consiste esta cooperação. Em particular, este trabalho visa analisar em perspetiva comparada as características da governação eletrónica na Estónia e em Portugal, assim como quais as diferenças no desenvolvimento da democracia digital nos dois países e de que forma a transformação digital administrativa pode afetar a relação entre cidadãos e instituições públicas.

A presente investigação é exploratório-descritiva e o método de análise escolhido para os dois casos é o histórico-comparativo. É relevante para a área das Relações Internacionais porque permite compreender o processo de mudança de um estado analógico para um estado digital, e também a forma como este coopera com outros para seguir o mesmo percurso, nomeadamente no contexto europeu.

A investigação baseia-se em fazer abordagens qualitativas, tais como pesquisas bibliográficas, análises documentais e entrevistas. Além de uma apresentação de um estado da arte da governação e do governo eletrónicos e de recuperarmos o quadro teórico da meta-síntese de modelos de estádios de evolução da governação eletrónica, realizou-se um estudo comparativo entre Portugal e a Estónia sobre o desenvolvimento da governação e governo eletrónicos para fazer o ponto da situação. De forma a aprofundar a investigação, foram feitas cinco entrevistas a peritos e investigadores dos dois países.

As principais conclusões que derivam da investigação apontam para que o papel da União Europeia pareça limitar-se a estabelecer recomendações e marcos para facilitar a cooperação e integração dos sistemas de governo eletrónico dos estados-membros. No que diz respeito à procura da existência de cooperação entre Portugal e Estónia, verificou-se que também não é ativa e que quando existe é feita através da União Europeia e outras organizações internacionais. Quanto à transição digital administrativa e à forma como pode afetar a relação entre cidadãos e instituições públicas, existem perspetivas díspares entre os peritos: a otimista considera que esta transformação digital só aumenta a transparência e a interação entre os cidadãos e as instituições. Diferentemente, a visão pessimista assume que é necessário potenciar os canais de transparência e que os serviços digitais têm de se adaptar ao uso geral da população. O desenvolvimento da democracia digital na Estónia e em Portugal parece estar num estágio inicial, mesmo no caso da Estónia, que está em primeiro lugar no ranking da participação eletrónica das Nações Unidas. Finalmente, a análise das Tecnologias da Informação e Comunicação dos dois países e a sua posição no Índice de

Desenvolvimento do Governo Eletrónico das Nações Unidas evidenciou as disparidades existentes entre Portugal e a Estónia.

Palavras-chave: Governo eletrónico, governação eletrónica, democracia eletrónica, cooperação, Portugal, Estónia, União Europeia

The path to a complete digitization: collaboration between Estonia and Portugal in the European context

Joaquim Aranda Pujol

Abstract

The main objective of this dissertation is to understand the role of the European Union institutions and the community policies in the implementation of e-governance in member states. We also intend to understand whether the Republic of Estonia and the Portuguese Republic cooperate to transform their administration and agencies, in order to implement a fully digital model and, if that happens, we intend to understand what this cooperation consists of. In particular, this study aims to analyse in a comparative perspective the characteristics of e-governance in Estonia and Portugal, as well as what are the differences in the development of digital democracy in the two countries, and how the administrative digital transformation can affect the relationship between citizens and public institutions.

The present investigation is exploratory-descriptive, and the method of analysis chosen for the two cases is historical-comparative. It is relevant to the field of International Relations because it allows us to understand the process of change from an analogue state to a digital one, and also the way in which states cooperate with others to follow the same path, namely in the European context.

The investigation is based on qualitative approaches, such as bibliographic research, document analysis and interviews. In addition to presenting the state of the art of e-governance and e-government and considering the theoretical framework of the meta-synthesis of models of stages of e-governance evolution, a comparative study was carried out between Portugal and Estonia on the development of e-governance and e-government to understand where it stands. In order to deepen the investigation, five experts and researchers from both countries were interviewed.

The main conclusions that derive from the investigation show that the role of the European Union seems to be limited to establishing recommendations and frameworks to facilitate cooperation and integration of the electronic government systems of the member states. Regarding the search for cooperation between Portugal and Estonia, it was found that it is not active and that when it does exist, it is done through the European Union and other international organizations. As for the administrative digital transition and how it can affect the relationship between citizens and public institutions, there are different perspectives among experts: the optimistic view stands that this digital transformation only increases transparency and interaction between citizens and institutions. In contrast, the pessimistic view assumes that it is necessary to enhance transparency channels and that digital services must adapt to the general use of the population. The development of digital democracy in Estonia and Portugal seems to be at an early stage, even in the case of Estonia, which is in first place in the United Nations e-participation ranking. Finally, the analysis of the Information and Communication Technologies of the two countries, and their position in the United Nations Electronic

Government Development Index, highlighted the existing disparities between Portugal and Estonia.

Keywords: E-government, e-governance, e-democracy, cooperation, Portugal, Estonia, European Union

Índice

Lista de tabelas:.....	X
Lista de figuras:	X
Introdução.....	1
Contexto.....	1
Problemas.....	2
Objetivos da investigação	6
Questões da investigação.....	7
Relevância e motivação.....	7
Estrutura da dissertação	9
Capítulo I: O governo e a governação eletrónicos	11
I.1. A governação eletrónica	13
I.1.1. Vantagens e desvantagens da governação eletrónica	16
I.1.1.1. Vantagens da governação eletrónica	17
I.1.1.2. Desvantagens da governação eletrónica	18
I.2. O governo eletrónico	20
I.2.1. Vantagens e desvantagens do governo eletrónico	21
I.3. Síntese	22
Capítulo II: O percurso entre a governação analógica e a eletrónica	25
II.1. Democracia eletrónica	30
Capítulo III: Metodologia.....	34
Capítulo IV: Projetos de desenvolvimento da administração eletrónica na Europa e a implementação nos estados-membros.....	36
Capítulo V: Portugal e a governação eletrónica.....	46
V.1. A evolução da governação eletrónica em Portugal	46
V.2. Uso das TIC em Portugal e a posição internacional do país	58
V.3. A governação eletrónica vista pelos especialistas: avaliação e potencial futuro	64
Capítulo VI: A Estónia e a governação eletrónica	68
VI.1. A evolução da governação eletrónica na Estónia	68
VI.2. Uso das TIC na Estónia e a posição internacional do país.....	76
VI.3. A governação eletrónica vista pelos especialistas: avaliação e potencial futuro	81
Capítulo VII: Conclusões.....	84
Bibliografia	87
Anexos:.....	97

Lista de abreviaturas

AMA	Agência para a Modernização Administrativa
AP	Administração Pública
APDSI	Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação
CCDCOE	Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence
CMD	Chave Móvel Digital
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DSMS	Digital Single Market Strategy
EIF	European Interoperability Framework
EGDI	E-Government Development Index
eu-LISA	European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice
HCI	Human Capacity Index
iAP	Plataforma de Interoperabilidade da Administração
ICA	International Council for Information technology in Government Administration
IDA	Intercâmbio de Dados entre Administrações
IDABC	Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens
Infocid	Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão
IPM	Interactive Policy Making
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISA	Interoperability Solutions for European Public Administrations
ISCSP	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
LabX	Centro para a Inovação no Setor Público
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NIIS	Nordic Institute for Interoperability Solutions
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OOP	Once Only Principle Project
OSI	Online Services Index
PPUE	Programa da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia

RIMA	Rede Interministerial para a Modernização Administrativa
SCEE	Sistema de Certificação Eletrónica do Estado
SICO	Sistema de Informação dos Certificados de Óbito
SNS	Sistema Nacional de Saúde
SPNE	Serviço Público de Notificações Eletrónicas
STAPE	Secretariado Técnico dos Assuntos Políticos e Eleitorais
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TII	Telecommunications Infrastructure Index
UE	União Europeia
UIT	União Internacional das Telecomunicações
UMIC	Unidade de Missão Inovação e Conhecimento
UNC3T	Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Lista de tabelas:

Tabela 1: Meta-síntese de modelos de estádios (Long, 2018: 3).....	26
Tabela 2: Acesso à Internet e competências digitais em Portugal. Fonte: Eurostat. Elaboração própria	60
Tabela 3: Acesso à Internet e competências digitais na Estónia. Fonte: Eurostat. Elaboração própria.	78

Lista de figuras:

Figura 1: Esquema apresentado por Sundberg (2019: 23) sobre as relações das várias componentes do governo eletrónico	11
Figura 2: Novo modelo de e-governança (Ramnarine and Endeley, 2008: 3)	12
Figura 3: Esquema de relações dentro da governação eletrónica adaptado de Sundberg (2019: 23).....	23
Figura 4: Cronograma europeu da interoperabilidade (European Commission, sem data).....	43
Figura 5: Percentagem da população com competências digitais mínimas em Portugal e na UE (2019). Fonte: Eurostat	61
Figura 6: Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrónico (EGDI) e parâmetros de análise para Portugal. Fonte: Nações Unidas.....	62
Figura 7: Evolução do uso do voto eletrónico (<i>i-voting</i>) nas eleições na Estónia desde 2005 (Comissão Eleitoral da República da Estónia, 2013, 2021; E-Estonia, 2021)	72
Figura 8: Percentagem da população com competências digitais mínimas na Estónia e na UE (2019). Fonte: Eurostat	79
Figura 9: Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrónico (EGDI) e parâmetros de análise para a Estónia. Fonte: Nações Unidas.....	80

Introdução

Contexto

Com a entrada no século XXI e o desenvolvimento das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) a um ritmo exponencial, as esperanças de desconstruir as burocracias clássicas em prol de uma nova administração mais eficaz e dinâmica aumentaram. A entrada em cena dos conceitos da governação eletrónica e do governo eletrónico, que prometiam, e prometem, uma mudança de paradigma na relação entre instituições, negócios e cidadania, pôs nome ao potencial que as TIC têm para a administração pública.

Em Portugal, o início da simplificação do Estado e da implementação de processo de governação eletrónica começou em 2005 com o primeiro governo de José Sócrates e a criação da Agência para a Modernização Administrativa (AMA) em 2007 (AMA - AMA, s.d.) e avançam lentamente com a ajuda dos sucessivos planos Simplex, ainda hoje em atuação e desenvolvimento.

Por outro lado, a Estónia, apesar da falta de recursos materiais e humanos conseguiu construir uma administração altamente digitalizada tornando, assim, automáticos a maioria dos processos burocráticos. A república báltica obteve a independência em 1991, construiu o seu aparelho estatal desde o princípio e, em 1997, começou a formalizar a construção do seu governo eletrónico. Atualmente, a Estónia possui uma das administrações digitais mais avançadas do mundo¹, interconectando agências públicas e privadas e cidadãos para fornecer um serviço ágil e seguro (Estonian ICT Export Cluster, 2015).

Apesar das grandes diferenças em termos do desenvolvimento da governação eletrónica, os dois países da União Europeia pertencem à *Digital Nations*, que se designa como um fórum internacional cujo objetivo é a colaboração entre os Estados-membros para melhorar a eficiência governamental a partir da inovação em processos de governação eletrónica (Portugal | *Leading Digital Governments*, s.d.).

¹ A maioria dos *rankings* que avaliam o desenvolvimento da governação eletrónica não colocam a Estónia em posições de topo, porém o seu avanço é destacável pela sua rápida evolução e eficácia.

Problemas

Embora as melhorias em termos de desempenho nos governos da União Europeia tenham avançado substancialmente na última década, a maioria dos Estados-membros não desenvolveu mecanismos suficientes para responder às necessidades recorrentes da cidadania de uma forma automatizada, nem têm mecanismos de participação dinâmicos ou eletrónicos para fazer aportações e referendar decisões relevantes dos poderes executivo e legislativo dando lugar a uma democracia eletrónica². Mesmo assim, as esferas mais informais da democracia, como as campanhas de partidos políticos, usam as novas tecnologias para poderem acompanhar o seu uso pelos cidadãos de novas gerações. Esta transformação transversal acaba por ser incompleta pela falta de formalização de novos canais, algo que deixa todo o potencial de influência e interação a corporações de redes sociais que têm pouca fiscalização e responsabilidade pelos conteúdos expostos.

Com efeito, o uso das redes sociais como o Facebook ou o Twitter para o consumo de notícias tem vindo a aumentar significativamente pela facilidade de consulta e gratuidade (Spohr, 2017: 150). Tal tem feito com que os usuários sejam expostos a informação coincidente com a sua ideologia devido aos algoritmos das redes sociais e, conseqüentemente, a polarização aumenta pela falta de pluralidade informativa. Diversos estudos, como o de Levy (2021: 832), apontam para a necessidade de fazer com que os algoritmos sejam transparentes para que os usuários possam estar conscientes do tipo de conteúdo consumido e de responsabilizar as empresas gestoras de redes sociais pelo conteúdo publicado (Spohr, 2017: 157; Levy, 2021: 868).

O desempenho institucional também não é alheio à importância de melhorar os índices de transparência e participação cidadina para ganhar a credibilidade perdida durante a crise financeira de 2008 (Santana-Pereira, Cancela e Rodrigues Sanches, 2019: 23). As ferramentas que os Estados podem usar para serem mais transparentes estão diretamente relacionadas com as TIC, uma vez que permitem uma partilha de informação acessível, integral e pesquisável para os cidadãos e manter a integridade da

² Na União Europeia, os referendos são o mecanismo de democracia direta mais comum e são usados maioritariamente e limitadamente para consultar a população sobre modificações do estatuto em relação à UE e sobre grandes mudanças legislativas internas (Mendez e Mendez, 2016: 26-27).

segurança da privacidade pelo usuário (Chun *et al.*, 2010: 8). A possibilidade de haver uma comunicação bidirecional e a sua fluidez, quer seja *online*, quer não, reforça a confiança que os cidadãos têm das suas instituições. Por este motivo, o Estado tem a obrigação de não só implementar soluções tecnológicas, mas também de adaptar a sua organização e os seus recursos humanos (Falco e Kleinhans, 2018: 42-43).

A Internet pode ser uma ferramenta poderosa para a democracia, visto que ela, por si só, democratizou o processo de acesso à informação. Tal como referido por Castro Vieira (2018: 117), existe também o facto de que a Internet estimula alguma transparência no debate político e permite que os cidadãos divulguem opiniões e informações sobre qualquer assunto, permitindo que as ideias sejam expressadas e debatidas.

Mesmo assim, desde o início do desenvolvimento das TIC, existe um fosso digital³, ou *digital divide* em inglês, que dificulta que toda a população tenha a oportunidade de aceder às novas tecnologias. Lloyd, Given e Hellwig (2000: 345) delimitam a ideia de fosso digital da seguinte forma:

“The concept of a 'digital divide' is being used by bodies such as the US National Telecommunications and Information Administration (NTIA) to describe disparities in the use of the Internet and new telecommunications services across different social groups.”

Um exemplo da existência desta disparidade em Portugal, em 2020, foi a falta de equipamentos e de conexões de internet mínimos para poder trabalhar ou estudar a partir de casa durante os períodos mais severos da pandemia do SARS-CoV-2. Um estudo da Universidade do Minho, que recolheu opiniões de mais de 2000 professores, concluiu que a falta de equipamentos adequados para os alunos (para 58,4% dos informantes) e a dificuldade em envolvê-los na aprendizagem (40,8%) foram os principais entraves sentidos ao ensino à distância (RTP Notícias, 2020).

Com efeito, a crise pandémica que impulsou a digitalização na educação e na administração fez com que a qualidade do ensino diminuísse pela nula adaptação do ensino presencial ao remoto. Também teve uma repercussão negativa para as famílias

³ Optamos por usar este termo em vez de “exclusão digital” porque é o mais usado no mundo académico e expressa a disparidade dentro da sociedade em termos de acesso e literacia digitais.

com filhos menores pela quebra dos rendimentos generalizada e pela nova gestão do tempo, que pedia a conciliação laboral com o ensino à distância. Mesmo assim, existem potencialidades na digitalização da educação e da administração para poder dar serviços aos territórios mais remotos e de forma personalizada. Portanto, as soluções híbridas entre a modalidade presencial e a remota no trabalho e na escola podem tornar-se motor de uma evolução para aproveitar as vantagens dos dois sistemas (Cunha *et al.*, 2021: 68-70).

Por fim, para a população idosa, a pandemia teve uma repercussão ainda mais negativa e fez piorar a sua saúde física e mental pelo confinamento obrigatório, a excessiva institucionalização e a interrupção dos programas de intervenção comunitária (Figueiredo Afonso, Fernandes e Pires Magalhães, 2020: 128). Para paliar estes efeitos, as TIC foram aplicadas para manter a sociabilidade através de videochamadas. É destacável remarcar que as consultas de telemedicina aumentaram 40% em 2020 em comparação com 2019, mas existe o grande problema do acesso às TIC e à formação para o seu uso. No entanto, as universidades sénior são um excelente instrumento de promoção da inclusão digital e do envelhecimento ativo e atualmente existem dispositivos eletrónicos mais fáceis de usar e mais baratos do que os computadores, como os tablets ou os smartphones, que têm sistemas operativos mais simples (Figueiredo Afonso, Fernandes e Pires Magalhães, 2020: 131-132).

A democracia, desde o fim da Guerra Fria, tem desempenhado um papel cada vez mais proeminente no plano internacional, sendo identificada como crítica para a promoção dos direitos humanos, e como fator essencial para a manutenção da paz e da estabilidade entre os Estados. Há uma tendência, já observada, de um compromisso global crescente com formas de governo democráticas liberais, mas a ausência de procedimentos para resolver a insatisfação cidadina pode derivar num fracasso do conceito de democracia liberal (Castro Vieira, 2018: 120).

Embora se tenha em conta a necessidade de normalizar as soluções eletrónicas para a governação, nesta dissertação veremos também quais são os principais aspetos negativos da governação eletrónica. É importante destacar que a implementação de processos eletrónicos que substituem os procedimentos tradicionais comporta claras desvantagens que, caso não sejam tratadas de forma a serem minimizadas, podem

piorar a qualidade democrática. As diferenças geracionais de relação com o uso e o grau de instrução tecnológica são um dos grandes problemas para incluir a maior parte da população na transformação governativa. Vassil e Weber (2011: 1351) referem o mesmo, afirmando que: “To all appearances, then, e-voting does not only increase turnout, but by bringing a small number of otherwise disengaged citizens into contact with politics, it also counteracts inequality in political participation.” Um exemplo prático da falta de impacto encontra-se na Estónia, onde a introdução da votação eletrónica em 2003 não fez diminuir a abstenção e só fez com que parte dos votantes trocasse de método de votação.

A priori, outro problema a apontar é a desigualdade que existe na União Europeia entre os estados-membros em relação ao grau da maturidade da governação eletrónica, que muitas vezes está relacionada com o contexto sociopolítico e a complexidade administrativa de cada país. Esta diferença interna faz com que as iniciativas da Comissão e Parlamento europeus para acelerar e coordenar a governação eletrónica em geral, e o governo eletrónico em particular, sejam mais difíceis de pôr em prática de maneira sincrónica em toda a União. É preciso, também, perceber se os planos e protocolos postos em prática têm a mesma repercussão em todos os 27 estados ou se os cidadãos conseguem perceber as mudanças em curso.

Se mesmo com as iniciativas comunitárias, que têm uma série de relatórios a descrever o seu desempenho, existem dificuldades em traçar as consequências da suposta evolução governativa, em relação a outras cooperações multilaterais ou bilaterais a opacidade é superior. Um exemplo desta opacidade é a impossibilidade de saber a que conclusões chegam os grupos de trabalho da *Digital Nations* a partir do *site* institucional.

O último problema mais relevante para a presente dissertação é a extrema lentidão generalizada das instituições públicas europeias para aplicar medidas avançadas de governação eletrónica, como uma identidade unificada válida em todas as entidades do mesmo estado que permita a reciclagem dos dados indicados

previamente⁴, que já existem em corporações privadas onde o ativo mais importante são os dados do cliente, como os bancos.

Tendo em conta os problemas apontados, uma coordenação e planeamento rigorosos e transparentes tanto estatais como europeus são precisos para o desdobramento de medidas de melhoria governativa. O envolvimento de serviços eletrónicos na burocracia tradicional terá de ser apenas o primeiro passo para chegar a um estágio mais avançado que mude o paradigma das democracias liberais para incorporar métodos democráticos mais inclusivos.

Objetivos da investigação

Tendo em conta o exposto, apresentamos abaixo os objetivos gerais e específicos desta dissertação.

Objetivos gerais:

- Compreender qual é o papel das instituições da União Europeia e das políticas comunitárias na implementação da governação eletrónica nos estados-membros.
- Compreender se a República da Estónia e a República portuguesa cooperam para transformar a sua administração e as suas agências, no sentido de implementar um modelo totalmente digital e, se tal acontece, perceber em que consiste esta cooperação.

Objetivos específicos:

- Analisar em perspetiva comparada as características da governação eletrónica na Estónia e em Portugal.
- Perceber as diferenças no desenvolvimento da democracia digital na Estónia e em Portugal.
- Perceber como a transformação digital administrativa pode afetar a relação entre cidadãos e instituições públicas.

⁴ Este princípio é definido por Krimmer *et al.* (2017: 6) como: “The OOP [Once Only Principle Project] is a principle which puts forth the idea that public administrations should collect information from citizens and businesses only once and then share this information, keeping in mind regulations and other constraints.”

Questões da investigação

De forma a alcançar os objetivos apresentados, este estudo está centrado em responder às seguintes questões:

1. Qual o nível de desenvolvimento em termos da governação eletrónica em Estónia e em Portugal?
2. Quais as maiores dificuldades que existem para conseguir um sistema avançado de governação eletrónica em Portugal, na Estónia e, mais em geral, na União Europeia?

Relevância e motivação

Esta dissertação é relevante para a área das Relações Internacionais porque permite compreender o processo de mudança de um estado analógico a um estado digital, assim como a forma como este coopera com outros para seguir o mesmo percurso, nomeadamente no contexto europeu.

Esta investigação contribuirá de forma teórica e prática para um melhor entendimento da evolução digital de administrações como a portuguesa em comparação com a estoniana. Além disso, a modernização administrativa desde há muito tempo que tem preocupado diferentes partes interessadas que compõem a governação de Portugal. Exemplo disso são as instituições estatais, nomeadamente a Agência para a Modernização Administrativa (AMA), as empresas e a cidadania.

O avanço com a digitalização dos serviços das finanças em Portugal acessíveis através do seu portal tornou visível a importância de expandir este modelo para aproximar o Estado à cidadania, não só para ter um acesso à administração, mas também para melhorar o controlo democrático. Estes passos importantes não conseguem apagar a perceção de que o Estado continua a ter um sistema burocrático superdimensionado e ineficiente que o impossibilita de responder eficazmente às demandas de todas as partes interessadas.

No contexto europeu, a governação eletrónica é uma peça chave do projeto da integração europeia e da manutenção da União Europeia, uma vez que é necessária uma padronização e um ponto de desenvolvimento digital semelhantes para projetos como

o Mercado Único Digital⁵, cujo objetivo é diminuir as diferenças entre os estados da UE em termos de protocolos de acessibilidade aos bens digitais, de regimes de direitos de autor e na melhoria de oportunidades para aceder à Internet para aumentar a competitividade da cidadania e das empresas da UE; ou para a mera transmissão de dados entre estados-membros e candidatos.

O Programa da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (PPUE) especifica que uma das cinco linhas de ação é o desenvolvimento de uma Europa digital, que tem múltiplas dimensões. O reforço de medidas relacionadas com a digitalização tem como eixo central a recuperação económica a seguir à crise socioeconómica consequente da pandemia do SARS-CoV-2. Além disso, um objetivo relevante é a criação de uma identidade digital europeia derivada do acesso e partilha de dados e de informação entre os estados que permita uma melhoria do desempenho de todas as administrações. A modernização dos Estados tem, também, de incluir inovações nas práticas digitais como a inteligência artificial.

Para estimular a cooperação e o avanço da transição digital em múltiplas dimensões, a Presidência portuguesa tem organizado encontros de alto nível entre ministros e responsáveis da União Europeia e de estados associados. Destes encontros, destacamos os quatro seguintes:

1. O *Digital Day 2021*, que decorreu no dia 19 de março como um evento virtual, serviu para trocar impressões entre a inovação e transição digitais no mundo local europeu (*Smart Cities*) e aprovou-se a Estrutura de Empreendedorismo Europeia e a promoção da Norma UE para Nações “Startup” (*EU Startup Nation Standard*).
2. O Fórum da União Internacional das Telecomunicações (UIT) intitulado “Europa Acessível - Tecnologias da Informação e da Comunicação para Todos”. Entre 23 e 25 de março de 2021, académicos, empresas de telecomunicação, associações e legisladores puderam falar da necessidade de potenciar medidas para assegurar a inclusão social mediante as TIC.

⁵ Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/digital-single-market/>

3. A Assembleia Digital, que teve carácter de conferência ministerial de alto nível a 1 e 2 de junho de 2021 focou-se na transformação digital europeia até 2030, destacou-se pela inauguração do cabo submarino *Ellalink* entre a Europa e a América Latina e pela adoção da Declaração sobre Democracia Digital com Propósito, que sublinha a importância de potenciar o carácter democratizador das TIC.

4. Finalmente, destacamos a Reunião Informal de Ministros da Administração Pública, a 22 de junho de 2021, que teve como pontos centrais de debate “Investir nas pessoas e desenvolver a gestão” e “Explorar a tecnologia, reforçar a proximidade e promover a interoperabilidade”. Este encontro pretende estreitar os laços cooperativos dentro da UE para melhorar o desempenho das administrações públicas dos estados-membros.

Finalmente, a relevância e motivação da presente dissertação vêm acrescidas pelo contexto da pandemia do coronavírus SARS-CoV-2, que fez com que os serviços das administrações tivessem de trocar os métodos de interação analógicos pelos digitais numa questão de meses em vez de adiar esta transformação por anos. No âmbito laboral, o teletrabalho foi chave para não parar atividades económicas graças às TIC, mas também salientou a existência de um fosso digital que a princípios da década de 2020 ainda é muito grande inclusive na população produtiva. É por isso que um desenvolvimento pleno da governação eletrónica pode não só facilitar a vida a muitos cidadãos, mas também poderia salvar vidas.

Estrutura da dissertação

De forma a responder às perguntas de investigação referidas anteriormente, esta dissertação terá a seguinte estrutura: O primeiro capítulo apresentará o enquadramento teórico para poder determinar a natureza da governação e do governo eletrónicos, o que os diferencia dos métodos tradicionais e as vantagens e desvantagens relacionadas com a sua implementação.

Posteriormente, apresentar-se-á a evolução dos projetos de desenvolvimento da administração eletrónica da União Europeia e a sua implementação nos estados-membros para poder perceber melhor o contexto estónio e português.

O terceiro capítulo revelará a metodologia adotada para esta investigação, que se focará no estudo de caso comparado do desenvolvimento da Estónia e de Portugal. Finalmente, as conclusões recolherão e sintetizarão o parecer derivado da presente dissertação.

Capítulo I: O governo e a governação eletrónicos

A maioria da literatura relevante sobre a governação e o governo eletrónicos começa com a definição destes dois novos fatores chave para perceber a mudança gradual de paradigma da forma como a sociedade se organiza no século XXI. Esta necessidade de definir estes dois conceitos deve-se ao facto de serem novos e relevantes e, por isso, a sua descrição surge na introdução da totalidade dos artigos revistos, de uma forma mais ou menos detalhada.

Vários modelos têm sido apresentados para explicar a relação entre a governação e o governo eletrónicos, assim como o alcance dos dois conceitos. Por vezes, as explicações excluem um dos dois conceitos por considerarem existir uma semelhança de significado. Por exemplo, na figura 1, Sundberg (2019: 23) apresenta um esquema que omite o termo governação eletrónica, uma vez que considera que o governo eletrónico também tem o significado holístico da governação eletrónica.

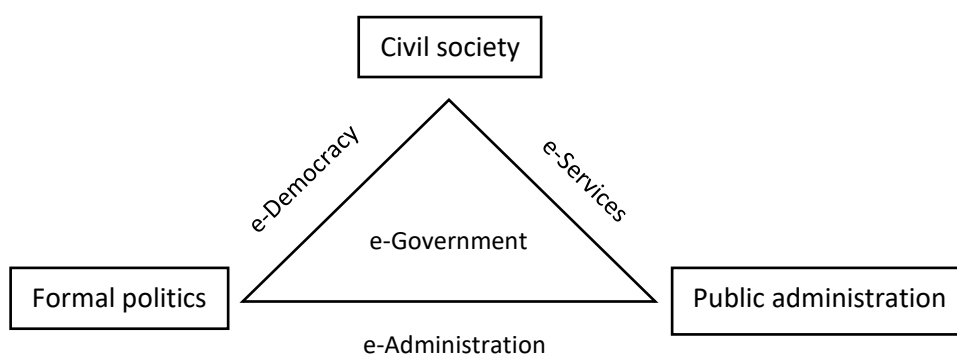


Figura 1: Esquema apresentado por Sundberg (2019: 23) sobre as relações das várias componentes do governo eletrónico.

Consideramos que o esquema apresentado por Sundberg (2019: 23) é incompleto, uma vez que a democracia eletrónica e a sociedade civil fazem parte da governação eletrónica, mas não do governo eletrónico.

Para perceber a ligação entre os dois conceitos, Ramnarine e Endeley (2008: 3), tendo em conta a experiência na aplicação de tecnologia nas infraestruturas governamentais, apresentam o seguinte esquema de relação entre a governação

eletrónica e o governo eletrónico, e os seus componentes autónomos: os serviços eletrónicos, a administração eletrónica e a democracia eletrónica.

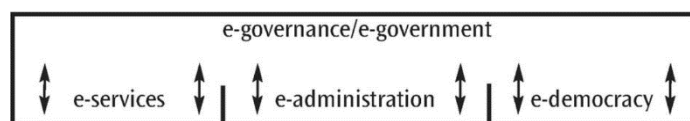


Figura 2: Novo modelo de e-governança (Ramnarine and Endeley, 2008: 3)

Para estes autores, a governação e o governo eletrónicos são termos intercomutáveis e o seu uso depende do que se quer focar: “[...] e-governance emphasises the governing process, whereas e-government emphasises the electronic infrastructure.” (Ramnarine e Endeley, 2008: 3). Assim, estas duas designações podem-se considerar duas faces de um mesmo conceito, que se pode derivar em três componentes com um desenvolvimento interdependente:

Primeiro, os serviços eletrónicos têm uma relação direta com a gestão e distribuição dos serviços e da informação que um estado pode partilhar com os seus cidadãos, negócios e outros governos para gerar documentações, gerir pagamentos, e cumprir e fazer cumprir obrigações.

Segundo, a administração eletrónica centra-se nas relações entre departamentos de um mesmo governo (horizontal) e entre os níveis de poder de uma mesma matéria (vertical) para melhorar e agilizar o processo de aprovar e aplicar leis e decisões governamentais.

O último dos componentes é a democracia eletrónica, que engloba a participação e a consulta à cidadania, seja nas eleições com o voto eletrónico, ou com a recolha de contribuições nos processos políticos e de comentários críticos para melhorar a tomada de decisões a nível local e estatal. (Ramnarine e Endeley, 2008: 3)

Por sua vez, Metcalf (2019: 3) refere que não há uma definição estandardizada de governação e governo eletrónico, e que estes conceitos são usados em contextos diferentes com significados que podem ser mais ou menos distantes. A governação eletrónica tem conotações holísticas em contraposição ao governo eletrónico e, consequentemente, acaba por ser mais difícil de definir. Para solucionar esta dificuldade e simplificar, em poucas palavras, o que separa um do outro, Björklund (2016: 927)

enquadra a governação na participação cidadina nos processos políticos, diferentemente do governo que se refere à implementação de políticas e à administração pública. Na maioria dos artigos analisados, o termo mais usado é o de governo eletrónico e, implícita ou explicitamente, acaba por englobar os valores da governação eletrónica.

Keohane e Nye Jr. (2002: 205), por sua vez, vão mais longe do que Metcalf (2019) e Björklund (2016) e estabelecem uma divisão entre os significados de governação e governo, já que consideram que são conceitos totalmente diferenciados porque têm alcances distintos. De forma a clarificar esta distinção, referem:

Governance implies the processes and institution, both formal and informal, that guide and restrain the collective activities of a group while government is the subset that acts with authority and creates formal obligations.

Tendo em conta as diferenças que existem entre a governação eletrónica e o governo eletrónico apresentadas, na presente secção recolheremos uma série de explicações do significado dos conceitos em separado, e, além disso, faremos uma análise dos mesmos com o objetivo de formular uma definição própria. Para poder alcançar estes objetivos, começaremos por explicar detalhadamente a magnitude da governação eletrónica e as respetivas vantagens e desvantagens e, seguidamente, faremos o mesmo com o governo eletrónico para chegar a conclusões sobre a sua relação e interdependência.

I.1. A governação eletrónica

Na primeira década do século XXI, a ideia de uma governação alternativa e inovadora que tivesse as Tecnologias da Informação e da Comunicação como eixo central estava ainda a concretizar-se e precisava de uma referência. O comércio eletrónico, que começou desde cedo a usar as novas tecnologias como uma autoestrada para fornecer serviços e produtos de distribuidores a clientes, foi o guia para as administrações seguirem um percurso semelhante (Ramnarine e Endeley, 2008: 21). Desta maneira, os governos que, por exemplo, apostaram em usar a Internet de forma a facilitar documentos e informação, viram os custos das impressões e de serviços de encomendas diminuir graças a uma primeira tímida fase de digitalização.

A relação entre a consolidação do comércio eletrónico e a inspiração que este foi durante a emergência da governação eletrónica assinala-se de uma forma explícita na analogia entre cidadão e cliente que David McClure, Diretor Associado da *U.S. General Accounting Office*, expôs perante o Congresso dos Estados Unidos em 2000 quanto definiu o que significa o governo eletrónico (McClure, 2000 *apud* Layne e Lee, 2001):

Electronic government refers to government's use of technology, particularly web-based Internet applications to enhance the access to and delivery of government information and service to citizens, business partners, employees, other agencies, and government entities. It has the potential to help build better relationships between government and the public by making interaction with citizens smoother, easier, and more efficient. Indeed, government agencies report using electronic commerce to improve core business operations and deliver information and services faster, cheaper, and to wider groups of customers. Layne e Lee (2001: 123)

Durante a primeira e segunda décadas do século XXI, o acesso às TIC por parte do público geral foi-se ampliando, assim como o estudo sobre a governação eletrónica. Primeiro, Björklund (2016: 914) define o governo eletrónico como “the use of information and communication technology within the public sector. It entails digitalization of governmental records and national data as well communication between the government, public administration, and citizens.” Além disso, podemos ver que o fator principal de diferenciação entre uma governação tradicional e uma eletrónica é a inclusão e o grande protagonismo das Tecnologias da Informação e da Comunicação na segunda. Tal abre um grande leque de possibilidades para melhorar o acesso a dados e a participação em processos políticos dos cidadãos, algo que antigamente não era viável.

Desta maneira, a governação seria a plataforma onde as interações humanas como seres políticos entrariam em cena e o governo apenas seria um ator nestas relações. Destaque-se, também, que o governo e os outros fatores da governação, como a cidadania e organizações não governamentais, têm de estar em contínua comunicação e colaboração, já que estas relações marcam a forma como é gerida a governação em cada país. A inovação e a introdução das TIC nestes processos de intercâmbio de informações fazem com que as interações entre os atores da governação sejam cada vez mais de carácter horizontal e, se há um bom fluxo e processamento de críticas entre os

interessados, os novos sistemas podem dar origem a estádios primários de democracia eletrónica.

As entidades supra estatais também têm delimitado as características da governação eletrónica e ponderado os prós e contras desta nova etapa na sociedade da informação. Monteiro e Pinto recolheram a definição de governo eletrónico feita pela OCDE em 2003, que resume o conceito da seguinte forma:

“[...]‘the use of information and communications technologies (ICTs), and particularly the Internet, to achieve better government’, consisting in the use of ‘solutions that exploit 21st century information and communications technologies (ICTs) to achieve public policy goals within a context of changing social, economic and political circumstances’ (OECD, 2003:3 *apud* Monteiro e Ramos Pinto, 2019: 4)”

Esta definição contempla a mudança de perceção do conceito de governação, que passa de ser uma atividade monolítica e unidirecional do exercício do poder a ter polos de poder dentro de uma entidade política, e acaba por abrir a participação a um público maior. Porém, uma crítica que se pode fazer a esta explicação é o facto de relacionar o desenvolvimento da governação eletrónica com uma melhora quase automática dos padrões de qualidade da democracia, não olhando para a possibilidade de também ser uma oportunidade para os regimes de cariz autoritário terem um maior controlo sobre a população.

O governo eletrónico é um conceito amplo que, tal como referido, é definido em diferentes termos por cada instituição que o considerou como sendo um ponto central da sua própria modernização. Ardielli e Halásková (2015: 4) expõem a definição geral de governo eletrónico e as *nuances* que organizações como as Nações Unidas e a União Europeia introduziram ao conceito:

The general definition describes e-government as the use of information and communication technologies (ICT) in a way of government transformation for the purpose of increasing availability, effectiveness and accountability. According to United Nations (UN), e-government is the use of ICT and its application by the government for the provision of information and public services to the people. On the other hand, the European Union (EU) defines e-government as the use of ICT in public administration combined with organisational change and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies

Como mostra este excerto, a União Europeia centra a sua modernização administrativa em dois pilares: a substituição de uma burocracia analógica por uma

baseada nas tecnologias de informação e comunicação (TIC); e uma reestruturação da União Europeia com o objetivo de reduzir o impacto do argumento anteriormente referido, e fortalecer os canais democráticos de empoderamento do cidadão.

A relevância de revestir de legitimidade as instituições da UE e diminuir o défice democrático é um dos pontos chave para garantir a manutenção da organização supranacional, uma vez que o euroceticismo já demonstrou, com a saída do Reino Unido da União Europeia, que é capaz de a pôr em causa. Segundo Kratochvíl e Sychra (2019: 14), o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia são as instituições que a população acha que têm menos legitimidade porque os seus membros não representam diretamente os votantes europeus. Em contraposição ao poder executivo, o poder legislativo, ou seja, o Parlamento Europeu, consegue decrescer o défice democrático juntamente com a emergência dos temas europeus nas esferas públicas da UE. Neste caso, a introdução das TIC no processo de intercâmbio de impressões entre a população europeia e os seus representantes poderá sustentar a legitimidade e resolver parte do défice democrático.

I.1.1. Vantagens e desvantagens da governação eletrónica

A implementação da governação eletrónica é desejada por transmitir uma impressão inicial com vantagens muito benéficas e com muito poucas desvantagens fáceis de evitar ou, até, inexistentes, mas a realidade é mais complexa. Nesta subsecção, exporemos os motivos pelos quais pode valer a pena começar a incorporar métodos e procedimentos eletrónicos na governação e quais os riscos que existem, e que se têm de ter em consideração antes, durante e depois de completar a conversão da governação tradicional para uma eletrónica. As características apresentadas de seguida baseiam-se no trabalho de Solinthon e Rumyantseva (2016) e nesta investigação assumimos que se podem organizar em duas secções mais gerais: vantagens e desvantagens; sendo que dentro destas secções existe um novo desdobramento.

I.1.1.1. Vantagens da governação eletrónica

As vantagens da incorporação de soluções eletrónicas na governação podem-se organizar em dois grandes grupos: as que têm uma relação interna entre as instituições estatais e grandes empresas publicas e privadas; e as que englobam, também, a cidadania e os negócios mais modestos.

O primeiro grupo é formado por duas categorias: o tratamento e a partilha de informação entre atores, que consiste na melhoria da eficiência das instituições governamentais no processamento de dados e o compartilhamento destas informações entre todas as agências e departamentos estatais para construir um mega banco de dados descentralizado ou centralizado; e a capacidade de instituições de se autoavaliarem de uma forma mais realista depois de ter a ajuda das próprias TIC e o comércio eletrónico para alcançar os objetivos de política económica do governo, promovendo ganhos de produtividade.

O segundo grupo de vantagens também tem duas categorias: a melhoria e a proliferação de serviços para a cidadania, que são feitas a partir de uma melhor compreensão dos requisitos dos usuários, visando, assim, serviços online integrados; e uma melhor fiscalização do governo e a inclusão da cidadania no processo político, que consiste na melhoria da transparência, precisão e facilitação da transferência de informações entre as instituições e os clientes, o uso de estratégias baseadas na Internet para envolver os cidadãos no processo político, ilustrando a transparência e a responsabilidade do governo. Consequentemente, estas vantagens ajudam a construir a confiança entre governos e cidadãos.

Para concluir, é claro que a implementação da governação eletrónica economiza recursos, esforço e dinheiro, mas também pode aumentar amplamente os níveis de qualidade do serviço e reduzir o tempo gasto nas instituições por parte dos funcionários e dos utentes.

I.1.1.2. Desvantagens da governação eletrónica

No que diz respeito às desvantagens da integração da governação eletrónica, Solinthon e Rumyantseva (2016: 6) referem que existem cinco, em específico, que se têm de ter em conta para evitar a degradação da democracia e a sistematização de problemas sociais que se podem vir a agravar: a falta de igualdade no acesso do público à Internet; a falta de confiança nos métodos digitais e a proliferação dos crimes cibernéticos; a possível hipervigilância por parte de instituições; o falso sentido de transparência e responsabilidade por parte do Estado e entidades supranacionais; e os altos custos das infraestruturas necessárias para implementar soluções eletrónicas. De seguida, apresentaremos mais pormenorizadamente os aspetos negativos associados a uma implementação da governação eletrónica sem planificação.

Em primeiro lugar, a falta de igualdade no acesso do público à Internet pode ser causada pela falta de um desdobramento equitativo de infraestruturas necessárias para usar as TIC, que faz com que nem todos os cidadãos tenham o mesmo acesso à tecnologia. Além disso, verificar-se-ão, também, desigualdades por se tratar de um recurso moderno e haver muitas pessoas com falta de instrução digital. Consequentemente, estes dois fatores fazem com que exista um risco elevado de o fosso digital aumentar.

Em países em vias de desenvolvimento, como a Índia, o fosso digital é mais acentuado pelas dificuldades já referidas. A cidadania com menos recursos e as povoações com minorias nacionais tendem a usar menos os serviços disponíveis na Internet, uma vez que a exclusão política que estes grupos de que são alvo se traduz em baixa demanda de serviços digitais pela falta de meios ou por falta de sensação de segurança (Sridhar e Sridhar, 2011: 91). Em países já desenvolvidos, há regiões rurais que têm piores infraestruturas que permitam a possibilidade de usar os serviços digitais de uma forma dinâmica. A literacia digital não é comum entre as pessoas de mais idade e torna-se difícil quebrar hábitos diários, como o trato pessoal que existe nos serviços públicos prestados presencialmente (Medeni *et al.*, 2011: 119).

Relacionado com as rotinas referidas anteriormente, deve também ser considerado o facto de o público em geral ainda ter receio de usar os canais digitais, em detrimento do analógico, pela falta de sensação de segurança do primeiro, causando

uma falta de confiança nos métodos digitais e medo da proliferação dos crimes cibernéticos (Shareef e Dwivedi, 2011: 30). Embora as entidades bancárias tenham aumentado a confiança com a implementação, na última década, do “Home banking”, esta não acompanhou as iniciativas governamentais, que são percebidas como mais suscetíveis de ser alvo de ataques informáticos. Consequentemente, o cidadão médio não se sentirá cómodo a usar os meios digitais para interações com lojas governamentais se não existir um ambiente que clarifique que se trata de uma interação segura e privada.

A possível hipervigilância por parte de instituições, tema trabalhado por Ogura (2006) em *Electronic government and surveillance-oriented society*, é um dos fatores que fazem com que iniciativas de governação eletrónica possam ser vistas como um retrocesso democrático. Sem um acompanhamento legal de proteção dos direitos da cidadania, existe a possibilidade de que os indivíduos venham a perder privacidade e direitos, uma vez que o estado viria a ter um controlo crescente sobre os movimentos da cidadania e dos negócios. Tendo em conta que os poderes de qualquer estado podem chegar a atuar de maneira a prejudicar parte da cidadania e usar a informação que têm para fins repressivos, é preciso construir, paralelamente à governação eletrónica, novos controlos institucionais que possam impedir uma possível regressão democrática. Um exemplo do aproveitamento das TIC para controlar a população é o exercido por parte da República Popular da China à população uigur na Região Autónoma Uigur de Xinjiang. O movimento a favor da autonomia do povo uigur e a pouca popularidade que tem o governo chinês na região fez com que cidades como Kashgar se tenham convertido em prisões pela proibição de sair dos bairros a qualquer pessoa que tenha comportamentos suspeitos, como usar pouco o telemóvel ou não usar a porta principal para entrar e sair do domicílio, recompilados pela polícia através das muitas câmaras de segurança espalhadas pela cidade com a ajuda da inteligência artificial (Buckley e Mozur, 2019). Em países com padrões democráticos mais elevados, como o Canadá, pode chegar a ser complicado pelo poder legislativo e pelos interessados externos monitorizar as atividades dos corpos de segurança do Estado que implicam o uso das TIC para coletar informação da cidadania. Esta dificuldade tem como origem as diferenças de formato,

nomenclatura e conteúdo que os relatórios de vigilância eletrónica têm entre administrações (Parsons e Molnar, 2018: 167-168).

Tal como referido, uma das vantagens da governação eletrónica é a melhoria que esta pode trazer em termos de transparência, uma vez que as instituições estatais podem publicar o seu trabalho e orçamentos. Mesmo assim, um falso sentido de transparência e de responsabilidade por parte do Estado e das entidades supranacionais pode surgir se este processo de transparência não for auditado por entidades independentes. Neste caso, as informações apresentadas em *sites* podem ser incompletas e só revelar uma realidade interessada.

Por último, Solinthon e Rummyantseva (2016: 7) referem que a implementação de uma governação eletrónica plena precisa de uma série de investimentos muito elevados tanto pelo estado como pela cidadania e pelos negócios. A despesa maior a ter em conta nesta transformação é aquela que advém da construção das infraestruturas que possibilitam a conexão à Internet para toda a população, que se soma à formação necessária para usar as novas tecnologias, assim como a aquisição de servidores e sistemas de segurança por parte do estado e de negócios de forma a serem resilientes face a ataques cibernéticos.

1.2. O governo eletrónico

Como já referimos anteriormente, muitas vezes confundem-se os conceitos de governação eletrónica e governo eletrónico, mas é importante perceber a magnitude de ambos de forma a poder analisá-los melhor. O carácter holístico da governação faz com que o governo, ou a administração, seja apenas um fator dentro dela, mas que, ainda assim, tem o papel mais relevante do sistema. As administrações públicas aprovam, aplicam e julgam leis e procedimentos, da mesma maneira que em muitos casos acabam por ser um dos atores que tem mais interações dentro do seu organograma, ou com outros atores.

Consideramos que a alternância (não intencional) entre governo e governação eletrónicos pode estar relacionada com o facto de até ao momento apenas se terem

desenvolvido em grande parte os serviços, sendo que a democracia eletrónica ainda não avançou de forma destacável praticamente em nenhum estado.

Metcalf (2019: 3) destaca que o governo eletrónico, em ocasiões, é analisado como um fim e não como uma ferramenta para melhorar e otimizar as tarefas administrativas para os funcionários públicos e em benefício da cidadania. Também, assinala que nas definições há uma tendência de especificar os benefícios da implementação do governo eletrónico e não as possíveis desvantagens que poderiam deteriorar a democracia.

Em conclusão, assumimos que o governo eletrónico é apenas um ator da governação eletrónica, que está associado aos serviços eletrónicos oferecidos pelas administrações à cidadania e aos negócios.

I.2.1. Vantagens e desvantagens do governo eletrónico

As vantagens e desvantagens apresentadas anteriormente correspondentes à governação eletrónica também se aplicam ao governo eletrónico por este último fazer parte do sistema da governação eletrónica.

Consideramos necessário destacar as vantagens indicadas de seguida, uma vez que têm uma importância de carácter social e económico associadas ao desdobramento do governo eletrónico:

Primeiro, uma nova burocracia entre instituições públicas e outras partes interessadas, como a cidadania e os negócios, com processos automatizados faz com que o tempo, esforço e custos investidos venham a ser reduzidos em relação aos métodos administrativos de intercâmbio de informação.

Esta dinâmica melhorada entre partes interessadas vem acompanhada de uma clara melhoria da prestação de serviços e satisfação dos cidadãos e negócios, uma vez que as instituições públicas prestadoras de serviços podem focar-se na qualidade e na expansão da digitalização.

A percepção crescente de que o uso das TIC por parte da cidadania é necessário para acelerar trâmites burocráticos ajuda a potenciar as habilidades no uso das TIC e o conhecimento da Internet, tendo em conta o seu potencial.

O desenvolvimento pleno de um governo eletrónico também tem uma repercussão positiva no mundo laboral porque simplifica e clarifica os trâmites e gera novas necessidades que se traduzem na criação de novos negócios e oportunidades de trabalho qualificadas (Solinthone e Rummyantseva, 2016: 5).

Um exemplo dos benefícios da implementação do governo eletrónico encontra-se na Índia, onde em alguns distritos, a divisão administrativa equivalente ao NUTS 3 europeu, implementaram medidas para expandir soluções de governo eletrónico, como se explica neste excerto:

One example of such an application is the e-District system, which has been developed in order to provide the integrated and flawless delivery of public services to citizen through a single window, thus ensuring the efficiency, transparency and reliability of such services, enabled by an automated district administration. Its benefits include faster processing of citizens' cases, appeals and grievances, an effective electronic workflow system, better and fast decision-making services to district administrations, improvement in the efficiency of the workforce, postdelivery evaluation for further improvement, and faster service delivery to citizens. (Rana *et al.*, 2017: 551)

1.3. Síntese

Após a análise das definições dos conceitos de governação e governo eletrónicos dadas por investigadores e instituições, pensamos que a melhor conclusão para esta secção será apresentar duas definições próprias.

Assim, a governação eletrónica consistirá no processo de governança resultante das relações entre o governo, as diferentes organizações, as empresas e cidadãos, que usa as tecnologias da informação e da comunicação para desenvolver a participação da população na vida política e para facilitar a comunicação entre os elementos da governação.

Por seu lado, o governo eletrónico é uma ferramenta baseada na aplicação das tecnologias da informação e da comunicação ao setor público, nomeadamente na implementação de políticas e na administração pública, algo que possibilita a digitalização dos registos governamentais, assim como a comunicação entre o governo, a administração pública e os cidadãos. É também a parte formal e prática da governação eletrónica que se complementa com a mudança organizativa e de habilitações para melhorar os serviços públicos e os processos democráticos, assim como para fortalecer o apoio das políticas públicas. Consequentemente, uma boa aplicação do governo eletrónico, que tenha em consideração o estado de direito, ajudará a um aumento da disponibilidade, efetividade e responsabilidade da função pública.

Finalmente, propomos o seguinte modelo, adaptado da figura 1 desta dissertação para ilustrar a relação entre todos os agentes e entre a democracia eletrónica, e o governo eletrónico dentro da governação eletrónica. De uma forma sintetizada, podemos reconhecer três atores ou partes interessadas: a sociedade civil, que inclui a cidadania e os negócios; a política formal ou o sistema organizacional correspondente, que agrupa todas as relações de poder dentro do Estado e também com organizações supranacionais, e que faz concretizar objetivos políticos para as instituições em forma de leis e documentos estratégicos; e a administração pública, ou seja, todo o aparato executivo do estado.

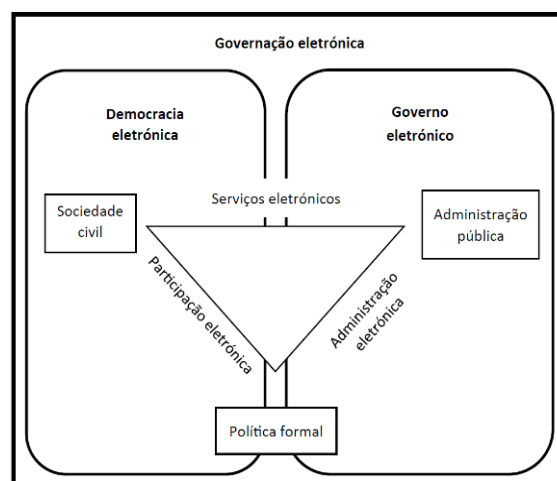


Figura 3: Esquema de relações dentro da governação eletrónica adaptado de Sundberg (2019: 23).

Numa sociedade com uma governação eletrónica avançada, as relações entre os três atores desenvolver-se-iam dentro dos marcos da democracia e governo eletrónicos.

Entre a sociedade civil e a política formal existiria uma relação de participação eletrónica e seria o coração da democracia eletrónica. As duas relações restantes são as duas faces do governo eletrónico sustentado pela administração pública: esta facilita serviços eletrónicos à sociedade civil para intercambiar dados e faz o mesmo com a política formal através da administração eletrónica.

Capítulo II: O percurso entre a governação analógica e a eletrónica

De forma a poder medir o grau de maturidade e descrever a evolução da introdução das TIC nos atores da governação, são utilizados diferentes modelos que definem parâmetros e estão divididos em fases. Os diferentes modelos propostos ao longo do século XXI têm a função de ajudar os governantes e as instituições a perceber a situação atual do estado da governação eletrónica e criar planos estratégicos realistas para a desenvolver (Long, 2018: 4).

O caminho entre uma governação tradicional e uma eletrónica começou a ser analisado no princípio dos anos 2000. Os modelos que propunham fases para explicar esta transformação recorrentemente entravam em contradição pelo simples facto de terem focos diferentes: uns têm como eixo central a transformação dos serviços em linha, outros centram-se em explicar a transformação dentro da administração pública e alguns incluem o papel e os valores da cidadania.

Com o objetivo de encontrar uma solução para estas incongruências, Lee desenvolveu em 2010 uma meta-síntese de 12 modelos publicados entre 2000 e 2008 através de uma análise semântica de cada um dos modelos.

A tabela original, como apresentada em Lee (2010: 222), exhibe doze modelos diferentes em relação à evolução do governo eletrónico de um modelo analógico para um modelo eletrónico completo. Nesta investigação, tal como em Long (2018: 4), decidimos não optar por apenas um modelo, mas sim por esta síntese, visto que alguns modelos, como o apresentado pelo Gartner Group, consideram apenas questões técnicas como a existência de infraestruturas mínimas para o uso eficiente das TIC, e outros contemplam apenas aspetos sociais e culturais como a adoção do uso das TIC já disponíveis por parte da população, desconsiderando questões técnicas relevantes.

Para analisar as governações eletrônicas de Portugal e a Estónia, escolhemos esta meta-síntese de modelos (Lee, 2010: 222) adaptada por Long (2018: 6), apresentada abaixo:

1st Stage	IT infrastructure	The development of basic networking as the fundamental condition for the subsequent stages. In detail, it can be considered as the development of IT infrastructure or other hardware and software, such as e-mail, internal network, etc.
2nd Stage	Information	Presentation of information, such as the launch of government departments' webpages.
3rd Stage	Interaction	Online interaction between government and citizen through the bi-directional multiple communication channels, such as e-mail, message column, etc.
4th Stage 5th Stage 6th Stage	Transaction	It emphasizes both the basic capabilities, availability of service and its mature delivery. In other words, the synthesis of these three stages is talking about the perspective of "service to citizen".
7th Stage 8th Stage	Integration	While the vertical level means the integration of similar functionalities through different government levels, the horizontal levels mean the integration of different functionalities, such as the proposal of one-stop integrated service-delivery. Under the technological perspective, these two stages can also be considered as the data integration among different systems and departments under different government structural levels.
9th Stage	Transformation	The transformation about operational process, service delivery, streamlining of organization. It is different with the integration stage that largely focuses more on the technological and operational perspective. This stage would rather refer to the transformation of service and organization perspective. For instance, the transformation of both front-office service delivery and back-office support services.
10th Stage	E-democracy / E-participation	As the stage encouraging democracy through the practice of e-government. For example, the application of the ICTs supposedly helps to enhance the transparency over the decision-making process, which in a certain extent can facilitates the citizen engagement in political process.

Tabela 1: Meta-síntese de modelos de estádios (Long, 2018: 3)

De seguida, explicaremos os dez estádios e as sete fases, ou etapas, que os atores da governação têm de percorrer desde o momento de irrupção das TIC até um desenvolvimento avançado do aproveitamento destas tecnologias na sociedade:

- A primeira fase é a mais relevante para toda a sequência acumulativa de competências por parte de todo o sistema governativo, uma vez que visa a construção e consolidação das infraestruturas básicas a nível de *hardware* e de *software* para que instituições e a cidadania possam ter um acesso inicial às TIC.
- A segunda etapa, também ainda muito inicial, é desenvolvida unicamente pelas entidades, que apresentam, primeiro, a informação básica dos diferentes departamentos e, posteriormente, conteúdos mais desenvolvidos com pormenores dos procedimentos e trâmites a fazer presencialmente nos seus locais oficiais.
- Quando a interação entre a sociedade civil e a administração pública é habilitada e desenvolvida para ser dinâmica, bidirecional e multicanal, pode-se concluir que se entrou na terceira fase do desenvolvimento da governação eletrónica.
- Os três estádios seguintes, ou seja, o quarto, o quinto e o sexto, dão lugar à fase da transação, que se soma à possibilidade de poder permutar documentos oficiais. Dentro da possibilidade de intercambiar documentação há três graus de complexidade de serviços operativos pela sociedade civil (um por estádio): o primeiro refere a capacidade básica de facilitar documentos e formulários, através da interação, que não se possam encontrar nos *sites* informativos; o segundo, permite completar serviços selecionados escolhidos normalmente como um teste para poder passar, por fim, ao terceiro estádio da fase de transação, que se traduz numa maturidade que permite à sociedade civil ter todos os serviços disponíveis no canal eletrónico que pode ser parcialmente automatizado.
- Uma vez chegado a este ponto avançado do desdobramento da governação eletrónica, é necessário iniciar a fase de integração para que os diversos departamentos e instituições do estado funcionem de uma maneira coordenada de forma a reciclar informações já recompiladas da sociedade civil. Esta integração tem dois estádios, que correspondem ao sétimo e ao oitavo da meta-síntese: primeiro, a integração vertical, que consiste na interconexão e coordenação dos sistemas de funcionalidades semelhantes entre os diferentes níveis administrativos; e segundo, a integração horizontal, que visa a incorporação dos sistemas das diferentes funções de um mesmo governo. Segundo Lee (2010: 225), a integração vertical é a primeira das duas por razões

organizacionais mais do que por questões tecnológicas, já que é mais fácil criar sistemas e partilhas de dados com padrões de funções iguais ou semelhantes de instituições que podem precisar de informações, arquivadas numa entidade homóloga de um nível administrativo distinto.

- O nono estágio corresponde à sétima fase: a transformação. Esta fase centra os esforços em melhorar e otimizar a operabilidade do *back-office* da administração pública para melhorar a eficiência dos serviços eletrónicos. Lee (2010: 226) nota que os modelos que analisou focados numa perspetiva tecnológica e operacional não contemplam esta fase, enquanto os modelos focados em explicar a organização e os serviços não mencionam a quinta fase: a integração. Assim, podemos assumir que a quinta e a sexta fases teriam de decorrer paralelamente para consolidar um governo eletrónico fiável. Uma integração de sistemas sem uma transformação e otimização do *back-office*, ou o seu contrário, pode provocar erros graves no processo de fazer chegar serviços à sociedade civil, ou as instituições que facilitam estes serviços ficariam isoladas umas das outras sem a possibilidade de intercambiar informação.

- A última fase que completaria o percurso até a governação eletrónica plena é aquela em que a democracia e a participação eletrónicas são postas em prática. Esta cocriação otimizada permitiria a evolução para um governo 2.0, tendo características partilhadas com a Web 2.0 pela centralidade que tem o usuário ou o cidadão neste novo sistema (Chun *et al.*, 2010: 6). Desde 2003, as Nações Unidas incluem um índice de participação eletrónica nos relatórios sobre governação eletrónica que dissecam a democracia eletrónica em três sub-estádios: a informação eletrónica, que consiste em possibilitar a consulta digital de dados sobre as ações das instituições públicas; a troca de opiniões eletrónica, em que a sociedade civil pode influir no rumo das políticas legisladas e executadas através de inquéritos; e a tomada de decisões eletrónica, plenamente habilitada quando o sistema democrático incorpora todo o potencial das TIC para fazer possível o uso do voto eletrónico e possibilitar que a cidadania tenha um papel político muito relevante que transcende o esquema de democracia representativa atual. Este desenvolvimento pleno da democracia eletrónica permite aprofundar a transparência e dá motivos à cidadania para que se implique na vida política local, regional e estatal.

Os modelos de maturidade do governo eletrónico por estádios elaborados por qualquer organização têm a intenção de ser um guia e uma referência para medir o uso das TIC, tanto a nível qualitativo como quantitativo, no setor público de qualquer país (Nielsen, 2020: 11). No entanto, a sua utilidade é reduzida por uma série de limitações que têm de ser consideradas, como a já referida desconsideração da adoção das tecnologias ou do fornecimento das mesmas da maioria de modelos. A esta limitação central, podemos acrescentar outros cinco também relevantes: primeiro (I), a maioria de modelos expressa a evolução para um paradigma de governo eletrónico como um processo linear, mas a realidade é mais complexa e o mais comum é que um mesmo departamento tenha secções ou prestações de serviços em estágios completamente diferentes; em segundo lugar (II), tanto a meta-síntese de modelos selecionada como a maioria dos modelos consideram que a transação é o estágio prévio à integração, mas a transação total não é possível sem integrar diferentes serviços e sistemas de vários níveis. Pela segurança e a autenticação dos processos, torna-se evidente que pelo menos dois departamentos têm de colaborar tendo sistemas compatíveis e integrados. Em terceiro lugar (III), os modelos raramente têm uma vigência no tempo porque não têm em conta as rápidas mudanças tecnológicas e o uso das TIC por parte da população, como a introdução e os novos usos das redes sociais ou o desuso de sites estáticos e sem interação (web 1.0); quarto (IV), os modelos estão pensados para avaliar um momento em concreto da maturidade do governo eletrónico de um país sem expor o processo detalhado necessário para prosseguir com uma evolução sustentável. Isto faz com que os modelos não especifiquem quais são os passos detalhados e essencial para passar de um estágio inferior a um de mais avançado; e, finalmente (V), a maioria de modelos tem como ponto de inflexão de um estágio para outro o salto tecnológico e deixa num inexistente ou segundo plano relevância da percentagem de cidadãos que adotam os novos serviços e tecnologias, que são a chave para o êxito da implementação de qualquer planificação de governo eletrónico (Joshi e Islam, 2018: 3-5).

Tendo em conta a complexidade e o facto de que a meta-síntese proposta é muito completa e explicativa, mesmo tendo algumas limitações, consideramos a adaptação proposta por Long (2018: 6) adequada para a análise que queremos apresentar, uma vez que é uma síntese dos marcos teóricos mais relevantes sobre a

evolução do governo tradicional ou analógico para um que aproveita ao máximo as capacidades das TIC e da reestruturação que esta incorporação comporta.

Além disso, acreditamos que a tabela apresentada acima pode aprimorar a nossa análise, pois descreve todas as fases que devem ser tidas em consideração quando uma instituição deseja transformar-se numa instituição eletrónica. A tabela original, proposta por Lee (2010: 222), não fornece uma explicação dos passos que devem ser dados para a transformação acima referida e, conseqüentemente, não é conveniente ou tão útil quanto a sua adaptação.

II.1. Democracia eletrónica

O último estágio da meta-síntese de modelos de maturidade de governo eletrónico, e que marca o fim da expansão da governação eletrónica num estado, é a habilitação de canais democráticos de escrutínio aos poderes do país e de participação eletrónica, não só adaptando os canais analógicos já existentes, mas aproveitando também o potencial das TIC para melhorar a qualidade democrática.

Desde o fim da queda do bloco do Este, a democracia liberal instaurada na América e na Europa tem vindo a perder poder de mobilização e participação formal, além de se verificar com uma abstenção generalizada em constante crescimento. A adesão a processos democráticos, assim como o próprio conceito de democracia e a sua reputação, são conceitos fluidos e não têm uma definição única nos estados que alegam ter regimes democráticos (Papacharissi, 2010: 15; Santana-Pereira, Cancela e Rodrigues Sanches, 2019: 51).

A forma mais comum de democracia, na atualidade, é a representativa, que se baseia nas garantias e no respeito por uma série de direitos fundamentais dos cidadãos e na eleição através de sufrágio universal dos legisladores e governantes por parte dos cidadãos. Como referido, este sistema tem vindo a experimentar uma descida de participação porque só pede aos cidadãos para serem votantes na eleição dos representantes que irão tomar as decisões para e por eles (Papacharissi, 2010: 14). A interpretação frequente que se faz do fenómeno abstencionista está relacionada com a falta de interesse ou ignorância, mas é uma visão que não tem em consideração a

sensação paradoxal de falta de poder de decisão que pode ter parte do eleitorado pela falta de canais formais de participação vinculativa, como a realização periódica de referendos estatais ou consultas públicas a nível local (Papacharissi, 2010: 18). A crescente desafeição e críticas em relação às instituições representativas prende-se também com a desconfiança nos partidos políticos enquanto atores de intermediação, os quais têm acabado por ocupar e monopolizar a esfera institucional, relegando os cidadãos a um papel secundário no funcionamento das democracias liberais (Ignazi, 2017).

Neste contexto, o uso das TIC para melhorar o sistema representativo com uma longa história não poderá ter nenhum efeito sem uma mudança de mentalidade por parte do poder político formal, que tende a manter o poder de decisão alegando que os representantes eleitos são elites e peritos que têm mais qualificações e informação do que a maioria dos cidadãos comuns, e por parte da sociedade civil, que teria de ganhar novas responsabilidades além do ativismo e da criação de uma opinião pública.

A TIC mais relevante necessária para o desenvolvimento de caminhos para a democracia eletrónica é a Internet, conjuntamente com medidas para diminuir o fosso digital. Na década de 1990, havia uma forte esperança de que a Internet ia revolucionar a política porque ia dar voz a partes da população que tradicionalmente nunca a tiveram, mas este entusiasmo inicial é equivalente ao que receberam outras tecnologias de comunicação como a rádio ou a televisão (Hindman, 2009: 2-3). Como todas as tecnologias, a Internet não é boa ou má, democratizadora ou uma ferramenta ao serviço das tiranias, uma vez que é a sua aplicação e o seu aproveitamento que lhe concede conteúdo moral. A Internet também não está livre de manipulações, como a difusão de notícias falsas que podem comprometer resultados de eleições, e está limitada pelos algoritmos dos motores de busca (Hindman, 2009:15).

Ainda que de maneira informal, os cidadãos aproveitam os espaços de opinião digitais para se expressar e deliberar, como as redes sociais, perante a impotência que representa a falta de poder de decisão pública instalado nas elites políticas, que não têm diversificado os processos democráticos (Papacharissi, 2010: 10-11).

Um dos desafios enfrentados pelas democracias ocidentais é o crescente déficit democrático, ou seja, os cidadãos parecem estar a afastar-se das formas tradicionais de participação política: a desconfiança em relação à comunicação social e às instituições políticas cada vez é maior, e a indiferença e o cinismo quanto à política cada vez são mais frequentes entre os eleitores (Schwanholz, Graham e Stoll, 2018: 3). Fundamentalmente, a democracia representativa tem uma comunicação bidirecional ininterrupta e respeitadora entre as elites políticas, e o resto da cidadania na base do seu bom funcionamento. Quando esta dinâmica é quebrada, o eleitorado só é tido em conta como um ativo e a legitimidade das instituições representativas diminui progressivamente (Coleman, 2017: 63). É esta obsolescência da democracia representativa que faz com que os ativistas do século XXI usem canais digitais em coordenação com a mobilização para eliminar intermediários e optam por uma crescente autorrepresentação na vida política (Coleman, 2017: 19). Para poder responder adequadamente a esse déficit democrático, Gibson, Römmele e Ward (2004: 134) consideram necessário o desenvolvimento de estruturas de tomada de decisão inclusivas e não hierárquicas, que possam romper os limites da atual ordem nacionalista e oferecer ao público acesso direto a processos de produção de leis globais.

As TIC em geral, e a Internet em particular, são uma ferramenta que, *per se*, não vão resolver a crise da democracia representativa, mas podem incorporar novos esquemas de participação. Assim, os cidadãos deixam de ser vistos como recetores passivos de informações políticas e passam a ser atores ativos nos processos políticos. Desta maneira, a relação tradicional entre a política formal e os cidadãos altera-se completamente (Gibson, Römmele e Ward, 2004: 147; Schwanholz, Graham e Stoll, 2018: 5). Consideramos como exemplos de movimentos e protestos que tiveram êxito de mobilização, os *Indignados* espanhóis e o *Occupy Wall Street* que não tinham um comando centralizado e se baseavam na cocriação de propostas e passos a seguir para se retroalimentar. Porém, Coleman (2017: 19-22) salienta que o problema principal dos protestos é serem efémeros e, conseqüentemente, não terem a capacidade de criar uma dinâmica para poder dialogar com a elite política de forma a democratizar a tomada de decisões. É por isso que a tecnologia tem servido para contrabalançar a falta de poder

dos cidadãos ao criar espaços novos e relações e hábitos de empoderamento, mas também criando uma fantasia de controlo para insatisfeitos (Papacharissi, 2010: 23).

O uso da Internet, de forma isolada, não está a transformar claramente pessoas inativas em participantes na política formal. Podemos definir, contudo, que as TIC têm cinco características, identificadas por Arterton (1987: 29-38), que ajudam a democratizar a sociedade: em primeiro lugar, reduzem os custos logísticos e aumentam a velocidade de disseminação da informação; em segundo, aumentam enormemente o número de canais disponíveis de comunicação; em terceiro lugar, tal expansão poderia levar a uma maior diversidade de pessoas capazes de ter a sua própria voz; em quarto, ajudam as comunidades vinculadas por interesses especializados a manterem contato entre si; e, por fim, permitem formas de comunicação interativa que transcendem as categorias de comunicação interpessoal e massivas e podem ser catalogadas de comunicação “semiprivada” ou “semipública”. É destacável que tanto os fatores de maturidade tecnológica como política têm uma grande influência no desenvolvimento do uso das TIC na vida política na sociedade (Coleman, 2017: 42).

Apesar do seu fraco desenvolvimento a favor dos serviços eletrónicos, a democracia eletrónica faz aumentar os canais de deliberação e de conexão entre a sociedade civil e a política formal através da participação eletrónica, que se pode manifestar de múltiplas maneiras, como os orçamentos participativos ou os sites oficiais para impulsionar iniciativas legislativas populares (Sorice, 2019: 5719).

Capítulo III: Metodologia

A presente investigação é exploratório-descritiva e o método de análise escolhido para os dois casos é o histórico-comparativo, que consiste em estabelecer as semelhanças de fenómenos pela sua forma e inferir a partir daí uma conclusão sobre a sua divergência e interconexão, que permitirá uma melhor compreensão sobre os fenómenos políticos e os mecanismos causais que os produzem.

A investigação basear-se-á em fazer abordagens qualitativas, tais como pesquisas bibliográficas, análises documentais e entrevistas, e consiste em duas fases:

Na primeira, apresentámos o estado da arte da governação e do governo eletrónicos com o objetivo de definir corretamente estes dois conceitos e para entender qual o seu ponto de desenvolvimento na Europa e as consequentes repercussões. Também recuperámos o quadro teórico da meta-síntese de modelos de estádios de evolução da governação eletrónica a fim de perceber como uma comunidade tem de evoluir para ser uma sociedade da informação de uma forma holística.

A segunda parte dedicou-se a um estudo comparativo entre Portugal e a Estónia sobre o desenvolvimento da governação e governo eletrónicos para fazer o ponto da situação. Depois de rever cronologicamente as evoluções da governação eletrónica a nível nacional, esboçámos e comparámos as suas estratégias de desenvolvimento e outras características tendo em conta o descrito e concluído no primeiro capítulo da dissertação. Considerámos, também, vários indicadores dos dois países relacionados com a transformação para uma sociedade da informação avançada, tais como nível de acesso à internet nos agregados familiares ou a percentagem de pessoas com competências digitais mínimas, entre outros. Desta maneira, explicaremos a relação da Estónia com Portugal em matéria de modernização administrativa, compreenderemos e compararemos as evoluções digitais dos territórios.

Realizar-se-ão, também, entrevistas semiestruturadas para aprofundar a investigação. Estas serão feitas com registo de vídeo ou áudio e, por isso, será pedido aos entrevistados que no princípio das entrevistas manifestem explicitamente que permitem a gravação.

Em relação à Estónia, os entrevistados foram: (I) o Professor Doutor Robert Krimmer, professor e investigador de governação eletrónica no Departamento Ragnar Nurkse da Universidade de Tecnologia de Tallinn; e (II) a Dra. Anett Numa e (III) o Dr. Florian Marcus, assessores de transformação digital no *e-Estonia Briefing Centre / Enterprise Estonia*. Quanto a Portugal, foram entrevistados (I) a Dra. Cláudia Barroso, chefe da Unidade de Relações Internacionais da Agência para a Modernização Administrativa (AMA) e (II) o Professor Doutor Luís Vidigal, professor e investigador de governação eletrónica no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). O tamanho da amostra é reduzido porque se trata de um trabalho exploratório-descritivo e porque apenas serão inquiridos indivíduos que garantam a fiabilidade da informação.

Como referido, as entrevistas foram semiestruturadas, compostas, maioritariamente, por perguntas de resposta aberta e recorreu-se à técnica de *snowball*. Todas as entrevistas tiveram uma duração efetiva de cerca de uma hora, com exceção da de Vidigal, que se estendeu por mais meia hora. O conteúdo do guião, que se encontra em anexo, para as entrevistas varia ligeiramente tendo em conta a pessoa entrevistada, mas tem como objetivos principais perceber de uma forma mais aprofundada o papel da UE no desenvolvimento da governação eletrónica na Estónia e em Portugal; as características da governação eletrónica nestes dois países e as dificuldades no processo de desenvolvimento; e os potenciais perigos e inovações que podem estar associados a estas mudanças para a democracia. Além disso, também procuramos saber o grau de afetação da transformação digital na relação entre cidadãos e instituições públicas; como é feita a cooperação entre a Estónia e Portugal em matéria de governação eletrónica; e, por fim, como são tratados os dados pessoais por parte dos dois Estados.

As entrevistas foram transcritas e analisadas de uma forma qualitativa, pelo seu conteúdo, de modo a responder às perguntas de investigação que guiam este trabalho e, assim, alcançar os objetivos gerais e específicos apresentados inicialmente.

Este trabalho pretende, assim, contribuir para uma melhor compreensão dos fatores que podem influenciar o sucesso, ou insucesso, de transformações administrativas dentro da União Europeia.

Capítulo IV: Projetos de desenvolvimento da administração eletrónica na Europa e a implementação nos estados-membros

A transformação de governações analógicas para modelos digitais tem sido trabalhada na União Europeia a partir de diferentes projetos intercomunitários desde a última década do século XX até aos dias de hoje. Nesta secção, iremos expor os planos europeus mais destacáveis para ter uma visão do contexto de cooperação onde a Estónia e Portugal se encontram.

A União Europeia caracteriza-se por ser uma entidade orgânica político-económica inovadora que tenta ir além do formato estado-nação normalizado a partir do fim do século XVIII.

O projeto europeu começou após a Segunda Guerra Mundial com um carácter unicamente económico e, consequentemente, o desenvolvimento dos mercados e das transações comerciais foi mais aprofundado até aos dias de hoje do que a convergência política, formalizada com a fundação da União Europeia com o Tratado de Maastricht em 1992 (Dedman, 2009: 132). Por este motivo, há um desenvolvimento mais lento das formas público-institucionais de ciber-conetividade com a cidadania.

Em comparação, os desenvolvimentos relacionados com a governação eletrónica, e especialmente com a democracia eletrónica na Europa, têm tido uma estratégia com modelos sociais e económicos apoiando altos níveis de bem-estar com a inovação democrática e a interação e participação cidadina como eixos centrais, enquanto nos Estados Unidos, o foco está nos aspetos tecnológicos (Castro Vieira, 2018: 121).

Para poder haver um desenvolvimento da governação e democracia eletrónicas são necessárias mudanças legislativas mínimas para garantir a interoperabilidade entre instituições e o respeito dos direitos da cidadania, da mesma maneira que os novos *corpora* de leis não têm de ser excessivos para abrandar a implementação de recursos eletrónicos ao serviço da população e da administração (Metcalf, 2019: 7). Esta facilitação de partilha de informação ajudaria a catalisar a construção e integração do ciberespaço europeu, peça fundamental do desenvolvimento do Mercado Único Digital e da democracia eletrónica (Castro Vieira, 2018: 122).

As propostas de arquitetura federada genérica e a legislação sobre governo eletrónico na União Europeia começaram em 1993, com a aprovação de um Livro Branco intitulado “Crescimento, Competitividade e Emprego: Os Desafios e Caminhos para o Século XXI”. Este documento estabeleceu as primeiras recomendações sobre como modernizar qualquer administração europeia de forma a incluir as tecnologias de informação e comunicação (TIC). Com início em 1995, e decorrendo até 2004, o plano de Intercâmbio de Dados entre Administrações (IDA) padronizou o modelo de comunicação entre as instituições europeias. A aprovação do IDA representou o primeiro passo no caminho para a presença das TIC nas instituições europeias e, ao mesmo tempo, para a melhoria dos serviços públicos na União Europeia. Além disso, este plano seguiu a definição de governo eletrónico dada pela Comissão Europeia, incluindo os dois pilares principais: a administração baseada nas TIC e a sua reestruturação para ser mais amigável para os cidadãos comuns (Máchová e Lněnička, 2010: 144).

Um dos primeiros documentos emitidos pela União Europeia sobre a governação eletrónica e as bases do seu desenvolvimento na confederação foi o relatório Bangemann, publicado em 1994. Esta exposição visava a criação de uma rede de administrações públicas transeuropeia para facilitar o intercâmbio de informação de uma forma simples (European Commission, 2021b). O termo democracia eletrónica só apareceu em documentos europeus em 1998.

Cinco anos depois do relatório Bangemann, em 1999, o Parlamento europeu e o Conselho de ministros aprovaram o estabelecimento de redes telemáticas transeuropeias entre as administrações dos estados-membros e as instituições europeias. Um ano depois, em 2000, a Presidência da União concluiu que era necessária a mudança de um modelo analógico para um mundo digital para catalisar o desenvolvimento do comércio e da participação eletrónicos.

O relatório Bangemann foi atualizado em 2001 com a publicação do “Livro Branco sobre a Governação Europeia”, que reforçou a ideia da necessidade de potenciar a democracia no organigrama da União e o uso das TIC para o conseguir, uma vez que se podem utilizar como uma plataforma interativa de informação, reações e debate. Wodak e Wright (2006: 252-252) destacam os seguintes pontos do Livro Branco:

[T]he White Paper states that the Union must “communicate more actively with the general public on European issues”; that “[T]here needs to be a stronger interaction with regional and local governments and civil society” [CEC, 2001]; and that there needs to be a “transnational space where citizens from different countries can discuss what they perceive as being the important challenges for the Union” (ibid.: 12). Moreover, it is stated that “[I]nformation and communication technologies have an important role” in facilitating such communication and that ‘Europa’ will be re-designed as “an interactive platform for information, feedback and debate” (ibid.: 11).

Em 2002, a iniciativa *eEurope* destacou a necessidade de potenciar o desenvolvimento de uma sociedade baseada na informação e, para consegui-lo, a Comissão Europeia definiu os objetivos de aumentar a conectividade de internet na Europa e a liberalização do mercado das telecomunicações. Esta abertura das TIC permitiria o aumento da participação democrática e reduzir o fosso digital. Paralelamente, foi aprovado também o *Interactive Policy Making* (IPM), que visava melhorar a governança, usando a Internet para coletar e analisar as reações dos cidadãos e das empresas para entender melhor as suas necessidades (Baskoy, 2009: 224).

O programa *Interchange of Data between Administrations*, principalmente conhecido como IDA, entre 1995 e 1999, ajudou a estabelecer uma interoperabilidade entre os estados-membros, cujos primeiros esforços se concentraram na fusão dos padrões tecnológicos do Mercado Único Europeu. Quando o objetivo deste programa se tornou possível a viabilidade do intercâmbio de informações, seguiu-se o programa IDA II, entre 1999 e 2003, que desenvolveu ainda mais esta interoperabilidade. Estes programas harmonizaram-se com a promoção do governo eletrónico, no início do novo milénio (Criado, 2012: 41).

A iniciativa *eEurope 2002* foi, então, revista e seguiu-se a iniciativa *eEurope 2005*, cujo foco estava na estimulação de serviços, nomeadamente na implementação do ensino e da saúde eletrónicos, aplicações e conteúdos que criam novos mercados e reduzem custos, viabilizando a disponibilidade generalizada de acesso em banda larga a preços competitivos em todo o espaço da União Europeia (Androniceanu, Kinnunen e Georgescu, 2020: 7-8).

O programa IDA II foi convertido no *Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens* ou programa

IDABC, que adotou uma perspectiva de governança multinível da interoperabilidade do governo eletrónico que incluía pela primeira vez as administrações regionais e locais (Criado, 2012: 44-46).

Aprovadas pelo Parlamento Europeu, com início em 2005 e até ao fim de 2010, as Estratégias *eEurope* e *i2010* seguiram o trabalho anterior com dois planos principais: Prestação interoperável de serviços europeus de governo eletrónico a administrações públicas, empresas e cidadãos (IDABC), até 2009, e *Interoperability Solutions for European Public Administrations* (ISA), que foi renovado em 2016 pela ISA². Este último plano, o ISA, envidou esforços para a criação e o desenvolvimento da interoperabilidade em todos os níveis administrativos e em diferentes setores e conseguiu cumprir a maioria dos objetivos em 2015, nomeadamente a cobertura de Internet e alguns avanços na implantação de serviços eletrónicos (Criado, 2012: 46). Definido no portal ISA² (European Commission, sem data) e, em conjunto com o Quadro Europeu de Interoperabilidade (EIF, nas suas siglas em inglês), “the ISA² Programme supports the development of digital solutions that enable public administrations, businesses and citizens in Europe to benefit from interoperable cross-border and cross-sector public services” e os seus objetivos eram melhorar os processos democráticos, fortalecer a participação pública no processo de decisão e desenvolver centros múltiplos de democracia.

A iniciativa *eEurope 2005* foi seguida pela *Estratégia i2010*, tendo como objetivo o desenvolvimento de um Espaço Único Europeu com um reforço da fiabilidade e da segurança das TIC, melhorando a qualidade de vida da cidadania com a implementação de serviços públicos mais acessíveis e eficientes.

Na Declaração de Malmö de 2009 também se concretizaram objetivos de desenvolvimento da governação eletrónica por setores e destacou-se a necessidade de potenciar a colaboração entre países no que diz respeito a soluções eletrónicas nas administrações (Zissis e Lekkas, 2011: 239-240). A Declaração Ministerial sobre Governo Eletrónico consolidou os seus objetivos com a criação do *European eGovernment Action Plan 2011-2015* e que visava capacitar cidadãos e empresas, reforçar a mobilidade no mercado único, potenciar a sua eficiência e eficácia, e criar as condições necessárias para facilitar o desenvolvimento da governação eletrónica (DG Connect, 2021).

As prioridades de políticas públicas para o ano 2015 pactuadas e destacadas pelas instituições europeias foram a relevância da criação de serviços eletrónicos pensados com base nas necessidades dos utentes, o que passa pela inclusão da cidadania e das empresas nos processos políticos, e com a colaboração de terceiros. Além disso, também a mobilidade no mercado único, reforçada por serviços integrados eletrónicos para a criação e gestão de empresas e para estudar, trabalhar, residir e reformar-se em qualquer parte da União Europeia; a redução da carga administrativa, melhorando a eficiência dos processos da governação. E, por fim, a necessidade de analisar e aprovar os conteúdos legais e as infraestruturas para poder implementar as políticas prioritárias (Castro Vieira, 2018: 124-125).

Da mesma maneira que a Declaração convidava terceiros a colaborar no desenvolvimento dos serviços eletrónicos transfronteiriços, a Comissão Europeia também recebeu recomendações que visavam aprovar e apoiar medidas que ajudassem a cumprir os objetivos anteriormente citados. Tal refletiu-se na aprovação da Agenda Digital para a Europa, que concretizou os passos seguintes para implementar a plena mobilidade dentro da União a partir de 2015, nomeadamente, a necessidade da liderança das instituições europeias no desenvolvimento dos serviços eletrónicos, a sua coordenação e o empoderamento do usuário, a melhoria da transparência e, conseqüentemente o desenvolvimento da interoperabilidade em todas as dimensões para construir uma governança compartilhada e colaborativa (Castro Vieira, 2018: 125).

Mesmo com as planificações bem-sucedidas das últimas duas décadas que ordenaram o desenvolvimento da implementação da governação eletrónica e a interoperabilidade em todas as suas áreas, ainda existem algumas limitações (Castro Vieira, 2018: 126).

O ponto mais fraco foi, e ainda é, a inovação e o avanço da democracia eletrónica, especificamente na construção de uma relação mais próxima e ativa entre a cidadania e os governos respetivos, e também as instituições da União europeia através de plataformas, que permitam ao cidadão ter um papel bilateral em vez da passividade tradicional.

Estas evoluções têm de ter em conta os riscos e impactos que as TIC podem ter na sociedade conjuntamente com a aparecimento do populismo moderno e do fenómeno da desinformação, que se aproveitam da impulsividade para criar tendências políticas que podem pôr em causa o próprio desenvolvimento democrático. Além destes fatores, a crise partidária consequente de uma perda gradual de identidades fixas ajudou à construção do populismo.

As redes sociais provocaram um efeito dissociativo na generalidade em muitas pessoas, tendo vidas e maneiras de se expressar totalmente diferentes *online* e fora da internet. É por isso que é importante existir um desenvolvimento da cidadania, para que esteja mais bem informada através do contraste e da reflexão dos factos que muitas vezes ficam escondidos entre a desinformação (De Blasio e Sorice, 2018: 8).

Tendo em conta o défice democrático e o sentimento de não inclusão e não representação que, paradoxalmente, a democracia representativa trouxe, o desenvolvimento da democracia eletrónica poderia ajudar a compensar estas questões e ajudar os cidadãos da UE e as suas instituições a criar laços, bem como a aliviar algumas tensões sociais através de soluções inovadoras que contemplem a democracia direta (Castro Vieira, 2018: 127).

Outro projeto desenvolvido em paralelo com a ISA² foi a Estratégia do Mercado Único Digital (DSMS, nas suas siglas em inglês), que, tal como referido, desde 2014 até 2019 se focou em reduzir as diferenças entre os estados da UE em termos de protocolos de acessibilidade aos bens digitais, de regimes de direitos de autor e na melhoria de oportunidades para aceder à Internet para aumentar a competitividade da cidadania e das empresas da EU (Jarne Muñoz, 2016: 97-98).

Para poder coordenar os diferentes projetos relacionados com a governação eletrónica intracomunitários e estatais, desde 2017, o novo Quadro Europeu de Interoperabilidade (EIF), mencionado anteriormente, fornece orientações específicas sobre como configurar serviços públicos digitais interoperáveis (Criado, 2012: 48). Oferece às administrações públicas 47 recomendações concretas sobre como melhorar a governança das suas atividades de interoperabilidade, estabelecer relações interorganizacionais, agilizar processos de apoio a serviços digitais ponta a ponta e

garantir que a legislação existente e a nova não comprometem os esforços de interoperabilidade (*European Commition*, sem data).

Para aprofundar os avanços feitos até 2017, a Comissão europeia definiu a estratégia da construção do Mercado Único Operativo que juntava a ISA² e o Mercado Único Digital. Esta nova vertente derivaria na implementação de uma interoperabilidade pan-europeia que permitiria a cooperação bilateral e multilateral entre os estados e a população, eliminando os procedimentos opacos, e até admitiria a possibilidade da utilização do voto eletrónico, tendo em conta os riscos para a democracia (Castro Vieira, 2018: 127).

O Mercado Único Digital, referido previamente, precisa de serviços públicos europeus integrados, algo que o EIF incentiva com medidas que assumem como preferencial o meio digital para qualquer procedimento, a possibilidade de toda a cidadania de Europa de aceder a todos os serviços dos 27 membros da União; e a disponibilidade de dados para promover a sua reutilização, o seu acesso com plena transparência e a participação cidadina.

No que diz respeito à mudança administrativa, o Quadro Europeu de Interoperabilidade proporcionou orientação às administrações públicas sobre a conceção e atualização de quadros nacionais de interoperabilidade, políticas nacionais, estratégias e diretrizes que promovam a interoperabilidade.

O EIF é promovido e mantido pelo programa ISA². O EIF pretende ser um quadro genérico aplicável a todas as administrações públicas da UE. Estabelece as condições básicas para alcançar a interoperabilidade, agindo como o denominador comum para iniciativas relevantes a todos os níveis, incluindo europeu, nacional, regional e local, abrangendo as administrações públicas, a cidadania e as empresas.

Além disso, no portal ISA², existe um cronograma europeu de interoperabilidade com todos os planos da Comissão Europeia relacionados com a implementação de iniciativas das TIC e de governo eletrónico (*European Commission*, sem data):

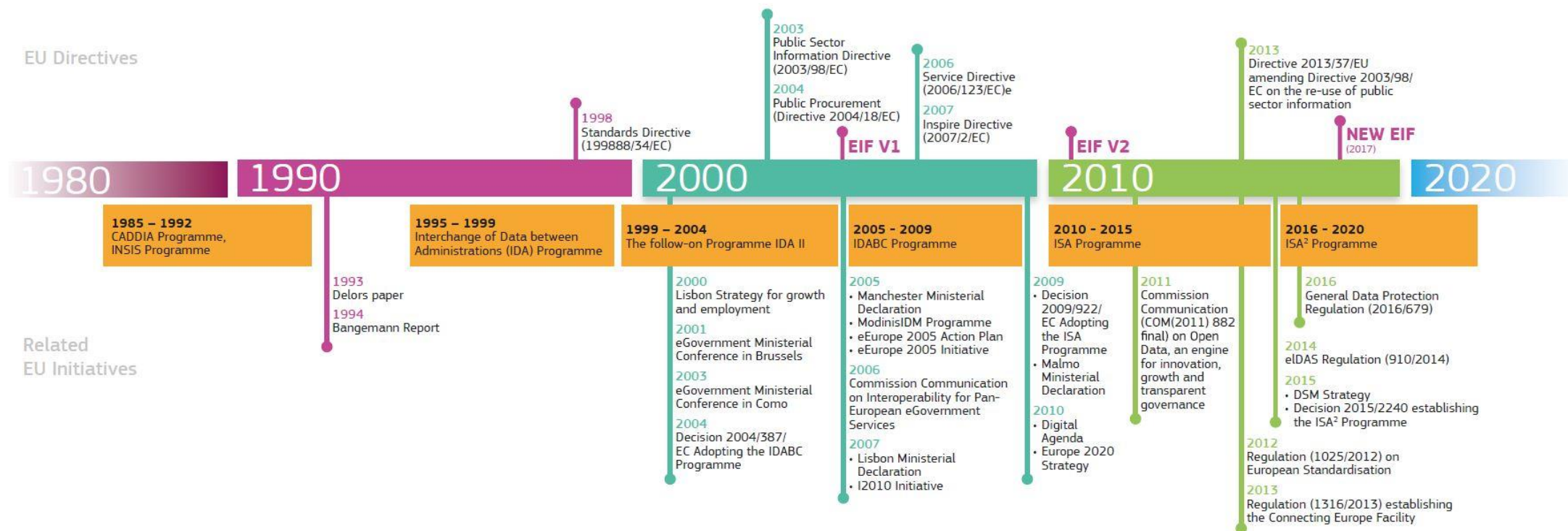


Figura 4: Cronograma europeu da interoperabilidade (European Commission, sem data)

Para concluir, a União Europeia fez uma alargada preparação desde 1993, por exemplo, com a criação do Livro Branco “Crescimento, Competitividade e Emprego: Os Desafios e Caminhos para o Século XXI”, de modo a poder impulsar iniciativas a partir de 1995 no que diz respeito à digitalização e interoperabilidade. Esta metodologia permitiu a simplificação da administração pública dos organismos da UE e estabeleceu padrões para os estados-membros de forma a incorporarem as TIC na governação. Apesar deste esforço, estas diretrizes raras vezes tinham um carácter vinculativo e não conseguiram pressionar os países a aderir a uma evolução e integração das TIC por parte dos governos e da sociedade. Também não se verificou a aprovação de nenhum documento vinculativo por parte da UE que faça referência à democracia ou à participação eletrónicas, deixando os estados-membros sós nos seus percursos de inclusão das novas tecnologias nos processos deliberativos e eleitorais.

A pandemia afetou seriamente o desenvolvimento mundial da governação eletrónica e a Europa não foi exceção. A Comissão Europeia empenhou-se na recuperação económica com a injeção de 750 mil milhões de euros através dos fundos *Next Generation EU*. Todos os estados-membros tiveram de apresentar o seu Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) para investir numa sociedade mais coesa, digital e ecológica. Para conseguir isto, os PRR tinham de assegurar 37% das verbas para reformas e investimentos para o clima e 20% para a transformação digital (*Next Generation EU: Pandemic Recovery Plan to build a greener, more innovative*, 2021).

Em Portugal, a pandemia teve um duplo impacto. Em primeiro lugar, de forma positiva, os departamentos que já tinham um nível avançado de digitalização aprofundaram ainda mais esta característica. Por exemplo, desde março de 2022, o Portal da Justiça permite pedir de forma digital o Cartão de Cidadão para recém-nascidos sem deslocações (Agência para a Modernização Administrativa, 2022). Em segundo lugar, um aspeto mais negativo foi o facto de os serviços que requeriam um atendimento presencial, dirigidos especialmente aos cidadãos sem a possibilidade de se identificarem digitalmente, experimentarem um forte recuo por se manterem indisponíveis durante meses. O fecho dos balcões “Nascer Cidadão” nos hospitais fez com que centenas de bebés não fossem registados num período de tempo aceitável, o que pode ser um perigo

para os recém-nascidos se, por algum motivo, forem expostos a redes de tráfico humano (*Reportagem Especial: 'A idade não é só um número'*, 2022).

A digitalização das instituições europeias e das iniciativas comunitárias tem uma forte vertente económica pela natureza da UE. No entanto, nos últimos anos, as estratégias de digitalização alargaram as suas dimensões de atuação, desde a melhoria de infraestruturas, ou a introdução das TIC na medicina, até à cooperação com países extracomunitários. Com efeito, a política externa e a segurança cibernética ganharam um peso relevante nos últimos anos e, por exemplo, o plano para a Década Digital da Europa, impulsado pela Comissão Europeia, pretende continuar a aprofundar a intervenção política. Esta cooperação pretende, nomeadamente, reduzir os custos de *roaming* nos estados europeus que não fazem parte da UE, perseguir com mais eficácia conteúdo terrorista e melhorar a conectividade da Europa com a América do Sul ou a Índia (European Commission, 2022).

Capítulo V: Portugal e a governação eletrónica

Neste capítulo iremos expor o perfil de Portugal em matéria da governação eletrónica. Irá ser necessário observar a tradição administrativa do país, quais as razões para começar a construir um estado eletrónico, qual a evolução do desenvolvimento da governação eletrónica, e como a literacia digital e o uso das TIC entre a população portuguesa evoluíram.

V.1. A evolução da governação eletrónica em Portugal

A administração pública portuguesa moderna baseia-se na organização administrativa napoleónica, que se caracteriza pela centralização e hierarquização dos organismos. Este método organizativo da burocracia estava pensado para servir as necessidades do Estado e foi usado em grande medida para desenvolver o Estado Novo. Até ao fim dos anos 60, a organização estatal portuguesa foi em grande medida sustentável, mas as mudanças internacionais e internas fizeram com que deixasse de ser idónea para prestar serviços públicos pelo seu crescimento excessivo, que passou de 25 mil funcionários para 250 mil desde a aprovação da Constituição de 1933 até a Revolução de 1974. A Constituição da República Portuguesa aprovada em 1976 refere no artigo 267º, intitulado “Estrutura da Administração”⁶, a necessidade de simplificar e modernizar a Administração Pública para que esta responda corretamente às necessidades dos cidadãos. Desde que a Constituição da 1976 entrou em vigor, diferentes órgãos geriram a modernização e reforma da Administração Pública, tendo estes diferentes objetivos e estruturas dentro dos governos constitucionais (Gomes, 2018: 74-75).

Embora a simplificação e modernização administrativa estivessem recolhidas na Constituição portuguesa, a falta de estabilidade governativa e a falta de programas políticos consistentes durante a primeira década de democracia dificultou e atrasou as reformas (Gomes, 2018: 79). Até ao fim da década de 1980, as reformas foram

⁶ “A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.”, alínea 1ª do artigo 267º da Constituição da República Portuguesa, aprovada em 1976.

superficiais e apenas visavam reduzir a burocracia. As TIC foram introduzidas em meados da década de 1970 para processos básicos.

O primeiro organismo constitucional que foi criado para gerir a modernização do Estado foi o Ministério da Reforma Administrativa no II Governo Constitucional. O seu objetivo era a reestruturação e racionalização da Administração Pública em geral e do funcionalismo público em particular. Este plano tinha como intenção de aproximar a Administração Pública ao público em geral e queria aproveitar os recursos eletrónicos que já tinha o estado (Gomes, 2018: 79). Contudo, o Ministério da Reforma Administrativa foi extinto pelo III Governo Constitucional e as suas atribuições foram assumidas pela Secretaria de Estado da Administração Pública, na dependência do Primeiro-Ministro. Este governo queria pôr em prática uma política de informatização a médio e longo prazo para otimizar a Administração Pública, mas não conseguiu desenvolver nenhuma ação, uma vez que o governo não durou mais de três meses.

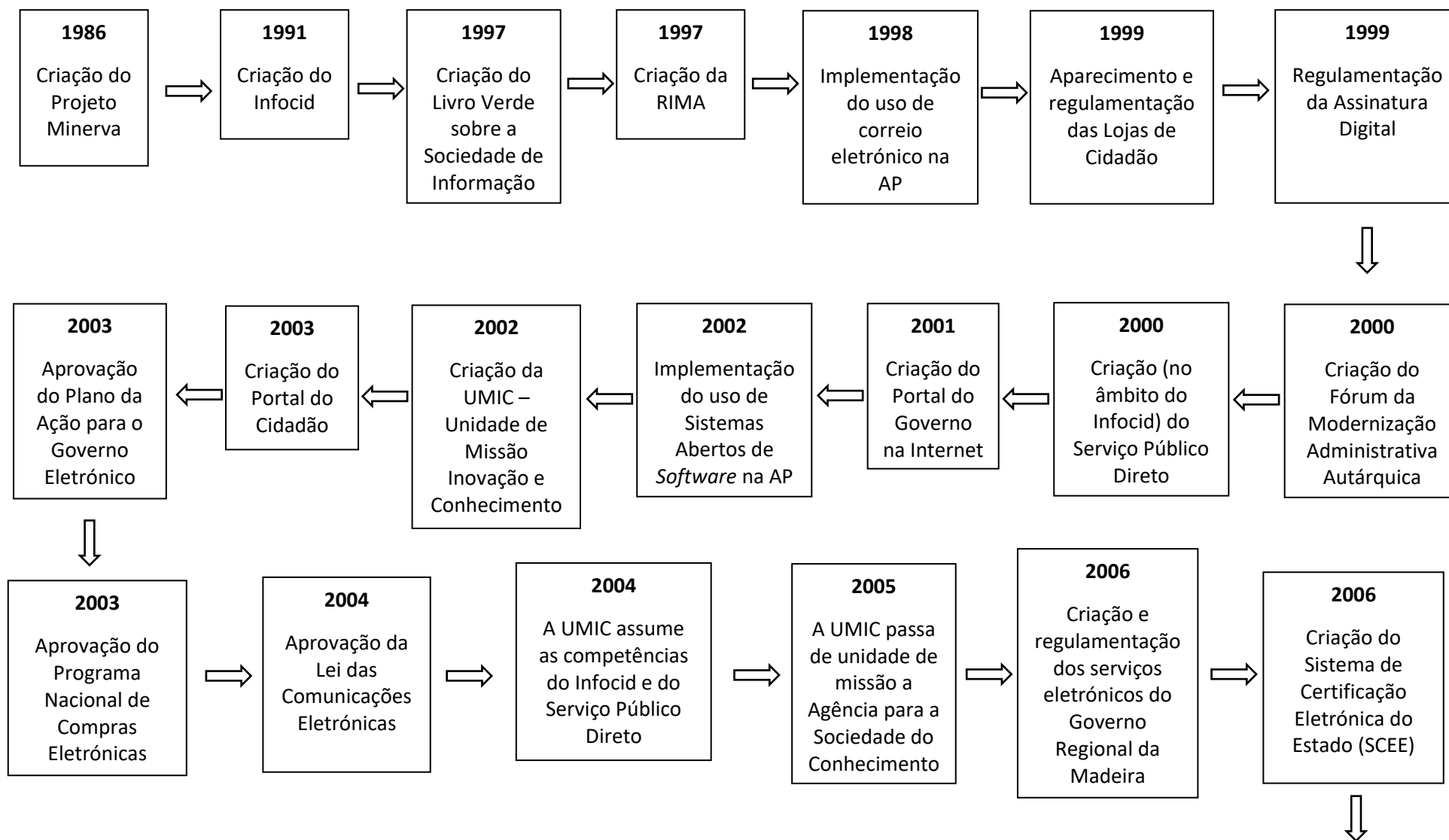
O IV Governo Constitucional notou a necessidade da criação de um sistema de coordenação central na utilização da informática no setor público e começou experiências-piloto para introduzir novas tecnologias para melhorar a gestão das áreas de planeamento, orçamento e controlo.

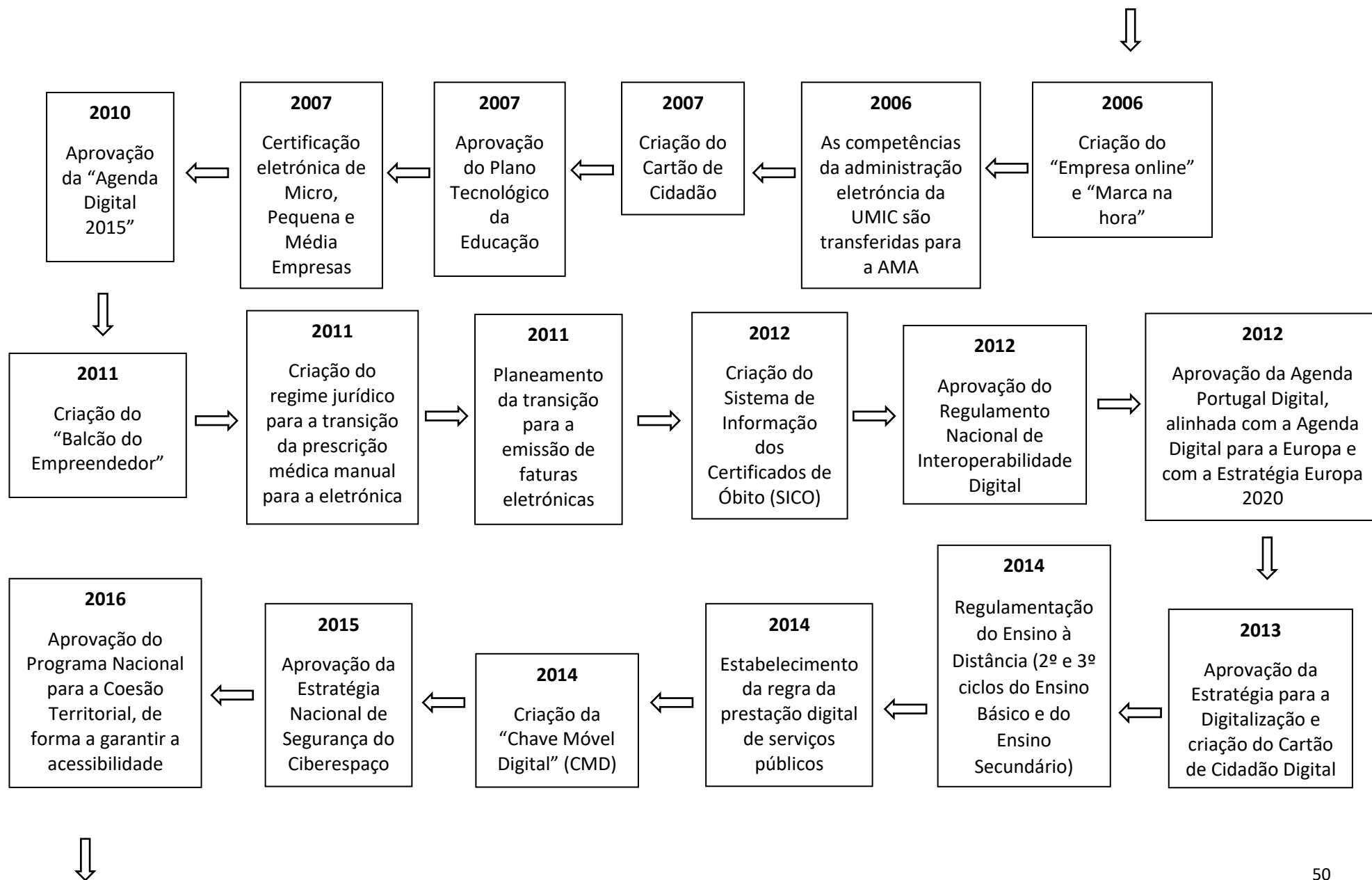
Em 1981, o VII Governo Constitucional propôs a mudança de modelo da Administração Pública para que a sua centralidade passasse a ser o cidadão, e o VIII Governo Constitucional focou os seus esforços na reforma do setor da Justiça para racionalizar a legislação, criando o Ministério da Justiça e da Reforma Administrativa.

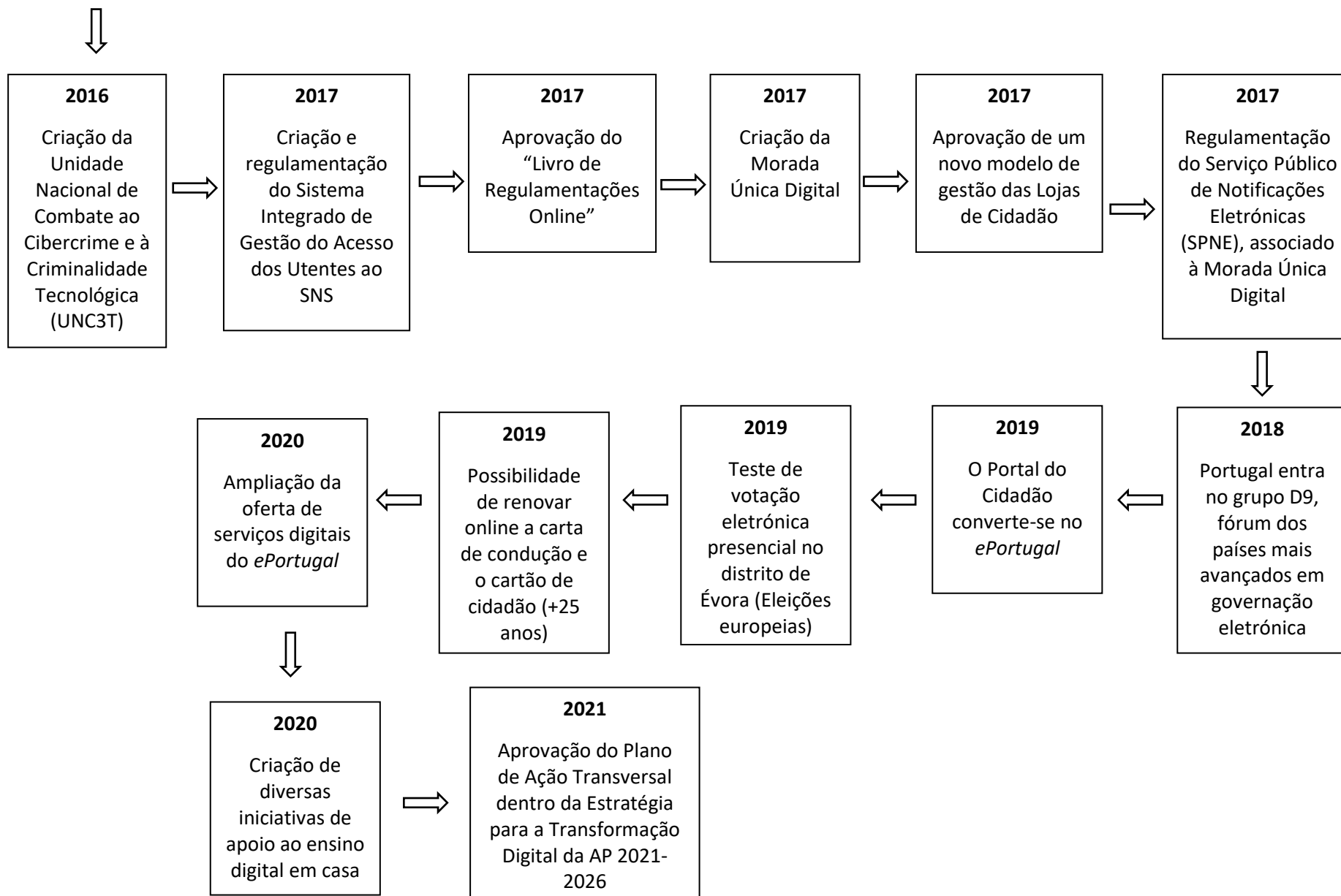
O IX Governo Constitucional (1983-85) mudou a nomenclatura de Reforma Administrativa a Modernização Administrativa e aprovou o Plano Diretor da Informática da Administração Pública. No entanto, o Ministério da Reforma Administrativa foi reconvertido na Secretaria de Estado da Administração Pública porque o primeiro não obteve os resultados esperados e tinha uma estrutura sobredimensionada.

Claramente, até finais da década de 1980 não existiu uma mínima estabilidade política em Portugal para sustentar um correto desenvolvimento da governação eletrónica e a tecnologia necessária até 1990 ainda era demasiado dispendiosa e não representava uma melhoria substancial relativamente ao modelo burocrático clássico.

Tendo em conta o apresentado até agora, apresenta-se, abaixo, um esquema, parcialmente baseado no trabalho de Gomes (2018), que pretende fornecer uma visão geral dos principais acontecimentos que consideramos relevantes para a evolução da maturidade da República portuguesa entre 1986 e 2021. De seguida, explicaremos de forma breve os principais eventos que surgem nesta linha cronológica.







As reformas para desenvolver um estado digital ao serviço dos cidadãos começaram a ter uma maior consistência em 1986, ano que marca o início da estabilidade dos governos de Portugal e a entrada na União Europeia. É por isso que a longa década entre 1986 e 2000 se destacou pela planificação a longo prazo, a construção de instituições de coordenação administrativa e a criação de infraestruturas para construir uma base sólida para a expansão do governo eletrónico. O Projeto Minerva (1986) é um plano de consolidação infraestrutural que se destacou pela ambição no mundo da educação, uma vez que visava instalar uma rede de computadores entre todas as escolas antes de que a Internet fosse um serviço acessível ao público em geral. Ainda assim, este desenvolvimento não foi acompanhado por uma mudança curricular nem de formações de TIC aos professores, o que o levou a que fosse um projeto insuficiente e incompleto (Proença e Canavarro, 2020: 122). Em 1991, o Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão, mais conhecido como Infocid, foi um grande avanço para articular a administração pública portuguesa de forma a dar informações e resolver dúvidas a cidadãos que anteriormente tinham de recorrer a diversos departamentos. Outro marco importante da década foi a edição em 1997 do Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal, que foi o primeiro documento do Governo a destacar a importância do desenvolvimento das TIC de modo a transformar a sociedade para a tornar mais justa. A personalidade responsável por este documento de base, e que se destacou por assumir a relevância das TIC, foi Mariano Gago, o primeiro Ministro da Ciência e da Tecnologia nos dois executivos de António Guterres entre 1995 e 2002 (*José Mariano Gago (1948 - 2015)*, 2015). Mariano Gago reformou as estruturas de intervenção do setor público na ciência com um importante investimento na observação, na internacionalização e na divulgação da ciência entre a população. Criou, também, iniciativas como a *Internet nas Escolas* (1997) para assegurar que pelo menos um computador por escola tinha ligação à Internet; ou a criação da Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (Ciência Viva) para promover a cultura científica entre a população portuguesa (*A Ciência Viva*, sem data; Candeias, sem data). O trabalho de Mariano Gago enquanto Ministro serviu para que Portugal valorizasse, não só a Ciência e a Tecnologia, mas também as TIC como instrumento para uma Sociedade do Conhecimento quando as mesmas eram emergentes. Por último, as primeiras Lojas de Cidadão apareceram em 1999 e converteram-se nas primeiras *One*

Stop Shop de Portugal, onde se concentram os serviços públicos e privados principais que os cidadãos mais precisam e, atualmente ainda, são vigentes e já normalizados para interagir com a Administração Pública.

A década de 2000 foi crucial para o governo eletrónico em Portugal pela procura de uma estrutura mais eficaz para acelerar e consolidar as inovações tecnológicas mais benéficas para o público em geral. Em 2002 cria-se a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), que foi a primeira entidade do Estado encarregada de coordenar todos os projetos que tinham como objetivo implementar e aperfeiçoar a Sociedade da Informação e medidas relacionadas com o governo eletrónico. O seu fundador e presidente até 2005 apontado pelo então Primeiro-Ministro José Manuel Durão Barroso, Diogo Vasconcelos, destacou-se pelo trabalho à frente da instituição da qual saíram muitos dos projetos de inovação e modernização do Estado, com especial destaque para a simplificação e transparência da Administração Pública, a melhoria das telecomunicações e a criação de canais de cooperação de conhecimento universitário, como a Biblioteca do Conhecimento Online (Porto, 2021). Também adicionou conteúdo à UMIC em finais de 2004 com a sua reconversão em agência estatal, que permitiu à entidade recorrer a fundos europeus para financiar os seus projetos (Fonseca, 2004).

A Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI), entre outras entidades, reconheceu a importância de Diogo Vasconcelos para o desenvolvimento inicial da República Portuguesa em matéria das TIC:

Foi responsável pela elaboração do Plano de Acção para Sociedade da Informação, do Plano de Acção do Governo Electrónico, da Iniciativa Nacional para a Banda Larga, entre outras. Em articulação com a Agência de Inovação, da qual foi administrador, lançou as iniciativas Oficinas de Transferência de Inovação e Conhecimento, Centros de Excelência e o Programa NEOTEC. Integrou a representação de Portugal nos Conselhos de Ministros da União Europeia, no eEurope Advisory Group, no OECD eGovernment Group e na Cimeira Mundial para a Sociedade da Informação (Primeira fase, Genebra). Em 2007 torna-se no primeiro português a ocupar um cargo de director internacional na Cisco. Foi Presidente da APDC – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações no biênio 2008-2010. (APDSI, 2011)

Em 2003, a UMIC aprovou o Plano de Acção para o Governo Eletrónico, que identificava os fatores básicos de atuação, como a necessidade de desenvolver serviços públicos orientados para o cidadão ou a modernização e otimização da Administração Pública (Marques, 2016: 7). Em 2006, é criada a Agência para a Modernização

Administrativa que, para efeitos práticos, substituiu a UMIC e assumiu novas responsabilidades, como a gestão das Lojas do Cidadão. A informação prestada aos cidadãos melhorou com a publicação do Portal do Governo na Internet em 2001 e, dois anos depois, com o Portal do Cidadão, atualmente conhecido como *ePortugal* e que se pode considerar como um sucessor da plataforma do Infocid. Finalmente, para a década de 2000 destacamos as primeiras iniciativas que, tendo em conta as definições da meta-síntese de modelos de estágios, se podem considerar dentro da categoria da transação e da integração em Portugal, como, por exemplo a possibilidade de entregar o IRS a partir de 1997 de maneira digital (Long, 2018: 3). Por exemplo, em 2006 é criado o “Empresa online” e a “Marca na hora”, serviço bidirecional para poder registar novas empresas e marcas sem ter de se deslocar e com um processo burocrático mínimo. Em 2007, foi criado o Cartão do Cidadão, documento único de identidade que integrava e simplificava a identificação dos cidadãos em diferentes órgãos e serviços do estado e no estrangeiro em situações pactuadas com o Estado português e entidades competentes.

Finalmente, entre 2010 e 2021 podemos ver que há uma clara vontade de potenciar a integração e a transformação de estruturas estatais e de serviços públicos para simplificar os processos burocráticos de forma a liderar os rankings europeus em governo eletrónico. Durante este período, as prescrições médicas e as faturas começaram a ser digitalizadas e a conviver com as suas versões em papel. A transformação de certos aspetos da Administração Pública foi desenvolvida no início da década, sendo a criação, em 2014, da Chave Móvel Digital (CMD) e a criação da Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica (UNC3T) as duas iniciativas concretizadas que consideramos mais relevantes e que atualmente ainda contribuem para a segurança na identificação online. A integração foi-se aperfeiçoando com a criação da morada única digital e com a reestruturação da gestão das Lojas de Cidadão. Em 2018, Portugal foi aceite para fazer parte do D9, atual *Digital Nations*, o grupo de cooperação entre os estados mais avançados a nível de governo eletrónico, algo que ajuda a construir relações internacionais baseadas no intercâmbio de ideias. Em 2019, a CMD ganhou conteúdo e utilidade ao ser necessária para poder renovar a carta de condução e o Cartão de Cidadão, para maiores de 25 anos online, e aperfeiçoou a otimização, a integração e a transformação da Administração Pública (Agência para a

Modernização Administrativa, 2019). Neste mesmo ano, o Portal do Cidadão passou a ser o portal *ePortugal*, que tem uma interface mais interativa e com uma clara intenção de se transformar de um portal principalmente informativo para totalmente transacional e, finalmente, estar integrado com todos os serviços do Estado.

No que diz respeito à democracia eletrónica, as experiências com o voto eletrónico em Portugal começaram em 1997, sob a monitorização do Secretariado Técnico dos Assuntos Políticos e Eleitorais (STAPE), sem nenhum carácter vinculativo e ganharam relevância a partir das Eleições para o Parlamento Europeu de 2004, quando a UMIC e a Comissão Nacional de Eleições (CNE) entraram na colaboração e aperfeiçoamento dos projetos apresentados. A implementação dos sistemas de votação eletrónica presencial não apresentou, até aos dias de hoje, nenhuma vantagem significativa para o eleitor. A maioria das propostas apresentadas só substituem a emissão tradicional do voto por uma digital, sem usufruir completamente das funcionalidades próprias das TIC. Uma delas seria a mobilidade do eleitor sem processos burocráticos, que justificaria um grande investimento necessário para digitalizar os processos eleitorais (Montargil, 2004: 55). Note-se ainda que, nas eleições legislativas de 2019, se realizou o último teste no distrito de Évora para perceber a capacidade e idoneidade do voto eletrónico presencial. Esta prova esteve alinhada com a maioria dos ensaios estatais relacionados com a democracia eletrónica desde 1997, uma vez que não existe nenhuma previsão de implementar o voto eletrónico presencial de forma definitiva no resto do país pela falta de consenso entre os partidos na Assembleia da República, porém foi a primeira experiência em que os votos contabilizados eletronicamente foram vinculativos (Faria Ferreira, 2020: 17). A votação decorreu sem nenhum incidente. Contudo, o sistema utilizado só teve, para o eleitor, em relação ao método tradicional de votação, a mais-valia de poder votar em qualquer secção de voto. Em nenhum caso reduziu o uso de papel, uma vez que as máquinas emitiam um papel que se tinha de colocar numa urna tradicional depois de cada voto digital. As reticências entre os grupos parlamentares para modernizar o sistema eleitoral com a introdução do voto eletrónico não presencial ou online é muito maior, nomeadamente pela falta de meios para assegurar a fiabilidade dos resultados e a não coerção durante os processos eleitorais (Marcelino, 2021). Mesmo com esta lenta evolução, desde as eleições para a

Presidência da República de 2021, os consulados portugueses têm à sua disposição os cadernos eleitorais desmaterializados através da plataforma da Administração Eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna. Tal permitiu simplificar o processo eleitoral no exterior e o voto antecipado. Esta melhoria significativa ajudou a que o número de votos no estrangeiro para este ato eleitoral passasse a ser o dobro do que foi em 2016, passando de 14.150 votos a 27.615 em 2021 (República Portuguesa, 2021).

O ano 2020 destacou-se pela necessidade de acelerar projetos de governo eletrónico devido à pandemia do vírus SARS-CoV-2, com o apoio extraordinário do Ministério da Educação no ensino à distância e a ampliação dos serviços digitais transacionais no *ePortugal*. Finalmente, já em 2021, foi aprovado o Plano de Ação Transversal dentro da Estratégia para a Transformação Digital da AP 2021-2026, que pretende aprofundar o desenvolvimento do Estado português digital, integrado e modernizado (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2021*, 2021).

Tendo em conta a evolução dos projetos postos em prática, é possível perceber que o Estado português seguiu uma estratégia planeada ao desenvolver o governo eletrónico, desde a década de 1980 até à atualidade, apenas no terreno administrativo. Segue-se, em grande parte, a lógica cronológica dos estágios da meta-síntese de modelos apresentada por Long (2018: 3). Como exemplo desta coerência, podemos encontrar, no início da linha temporal, projetos focados na instalação de infraestrutura das TIC, como o Projeto Minerva (1986); na facilitação de informação aos cidadãos, sendo o Infocid (1991) o mais destacável; e na interação entre os cidadãos e o Estado, como a implementação do correio eletrónico na AP em 1998. No fim da linha temporal, encontramos projetos representativos das três fases restantes, com exceção da transformação estrutural da AP, para a colocação em prática de um governo eletrónico completo e funcional: em 2014, encontramos a criação da Chave Móvel Digital, uma ferramenta que substitui o Cartão de Cidadão ou o passaporte e que permite a transação e tramitação de processos administrativos sem a necessidade de nenhuma deslocação. A integração de sistemas em forma de repositório, que é o portal *ePortugal* chegou em 2019; e, numa proporção de menor importância, a democracia e participação eletrónicas foram testadas em diversas ocasiões, sendo a última prova a realizada em

Évora em 2019 nas eleições legislativas. O desenvolvimento mais destacável em termos de democracia direta com recursos eletrónicos foi a generalização dos orçamentos participativos. A primeira experiência foi organizada pela Câmara Municipal de Palmela, no distrito de Setúbal, em 2002, e rapidamente se estendeu a outros municípios até que, em 2017, o Governo de Portugal adotou e escalou o modelo para um nível nacional. Os orçamentos participativos têm três características principais: têm funções formais na execução dos projetos, são uma prática de inovação democrática e fazem pressão para reformular a relação entre as instituições e a cidadania (Falanga, 2018: 55 e 58; Nogueira e Maciel, 2021: 4).

A transformação estrutural da AP não parece ter um só momento álgido de desenvolvimento e são encontrados muitos planos de reestruturação ao longo do tempo, sendo dois exemplos a criação da RIMA em 1997 e a criação da AMA a partir da UMIC. Contudo, detetou-se que as dificuldades encontradas para reformular as estruturas do Estado desaceleraram ligeiramente o desenvolvimento do governo eletrónico. Nota-se, também, que as iniciativas estatais raras vezes fomentavam as TIC entre a população, nem a democracia eletrónica ou a participação cidadina além dos projetos pensados para modernizar a já existente democracia representativa em Portugal. Podemos concluir que, apesar de ter havido uma clara evolução da Administração Pública em Portugal e da introdução das TIC nos processos administrativos, o sistema político português não demonstrou nenhum movimento semelhante nem desenvolveu nenhuma estratégia aparentemente por falta de vontade política. Os pequenos passos dados foram pensados por personalidades ou por pressões exteriores, nomeadamente da União Europeia, mas acabaram por não ter um seguimento ou um aprofundamento.

V.2. Uso das TIC em Portugal e a posição internacional do país

Nesta secção, abordar-se-ão algumas informações empíricas obtidas através de dados da Eurostat. Os dados apresentados, de seguida, são, na nossa perspetiva, representativos de vários aspetos a ter em conta ao analisar a operabilidade do governo eletrónico português. Assim, consideraremos tanto a capacidade de aceder a serviços digitais por parte dos cidadãos, como a existência destes mesmos serviços.

Assim, vão ser analisadas as evoluções do rácio de população que usa a internet para interagir, obter informação, transferir formulários oficiais e enviar formulários preenchidos às autoridades públicas. A grau de competências digitais e acesso às TIC, tomar-se-ão em conta os valores do nível de acesso à internet e as principais razões para não a ter em alguns agregados familiares, assim como as capacidades digitais individuais em Portugal.

Na tabela que se apresenta abaixo optámos por considerar um intervalo temporal de cinco anos para perceber se existe algum tipo de evolução significativa destes parâmetros. Poder-se-ia utilizar um intervalo temporal superior, porém, por questões de limitação de espaço, e também por assumirmos que, caso existisse uma evolução relevante esta seria visível no espaço de cinco de anos, escolhemos o período referido.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pessoas que usam a internet para interagir com as autoridades	45%	46%	42%	41%	45%	49%
Pessoas que usam a internet para obter informação das autoridades públicas	42%	42%	36%	35%	39%	42%
Pessoas que usam a internet para transferir formulários oficiais das autoridades públicas	25%	29%	21%	22%	25%	27%
Pessoas que usam a internet para mandar formulários preenchidos às autoridades públicas	29%	32%	30%	30%	34%	34%
Nível de acesso à internet nos agregados familiares	74%	77%	79%	81%	84%	87%
Razões para não ter internet nos agregados familiares ⁷	O agregado familiar considera o acesso desnecessário (45%)	O agregado familiar considera o acesso desnecessário (46%)	Sem dados	Altos custos de acesso (53%) e do equipamento (57%)	Sem dados	Sem dados

⁷ Neste parâmetro, optamos por indicar os motivos por não ter internet nos agregados familiares e a percentagem de importância.

Pessoas com competências digitais mínimas	48%	50%	Sem dados	52%	Sem dados	Sem dados
---	-----	-----	-----------	-----	-----------	-----------

Tabela 2: Acesso à Internet e competências digitais em Portugal. Fonte: Eurostat⁸. Elaboração própria.

A observação dos dados da tabela mostra que, em termos de uso de internet em interação com autoridades ou no pedido de informação a autoridades, o número de usuários é bastante elevado (entre 40 e 50%), porém não se verifica uma mudança significativa que ilustre uma tendência ascendente.

Quanto ao uso da internet na transferência de formulários oficiais e o seu envio para as autoridades, constatamos que os valores são significativamente baixos, raramente superando a marca dos 30%, o que poderá ser um reflexo da falta de confiança que os portugueses continuam a ter no intercâmbio de dados sensíveis de uma forma digital (JN / Agências, 2021). Além disso, atualmente, é ainda bastante visível em serviços públicos a impossibilidade de submeter documentação remotamente. No entanto, a Administração Pública portuguesa está a alargar a possibilidade de identidade digital através da Chave Móvel Digital ou do Portal das Finanças para submeter informação sem a necessidade de um suporte documental.

Em relação ao nível de acesso à internet nos agregados familiares de Portugal, é visível uma tendência ascendente com uma variação anual de cerca de 3%, sendo que, em 2021, o valor atingiu os 87%. Ainda assim, os restantes 13% de agregados familiares, que não têm acesso à internet, tinham como principal motivo, em 2019, para esta condição o custo elevado da subscrição para ter este acesso e do seu equipamento. Consideramos também relevante notar que, em anos anteriores, o motivo apresentado por estes agregados familiares estava relacionado com o facto de não verem como necessário o acesso a um serviço de internet. Tendo em conta a realidade mundial que se instalou no início de 2020 devido à pandemia por SARS-CoV-2, pensamos que esta

⁸ Foram consultadas as bases de dados disponíveis nos seguintes endereços:
https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_bde15ei&lang=en
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_ci_in_h/default/table?lang=en
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_pibi_rni/default/table?lang=en
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_sk_dskl_i/default/table?lang=en

mudança poderá estar num momento de crescimento exponencial, tendo em conta a obrigatoriedade de teletrabalho e telescola.

Por fim, quanto às competências digitais mínimas que as pessoas devem possuir para usar as TIC, verificou-se uma subida ligeira, entre 2016 e 2019, mas que fica muito aquém do esperado para uma sociedade da informação. Apesar de, como se verifica no gráfico abaixo (Eurostat), Portugal não estar muito atrás, em relação à média da União Europeia, em 2019, parece-nos relevante salientar o facto de que apenas cerca de metade da população portuguesa apresenta suficientes capacidades digitais para uma eventual adaptação a um alargamento do governo eletrónico.

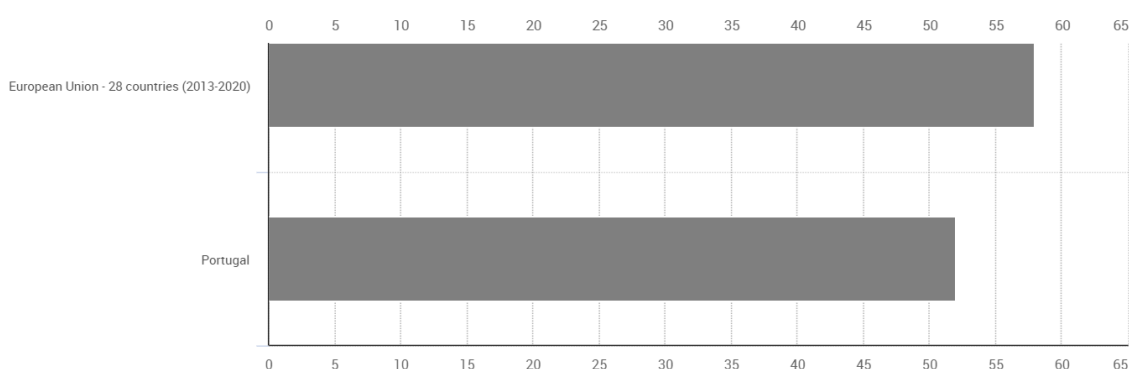


Figura 5: Percentagem da população com competências digitais mínimas em Portugal e na UE (2019).

Fonte: Eurostat⁹.

Consideramos também importante referir o lugar de Portugal no mundo, em relação ao desenvolvimento do governo eletrónico. Com este objetivo, ilustramos esta posição calculada com o Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrónico das Nações Unidas (EGDI), atualizado de forma bianual. O cálculo que determina esta ordenação é obtido através de uma fórmula, que se explica abaixo:

[...] based on the assessment of values reflected in the EGDI, a normalized composite index with three components: the Online Services Index (OSI), the Telecommunications Infrastructure Index (TII) and the Human Capacity Index (HCI). Each of these indices by itself is a composite measure that can be extracted and analysed independently. The composite value of each component index is normalized to fall within the range of 0 to 1, and the overall EGDI is derived from taking the arithmetic average of the three component indices.

(United Nations, 2020: 1-2)

⁹ Foi consultada a base de dados disponível no seguinte endereço:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_sk_dskl_i/default/bar?lang=en

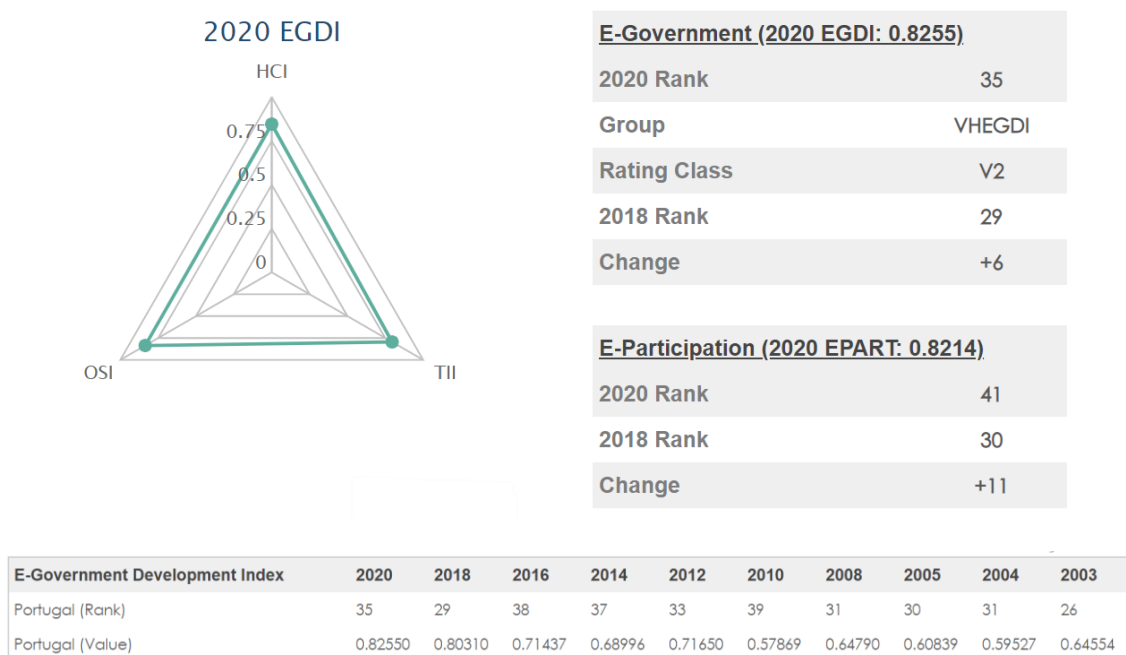


Figura 6: Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrónico (EGDI) e parâmetros de análise para Portugal. Fonte: Nações Unidas¹⁰.

Note-se, através da observação do gráfico e da tabela, que Portugal está numa posição avançada do *ranking* mundial, mas, simultaneamente, existe uma estagnação que impede que se ocupe um lugar mais cimeiro de uma forma permanente, como acontece, por exemplo, em termos europeus, na Dinamarca, ou na Coreia do Sul, se pensarmos na realidade asiática.

Isso não significa que Portugal não tenha melhorado o seu valor absoluto do EGD, que passou de 0,646 em 2003 a 0,826 em 2020. Ainda assim, perdeu nove posições desde o início do ranking pelo alto desenvolvimento de outros estados que partiam de lugares muito menos desenvolvidos do que Portugal, que segue a tendência europeia de melhoria constante do valor sem haver grandes mudanças de lugar na tabela. Os países que evoluíram de forma mais destacável¹¹ foram, nomeadamente, países da península arábica, repúblicas ex-soviéticas ou da antiga órbita da URSS e microestados europeus. Estes países fizeram melhoras significativas nos três

¹⁰ Foi consultada a base de dados disponível no seguinte endereço:

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/136-Portugal>

¹¹ Consideraram-se os países que fizeram saltos de 40 ou mais posições no EGD desde 2003 até 2020: Liechtenstein (+123), Usbequistão (+87), Mónaco (+86), Andorra (+76), Domínica (+75), Arábia Saudita (+62), Butão (+58), Albânia (+55), Cazaquistão (+54), Suriname (+52), Palau (+48), Omã (+48), Kuwait (+44), Bielorrússia (+41), Tajiquistão (+41) e Bangladeche (+40).

componentes do Índice e dois destes estados superam Portugal: Liechtenstein, no lugar 31; e Cazaquistão, no lugar 29.

Consideramos que os dados apresentados nesta secção mostram, de uma forma clara, a situação portuguesa em relação ao desenvolvimento do governo eletrónico e da sua adoção por parte da população. A análise destas informações revela uma estagnação nestes dois aspetos, apesar de o país estar numa situação privilegiada pelo facto de quase 90% da população ter acesso à internet e, essencialmente, ser um país desenvolvido. Assim, parece-nos evidente a necessidade de criar e implementar medidas para aumentar a literacia digital da população, ao mesmo tempo, que a Administração Pública concretiza um plano de transformação digital bem delineado.

V.3. A governação eletrónica vista pelos especialistas: avaliação e potencial futuro

Como já referido, foram realizadas entrevistas à Dra. Cláudia Barroso, chefe da Unidade de Relações Internacionais da Agência para a Modernização Administrativa (AMA) e ao Professor Doutor Luís Vidigal, professor e investigador de governação eletrónica no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). De seguida, apresenta-se de uma forma comparada as perspetivas dos entrevistados e as informações recolhidas através das entrevistas, sendo que no Anexo é possível encontrar as respostas dos entrevistados para cada pergunta de uma forma um pouco mais desenvolvida. A obtenção de informação através de entrevistas semiestruturadas revelou-se de grande relevância, uma vez que nos forneceu um entendimento sobre as implicações e dificuldades para seguir uma evolução sustentável do governo eletrónico, a partir da ótica de quem está envolvido nestes processos.

Para poderem ser tratadas, as respostas foram resumidas e interpretadas e, de seguida, serão analisadas e agrupadas em cinco temáticas: a governação eletrónica e a sua coordenação na União Europeia, a governação eletrónica em Portugal, as implicações da transformação digital na AP e na cidadania, a integridade da democracia na Estónia e a cooperação entre Portugal e a Estónia.

O papel da UE na transição digital nos estados-membros parece ser o fator de consenso entre os dois entrevistados, uma vez que ambos reconheceram que a União se limita à coordenação através da legislação e da interoperabilidade para criar padrões únicos dentro da UE. Contudo, a Dra. Cláudia Barroso mostra-se mais otimista com o novo ciclo europeu, que poderia acelerar a disponibilização de novos e melhorados serviços intraeuropeus para facilitar a integração europeia. Esta convergência deve-se ao claro papel da União Europeia, que conta com a colaboração dos estados-membros para seguir as suas diretrizes respeitando a partilha de soberania a uma nota de otimismo por parte da responsável da AMA só aparece devido à estreita colaboração da agência com os seus parceiros europeus.

O percurso de Portugal para ter uma governação eletrónica funcional começou com a estabilidade do presente regime democrático, que teve de reconhecer o legado de uma AP antiga e sobredimensionada e fechada sobre si própria. Os dois entrevistados destacam os grandes avanços dos últimos vinte anos, nomeadamente o programa de

Licenciamento Zero, que foi salientado para ser o caminho a seguir para desmaterializar a burocracia, a criação do Portal do Cidadão, do Cartão de Cidadão e da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP). Sublinha-se, também, a tarefa do LabX – Centro para a Inovação no Setor Público, uma vez que é a única divisão do AMA que funciona realmente a partir da cooperação com os funcionários de diversas instituições públicas e com cidadãos para encontrar soluções. Os dois entrevistados têm uma perspetiva temporal muito alongada que lhes permite perceber as grandes melhorias que as medidas salientadas trouxeram para os funcionários públicos e para os cidadãos.

Para poder ultrapassar as dificuldades que parte da população tem em aceder aos serviços digitais por falta de literacia ou por falta de acesso às TIC, a rede de Espaços Cidadão é muito mais valorizada do que a das Lojas de Cidadão. Como disse Vidigal, as Lojas de Cidadão, que foram instituídas em 1999, só representam um retrocesso na digitalização da AP porque não são um balcão único para tratar de todos os serviços do Estado, mas sim um “centro comercial” gerenciado pela AMA que se limita a pôr múltiplos balcões e filas de espera num mesmo lugar. Os cidadãos obrigados a ir às Lojas de Cidadão têm de ser “cidadãos estafeta”, que têm a responsabilidade de transportar todos os documentos necessários para fazer os vários trâmites entre entidades, uma vez que a AP não tem uma infraestrutura eficaz de interoperabilidade para todas as empresas e serviços que se encontram nas Lojas de Cidadão.

A narrativa oficial da AMA divide a evolução da governação eletrónica em quatro fases, sendo a última a que atualmente está em desenvolvimento: a consolidação da infraestrutura a partir do uso da tecnologia necessária, a facilitação de informação a partir de sites oficiais, a disponibilização de serviços digitais através de portais como o *ePortugal* ou o Portal das Finanças e, finalmente, a personalização de serviços digitais proativos. A definição do caminho a percorrer é explicada de uma forma excessivamente linear para Vidigal se só se contempla uma única dimensão, que salienta a complexidade do caminho até a excelência do governo eletrónico caracterizado pela transformação e personalização totais. Assim, o Estado e a sociedade têm de garantir o desenvolvimento das dimensões política, tecnológica e social em todos os aspetos e serviços. A divergência salientada pode ter como origem as experiências profissionais dos dois

entrevistados, uma vez que Barros tem uma perspetiva desde a Unidade de Relações Internacionais, que tem uma vertente cooperativa e de promoção do Estado digital português no mundo, e Vidigal tem uma visão académica que considera o desenvolvimento das infraestruturas, a capacidade e vontade de adoção das tecnologias por parte da população, e a vontade política para desenvolver uma governação eletrónica aperfeiçoada que vai além da prestação de serviços digitalizados.

Finalmente, a estratégia futura para melhorar a governação eletrónica em Portugal de Barroso difere da de Vidigal. Para a responsável da AMA, é preciso colocar o foco na melhoria de serviços já existentes e expandir a sua utilização, como a Chave Móvel Digital, e potenciar a rede de Espaços Cidadão para assegurar os serviços *omnilaterais*, enquanto Vidigal acha que a autêntica transformação passa por simplificar o *back-office*, apresentar toda a informação e serviços ao cidadão de uma forma transparente e perceptível, e assegurar a acessibilidade das TIC a toda a população juntamente com programas de literacia digital. Podemos concluir, então, que Barroso aposta na integração de serviços e de sistemas, que corresponderia a dar mais valor à quinta fase da meta-síntese de modelos de maturidade do governo eletrónico. Por sua vez, Vidigal entende que a transformação organizacional e a capacidade da população para adotar as TIC são elementos centrais para impulsionar o desenvolvimento sustentável da governação eletrónica em Portugal.

Além disso, as implicações da transformação digital na AP e na cidadania são destacadas e podem ajudar a mudar a cultura de confiança entre o Estado e os cidadãos. Mesmo assim, enquanto Vidigal acha que a modernização e transformação da AP não ajudam a potenciar a participação digital, mas sim a cultura associativa e de implicação da cidadania na vida política do país, Barroso defende o contrário, uma vez que se vão habilitando novos canais de interação entre o Estado e o cidadão. Há consenso nas outras questões desta temática, como a não necessidade de travar a transformação digital por razões de falta de segurança contra a democracia, uma vez que se pode realizar esta evolução potenciando a democracia a partir da implementação da transparência em todos os processos burocráticos. No mesmo sentido, a proteção de dados tem vindo a ser um ponto central para possibilitar uma transparência responsável com a aprovação do Regulamento Geral de Proteção de Dados da UE e com a negociação

da Ato de Governo de Dados da UE. Da mesma forma, em Portugal existe uma proibição constitucional da existência de um número nacional único de identificação¹² para manter a separação de sistemas analógicos de forma a garantir a segurança dos dados dos cidadãos, que já não tem, porém, nenhuma utilidade para os sistemas digitais e acaba por ser um obstáculo administrativo segundo Vidigal.

No que diz respeito à integridade da democracia na Estónia, ou seja, a manutenção dos direitos individuais e coletivos da sociedade e do sistema eleitoral equitativo, o sistema de votação eletrónica não presencial opcional aparece no centro dos receios para Vidigal pelos problemas de segurança que representa, uma vez que seria relativamente fácil extrair os dados dos votantes, juntamente com o partido em que votaram. A proposta do académico centra-se no *crowd auditing* e em separar a identidade do voto antes de fazer qualquer repositório, algo que atualmente não acontece. No entanto, esta solução impediria que os eleitores que quisessem retificar o voto através da internet o pudessem fazer e poderia haver coerção efetiva do voto por parte de terceiros.

Finalmente, a cooperação entre Portugal e a Estónia não parece ter um foco bilateral, mas sim um que se encontra no contexto da União Europeia e nos grupos de intercâmbio de ideias e experiências como o *Digital Nations*, a *European Coalition of the Willing* e, com mais recorrido, o *International Council for Information technology in Government Administration* (ICA).

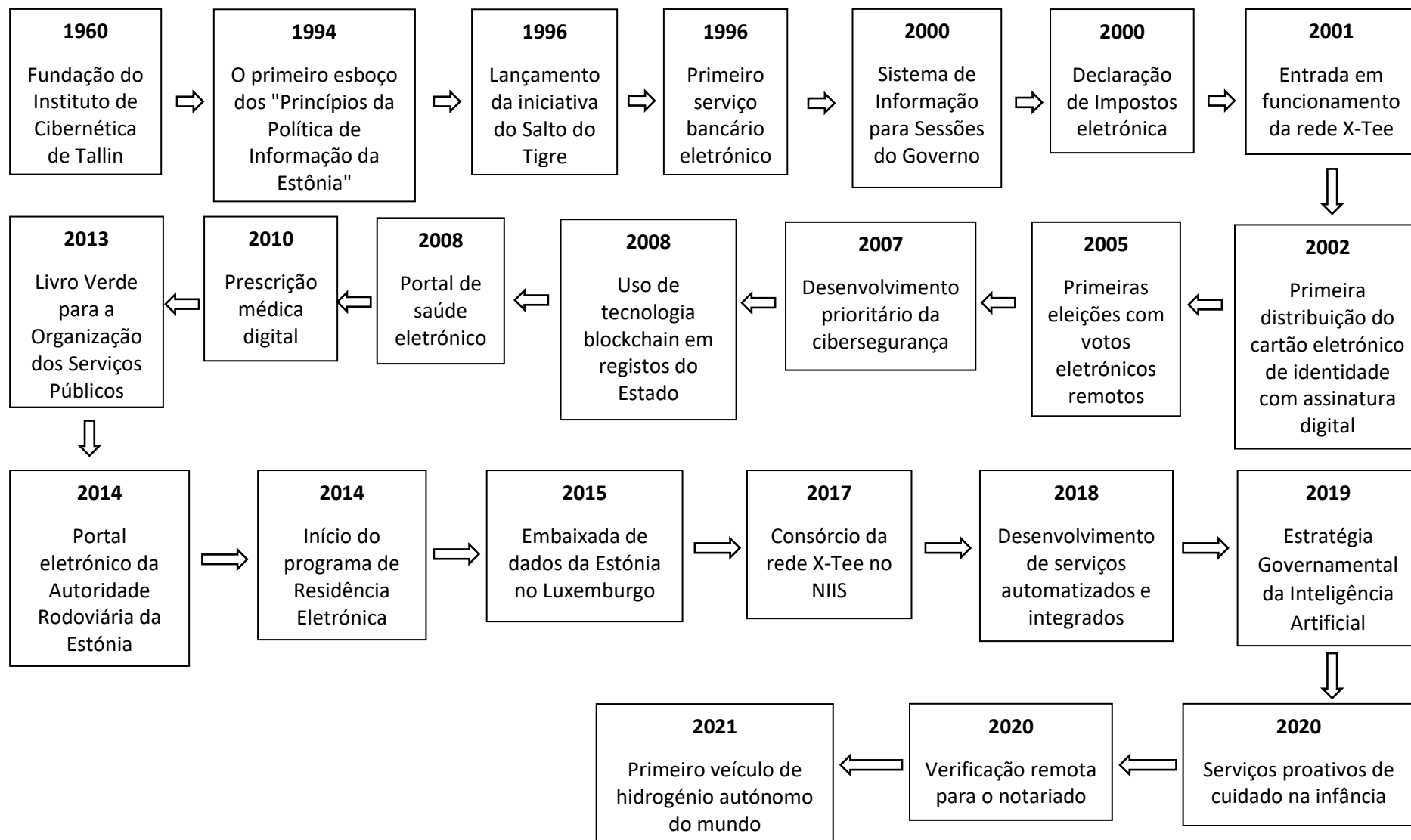
¹² “É proibida a atribuição de um número nacional único aos cidadãos.”, alínea 5ª do artigo 35º da Constituição da República Portuguesa, aprovada em 1976.

Capítulo VI: A Estónia e a governação eletrónica

A República da Estónia é um estado criado em 1918 na parte noroeste do mar Báltico e que, desde 1940 até 1991, esteve sob ocupação e administração, primeiro, da Alemanha nazi e, depois, da União de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Em 1991 e seguindo a lógica da dissolução da URSS, a Estónia torna-se um estado independente, desvinculando-se totalmente da nova Federação Russa e começa o seu percurso para construir as infraestruturas e identidade do país, aproximando-se da UE. Atualmente, a Estónia já não tem uma economia centralizada e controlada pelo estado, mas sim uma economia de mercado dentro de um contexto europeu e democrático. A transição pós-soviética tem tido como um dos atores principais o desenvolvimento do governo e governação eletrónicos. A promoção internacional do país tem como um dos eixos centrais a vontade de se distanciar do passado comunista enquanto ainda não conseguiu incluir a minoria russa na construção nacional estoniana (Björklund, 2016: 915), que representa quase vinte e cinco por cento da população.

VI.1. A evolução da governação eletrónica na Estónia

Em seguida, apresentamos um esquema dos projetos chave que permitem perceber a evolução do governo eletrónico na Estónia, que começa décadas antes da sua independência, e que se baseia na linha temporal que aparece no site do *e-Estonia Briefing Centre* (E-Estonia, 2021) juntamente com outra bibliografia relevante.



A raiz da comunidade especializada nas TIC pode-se encontrar no Instituto de Cibernética de Tallin fundado em 1960 e que esteve operativo até 2016 (Institute of Cybernetics, 2016). Este instituto destacava-se de instituições semelhantes na URSS porque baseava as suas investigações na programação informática em vez de na matemática ou na engenharia (Kitsing, 2011: 90). Esta origem do capital humano de especialistas e investigadores em TIC da Estónia permitiu que em 1994 fosse traçada a primeira estratégia para modernizar a administração herdada dos tempos soviéticos e convertê-la numa funcional. Assim, foi desenvolvido um único departamento para gerir o desenvolvimento informático dentro do governo que contava com uma verba específica do Orçamento do Estado (Kitsing, 2011: 91). A segunda estratégia, desenvolvida para garantir a distribuição, instalação e funcionamento das TIC nas escolas do país e aprovada em 1996, foi a Iniciativa Tiigrihüpe (Salto do Tigre, em estoniano). Esta, mesmo tendo um programa modesto e pouco inovador, permitiu à Estónia aproximar-se dos outros países ao seu redor (Kitsing, 2011: 91).

O passo que marcou um antes e um depois na história da governação eletrónica na Estónia foi a disponibilização dos bancos online em 1996. Este novo serviço permitiu que os cidadãos de zonas com menos densidade populacional tivessem serviços desmaterializados sem terem de se deslocar por grandes distâncias até uma agência. O efeito colateral desta medida interbancária foi que o método de identificação cidadina se tornou seguro e cómodo e, enquanto o Estado não normalizou a identificação eletrónica, foi usada para aceder a serviços de diversas agências estatais e para pagar impostos. Esta colaboração público-privada, juntamente com as iniciativas e programas estatais para as TIC durante os anos de 1990, iniciaram e marcaram o caminho que a Estónia iria seguir durante a década de 2000.

Já em 2000, o Conselho de Ministros estreou o Sistema de Informação para Sessões do Governo o Gabinete Eletrónico, que permitiu reduzir significativamente o tempo de reunião do Conselho de Ministros. Anteriormente, as reuniões tinham uma duração média de quatro a cinco horas e implicavam muitos processos burocráticos internos. Com o novo sistema, os ministros reúnem-se, em média, entre trinta e noventa minutos, que são ocupados pelas decisões que não conseguem ter um quórum dentro do governo (E-Estonia, 2021).

No mesmo ano, a declaração de impostos equivalente ao IRS em Portugal é disponibilizada para o seu preenchimento e execução online na Estónia. Atualmente, este serviço é usado por 98% dos contribuintes pela sua rapidez e facilidade de uso para o usuário (E-Estonia, 2021), mas ainda há a possibilidade de apresentar a declaração presencialmente.

Vendo que o desenvolvimento das soluções dentro das diferentes agências da administração pública estoniana avançava heterogeneamente, mas também que a interconexão entre elas era muito limitada e criava duplicidade de dados muitas vezes desatualizados, foi criada a rede de interoperabilidade estoniana X-Tee, ou X-Road em inglês, em 2001. Juntamente com a aprovação, também em 2001, da Lei da Informação Pública (Riigi Teataja, 2000) que proibia explicitamente que mais de uma instituição tivesse a possibilidade de arquivar o mesmo dado, e obrigava a disponibilizar os dados através da rede X-Tee, o princípio de “Só uma vez” (*Once-Only*) foi uma realidade cada vez mais estendida na administração pública (Metcalf, 2019: 6).

Seguindo a lógica de transformar os serviços estatais para serem totalmente operativos e seguros no mundo digital, em 2002 o Governo estoniano achou conveniente trocar o documento civil de identificação por um que também servisse como identidade e assinatura digitais, com a integração de um chip identificativo que contém dois números de identificação pessoal: o primeiro, de quatro algarismos é usado como chave de acesso; e o segundo, de cinco algarismos é usado como chave para a assinatura digital. A partir do momento da sua disponibilização, o cartão foi ganhando importância e converteu-se na chave de entrada para todos os serviços atuais e futuros (European Commission, 2020: 32). Porém, o uso da identidade digital não teve uma adesão instantânea, uma vez que a identidade bancária era mais usada e conhecida. Assim, os bancos começaram a restringir o uso e as funcionalidades da sua identificação para levar os cidadãos a usarem a nova maneira de se identificarem nos meios digitais e os municípios passaram a usar os cartões digitais de identidade como método de pagamento para o transporte público (Kitsing, 2011: 10).

Em 2005, foi dado um dos passos mais relevantes para a governação digital na Estónia com a consolidação do voto eletrónico remoto nas eleições autárquicas. A partir deste ponto, todas as eleições legislativas, europeias e autárquicas apresentaram ao

eleitor a possibilidade de votar via internet usando a identidade digital que proporciona o documento eletrónico de identidade, que convive com o método tradicional (Björklund, 2016: 918 e 920). O facto de poder votar através da internet é um dos elementos mais atraente a nível internacional em relação ao governo eletrónico na Estónia. Este método de votação é único no mundo, uma vez que se trata de um sistema que superou a fase de projeto piloto, diferentemente da Noruega ou da Suíça que só realizaram provas pontuais. O método remoto nunca teve nenhum problema reportado e o seu uso aumenta eleição após eleição, tendo chegado a quase metade do total dos votos nas eleições legislativas de 2019 e com uma confiança por parte do eleitorado do 70% (E-Estonia, 2021). De seguida, apresentamos um gráfico em que compilamos a informação obtida da Comissão Eleitoral da República da Estónia (2013, 2021) e da E-Estonia (2021) sobre a evolução do uso do voto eletrónico desde a sua implementação:

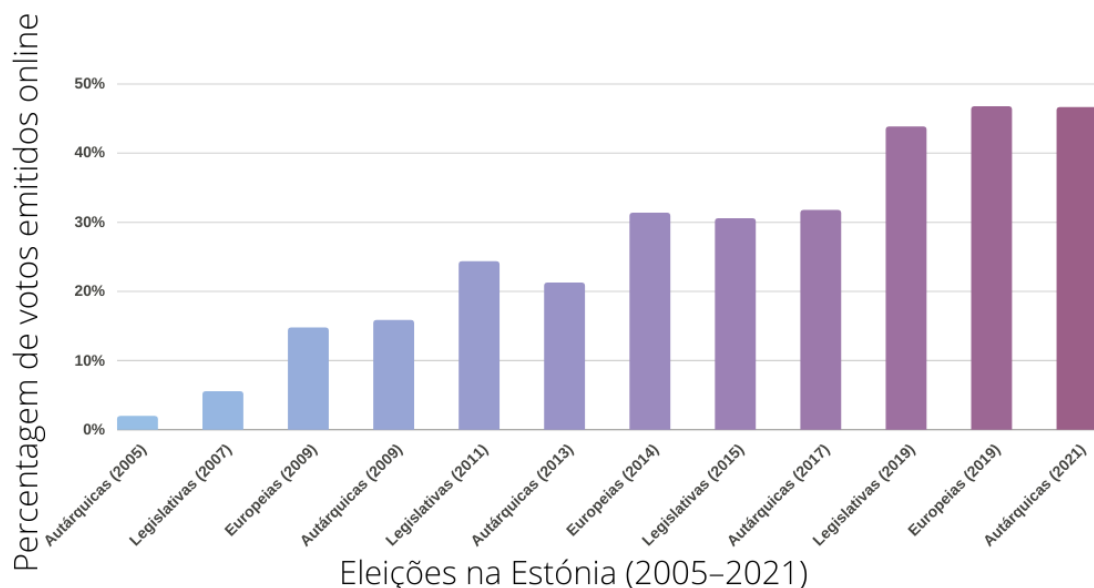


Figura 7: Evolução do uso do voto eletrónico (*i-voting*) nas eleições na Estónia desde 2005 (Comissão Eleitoral da República da Estónia, 2013, 2021; E-Estonia, 2021)

Esta evolução é indicativa da confiança que os cidadãos estonianos têm nos serviços eletrónicos, no caso, tão sensíveis como o voto eletrónico. Com efeito, o método de voto remoto é melhorado constantemente a nível de segurança e de usabilidade para manter e aumentar a boa reputação do sistema. Por exemplo, recentemente, foi introduzida uma função para poder saber se o voto foi registado corretamente (Metcalf, 2019: 8). Para evitar a coerção, o voto eletrónico pode ser

corrigido a qualquer momento dentro do período eleitoral e o voto presencial elimina qualquer registo digital (Goede, 2019: 222).

A fragilidade da transformação da sociedade estoniana numa digital expôs-se quando, em abril de 2007, as instituições públicas e privadas mais importantes do país, incluindo ministérios e bancos, receberam um ataque cibernético massivo durante três semanas seguidas com a alegada ajuda do Estado russo pelas tensões étnicas de então derivadas da mudança de lugar do memorial e cemitério do Soldado de Bronze dedicado aos combatentes da Segunda Guerra Mundial em Tallinn (Traynor, 2007). Depois deste ataque, cujas sequelas foram a interrupção de boa parte dos serviços estatais, o Estado estoniano, com a ajuda da União Europeia e da NATO, fundou instituições para melhorar a cibersegurança sediadas em Tallinn, como o Centro de Excelência Cooperativa de Defesa Cibernética da NATO (sendo as siglas em inglês CCDCOE) fundado em 2008 e que tem como missão principal a investigação e o treino militar no hábito da defesa informática. Além disso, foi também fundada em 2011 a Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, conhecida como eu-LISA (CCDCOE, 2021; E-Estonia, 2021; eu-LISA, 2021). Em 2008, desenvolveu-se uma tecnologia de blockchain própria da Estónia, designada KSI, que permite ter um registo acurado das atividades das agências estatais minimizando o perigo de que terceiros o manipulem; e foi criada a Unidade Cibernética da Liga de Defesa da Estónia, associada com o Ministério de Defesa da Estónia (Kaljurand e Miklaucic, 2017: 116; E-Estonia, 2021).

Também em 2008, disponibilizou-se o sistema de registo de saúde digital, permitindo interconectar as informações dos fornecedores de sistemas de saúde num único perfil para cada utente e com a possibilidade de o utente restringir quem pode aceder. Este novo sistema integrado permite que, em situações de emergência, os médicos e paramédicos tenham a possibilidade de saber todos os pormenores sobre a saúde do utente. A nível de saúde, também se avançou na desmaterialização com a habilitação da prescrição médica eletrónica em 2010.

Em 2013, o Ministério dos Negócios Económicos e das Comunicações, responsável pelo desenvolvimento do governo eletrónico, publicou o Livro Verde para a Organização dos Serviços Públicos para poder ter uma estratégia mais sólida e

atualizada. Neste Livro Verde, define-se a natureza dos serviços públicos, fornecendo uma visão geral dos retos do governo eletrónico, tendo em conta os problemas dos cidadãos e das empresas encontrados durante o uso de serviços públicos. Também são localizados os problemas encontrados pelos governos locais na prestação de tais serviços, o Livro Verde sugere ainda possíveis soluções para os problemas definidos e elenca as medidas para concretizar estas soluções (E-Estonia, 2021; Ministry of Economic Affairs and Communications, 2021).

Em 2014, agregaram-se todos os serviços da Autoridade Rodoviária da Estónia num único portal, visto que era um dos pontos fracos do governo eletrónico estoniano. No mesmo ano, disponibilizou-se internacionalmente o serviço de Residência Eletrónica na Estónia Digital. Este status permite a qualquer empresa ou particular operar comercialmente em solo europeu em troca de uma taxa ao Estado estoniano e tem atraído mais de 83 mil investidores.

Tendo em conta as discontinuidades históricas e a dificuldade para manter a sua independência nos últimos cem anos, a Estónia iniciou o estabelecimento de um centro de processamento de dados de alta fiabilidade no Luxemburgo, em 2015 e consolidado em 2017, que serve de cópia de segurança de toda a informação do Estado em tempo real com o uso da tecnologia blockchain KSI. Este centro, propriedade exclusiva da República da Estónia, tem o estatuto de embaixada e pode ser usado se o território da Estónia for invadido ou se existir algum desastre no país que comprometa as infraestruturas nacionais (E-Estonia, 2021).

Em 2017, o Instituto Nórdico de Soluções de Interoperabilidade (NIIS), instituição fundada em 2013 e que conecta os programas de interoperabilidade da Estónia e da Finlândia, assumiu a gestão da X-Tee e de outras soluções eletrónicas para poder avançar na partilha de dados a nível internacional entre os dois países (E-Estonia, 2021; Nordic Institute for Interoperability Solutions, 2021). Um ano depois, os primeiros serviços totalmente automatizados (*seamless services*) entraram em funcionamento para reduzir ainda mais a burocracia, nomeadamente a do *back-office*, que necessitava de funcionários do estado para aceitar processos. Com o novo modelo só há um controlo humano aleatório de processos. Um exemplo deste tipo de serviços é a atenção infantil proativa, disponibilizada em 2020, e que consiste na adjudicação automática de

benefícios para famílias com recém-nascidos depois de estes serem inscritos no Registo da População.

Em 2019, o Governo estoniano aprovou a Estratégia Governamental da Inteligência Artificial para poder dar, o mais cedo possível, um marco legal e o apoio necessário a esta TIC, a Inteligência Artificial, de última geração e ainda em desenvolvimento (E-Estonia, 2021; European Commission, 2021).

A pandemia do vírus SARS-CoV-2 fez com que um dos últimos três serviços¹³ que não estavam disponíveis *online* tivesse a sua versão digital: a compra e venda de imobiliário. O sistema notarial, que ainda tinha este serviço unicamente de maneira presencial, passou a ter um sistema de autenticação e verificação totalmente digital para minimizar os efeitos negativos das restrições de movimento conjunturais.

Finalmente, em 2021, Estónia demonstrou que quer liderar a inovação tecnológica além das TIC com a apresentação do primeiro carro de hidrogénio autónomo desenvolvido pela parceria público-privada entre a Universidade de Tartu e a empresa Auve Tech.

Em conclusão, a estratégia da Estónia em matéria de governação eletrónica foi, ao início, caótica e a maioria das iniciativas destacáveis vinham do mundo privado e de parcerias público-privadas. Posteriormente, a partir de 2007, a promoção exterior do “milagre estoniano” e a experiência do governo fizeram com que o Estado assumisse o controlo da gestão dos passos a seguir.

¹³ Até 2020, os únicos três serviços que não têm nenhum canal digital eram o casamento, o divórcio e a compra e venda de imobiliário, uma vez que são mais suscetíveis a coerção.

VI.2. Uso das TIC na Estónia e a posição internacional do país

Tal como se apresentou na subsecção sobre Portugal, também nesta secção se abordarão algumas informações obtidas através da Eurostat. Os dados apresentados são, na nossa perspetiva, representativos de vários aspetos a ter em conta ao analisar a operabilidade do governo eletrónico estoniano. Assim, tal como foi feito para Portugal, teremos em conta tanto a capacidade de aceder a serviços digitais por parte dos cidadãos, como a existência destes mesmos serviços.

Assim, analisaremos, em relação à Estónia, as evoluções do rácio de população que usa a internet para interagir, obter informação, transferir formulários oficiais e enviar formulários preenchidos às autoridades públicas. Tomar-se-ão em conta os valores do nível de acesso à internet e as principais razões para não a ter nos agregados familiares, assim como as capacidades digitais individuais na Estónia.

De forma paralela à análise que se fez para Portugal, optámos por considerar um intervalo temporal de cinco anos para perceber se existe algum tipo de evolução significativa destes parâmetros.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pessoas que usam a internet para interagir com as autoridades	77%	78%	79%	80%	80%	82%
Pessoas que usam a internet para obter informação das autoridades públicas	66%	65%	69%	69%	67%	69%
Pessoas que usam a internet para transferir formulários oficiais das autoridades públicas	41%	40%	48%	48%	44%	47%
Pessoas que usam a internet para mandar formulários preenchidos às autoridades públicas	68%	70%	71%	74%	75%	76%
Nível de acesso à internet nos agregados familiares	86%	88%	90%	90%	90%	92%
Razões para não ter internet nos agregados familiares ¹⁴	O agregado familiar considera o acesso desnecessário (75%)	O agregado familiar considera o acesso desnecessário (69%)	Sem dados	O agregado familiar considera o acesso desnecessário (75%)	Sem dados	Sem dados

¹⁴ Neste parâmetro, optamos por indicar os motivos por não ter internet nos agregados familiares e a percentagem de importância.

Pessoas com competências digitais mínimas	60%	60%	Sem dados	62%	Sem dados	Sem dados
---	-----	-----	-----------	-----	-----------	-----------

Tabela 3: Acesso à Internet e competências digitais na Estónia. Fonte: Eurostat¹⁵. Elaboração própria.

A análise dos dados acima apresentados mostra que, em termos de uso de internet em interação com autoridades ou no pedido de informação a autoridades, o número de usuários é extremamente elevado (entre 65% e 85%), verificando-se, ainda, um crescimento lento, mas constante.

Quanto ao uso da internet na transferência de formulários oficiais e o seu envio para as autoridades, percebemos que existe uma disparidade entre estes dois processos: os valores relativos à transferência de formulários são relativamente baixos entre 40% e 50%, enquanto o seu envio supera os 70%. Tal pode ser resultado da extrema digitalização da recolha e racionalização de dados da Administração Pública estoniana, que tende a recorrer a formulários integrados nos *sites* institucionais do país.

Em relação ao nível de acesso à internet nos agregados familiares da Estónia, é visível uma tendência ligeiramente crescente, chegando, em 2021, a atingir os 92%. A pequena percentagem da população que não tem acesso à Internet em casa apresenta como principal, e quase único, motivo para tal a ausência de necessidade deste serviço. Porém, esta informação não é sinónima de considerar a internet desnecessária, uma vez que a Estónia tem bons pontos de acesso à internet de forma pública.

¹⁵ Foram consultadas as bases de dados disponíveis nos seguintes endereços:
https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_bde15ei&lang=en
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_ci_in_h/default/table?lang=en
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_pibi_rni/default/table?lang=en
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_sk_dskl_i/default/table?lang=en

Por fim, quanto às competências digitais mínimas que as pessoas devem ter para usar as TIC, observa-se que, aproximadamente, dois terços da população estoniana têm um conhecimento mínimo para usar as novas tecnologias. Ainda que esta percentagem apresente um valor superior à média europeia, como se verifica no gráfico retirado da Eurostat, não parece estar num momento de crescimento relevante. Esta estagnação, numa sociedade altamente digital, pode dificultar a adoção de serviços digitais por parte da restante população, que irá preferir os canais tradicionais.

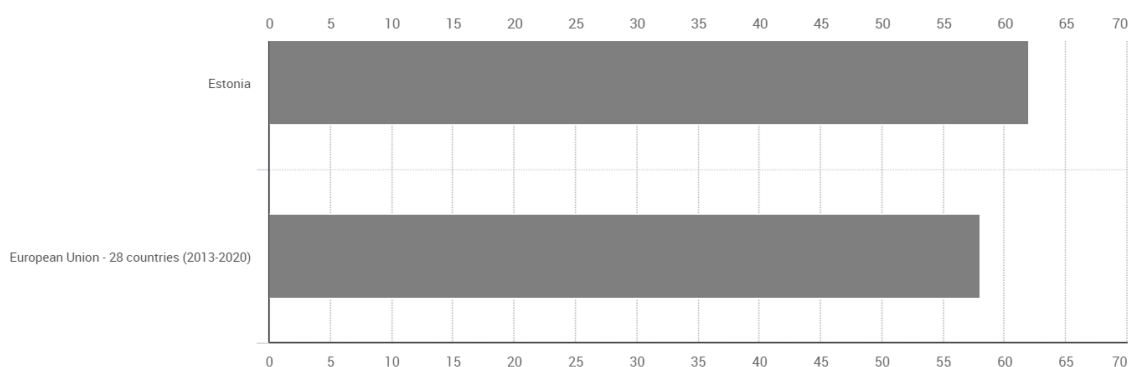


Figura 8: Percentagem da população com competências digitais mínimas na Estónia e na UE (2019).

Fonte: Eurostat¹⁶.

Assim como se fez em relação a Portugal, consideramos também importante referir o lugar da Estónia no mundo em relação ao desenvolvimento do governo eletrónico. A observação do gráfico e da tabela mostram que a Estónia está numa posição privilegiada do *ranking* mundial, ficando abaixo da Dinamarca e da Coreia do Sul, que ocupam o primeiro e segundo lugares, respetivamente. Parece-nos também relevante destacar a transição que ocorreu entre 2018 e 2020, em que o país passou do 16º lugar, com um valor de 0,84860 no *ranking*, para o terceiro, com um valor de 0,94730.

¹⁶ Foi consultada a base de dados disponível no seguinte endereço:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_sk_dskl_i/default/bar?lang=en

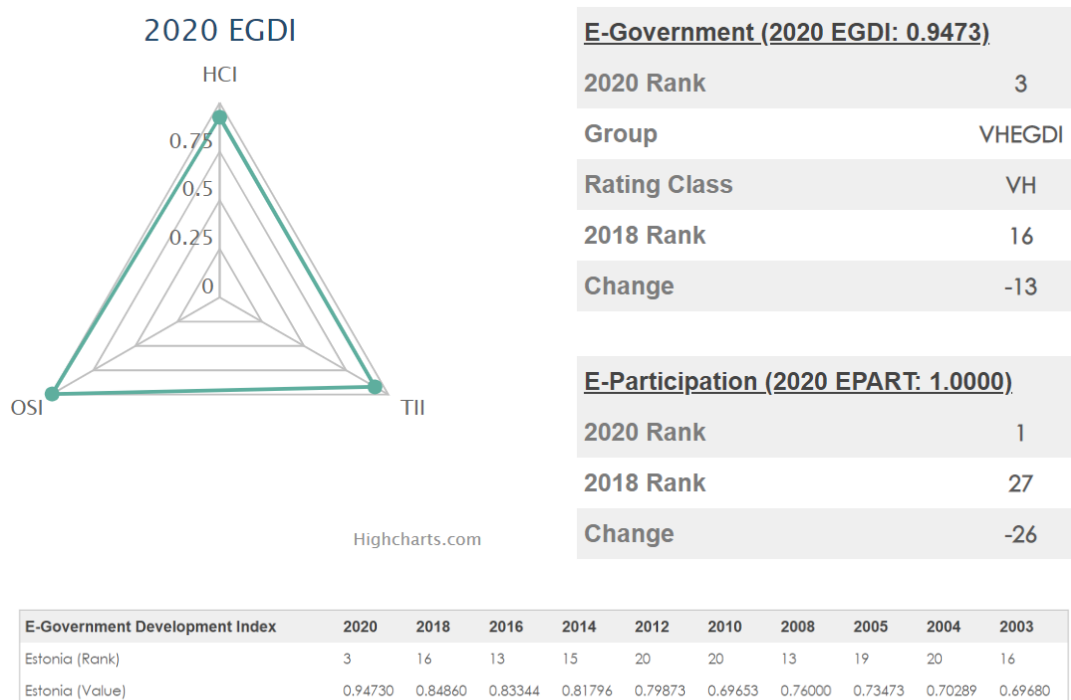


Figura 9: Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico (EGDI) e parâmetros de análise para a Estónia. Fonte: Nações Unidas¹⁷.

Consideramos que os dados apresentados mostram, de uma forma clara, a situação estoniana em relação ao desenvolvimento do governo eletrônico e da sua adoção por parte da população. A análise destas informações revela a situação privilegiada do país em vários aspetos, mas, principalmente, na possibilidade e facilidade no acesso à internet e à maioria dos serviços do estado de uma forma remota. Assim, estes dados parecem evidenciar o carácter exemplar da Estónia, que tem feito uma aposta forte em infraestruturas de telecomunicações, capital humano e serviços em linha.

¹⁷ Foi consultada a base de dados disponível no seguinte endereço:
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/57-Estonia>

VI.3. A governação eletrónica vista pelos especialistas: avaliação e potencial futuro

Em seguida, analisar-se-ão as respostas dadas nas entrevistas pelo Dr. Florian Marcus e pela Dra. Anett Numa, assessores de transformação digital no e-Estonia Briefing Centre / Enterprise Estonia, e também pelo Professor Doutor Robert Krimmer, professor e investigador de governação eletrónica no Departamento Ragnar Nurkse da Universidade de Tecnologia de Tallinn. De forma a poderem ser tratadas, as respostas foram resumidas e interpretadas e, de seguida, serão analisadas considerando cinco grandes temáticas: a governação eletrónica e a sua coordenação na União Europeia, a governação eletrónica na Estónia, as implicações da transformação digital na AP e na cidadania, a democracia eletrónica na Estónia e a cooperação entre a Portugal e a Estónia.

No que diz respeito ao papel da UE na transição digital dos estados-membros, percebemos que existe uma opinião positiva, outra negativa e uma neutra. Os três entrevistados destacam o papel eminentemente coordenador e padronizador das instituições da União Europeia limitadas pelas últimas vontades dos estados-membros. Marcus salientou que, ainda que os países pequenos da União, que são os que avançaram, maioritariamente, de uma forma mais rápida na digitalização, tenham pouco poder de decisão, o papel das instituições europeias é o correto. Por outro lado, Numa acha que há uma clara falta de liderança por parte da Comissão e Parlamento Europeus para resolver as disparidades entre os países e dinamizar as trocas de soluções e de ideias. No sentido da falta de reformas, Krimmer destacou que as mudanças estruturais da UE são cada vez mais complicadas de se realizarem pela quantidade de estados-membros, embora a iniciativa Década Digital da Europa, apresentada em 2021 pela Comissão Europeia, possa potenciar a coordenação informal.

Segundo, a governação eletrónica estoniana conseguiu ter uma robustez salientada pelos dois assessores e pelo académico, construída desde a restauração da independência em 1991. Os pontos centrais desta consistência são a transparência dos sistemas estatais, a colaboração entre instituições públicas e privadas; o empoderamento por parte do cidadão; a integridade, o fácil intercâmbio, a confidencialidade e não duplicidade dos dados; a educação nas TIC ao longo da vida; e a identificação digital fácil e acessível que se pode usar no dia a dia. Ainda assim, a

Estónia enfrenta desafios: embora os sistemas eletrónicos estonianos sejam feitos para todas as gerações e grupos étnicos do país, a minoria russa e as populações mais isoladas são quem menos usa os canais digitais para interagir com as autoridades. A sua inclusão é prioritária para Numa, que destaca que na década passada foram criados meios de comunicação social estonianos em russo, como o canal de televisão estatal ETV+ lançado em 2015. A transformação rápida do estado não conseguiu construir canais de participação eletrónica eficazes além do voto eletrónico remoto, mas quer reverter esta situação com a promoção do site *Rahvaalgatus.ee*, herdeiro do site falido *Osale.ee*, que permite apresentar iniciativas e propostas de lei por parte dos cidadãos para serem discutidas no Parlamento da Estónia.

No plano das implicações da transformação digital na AP e na cidadania, Marcus e Krimmer consideram muito difícil que a cultura política de qualquer país possa mudar devido às alterações de canais comunicativos entre as instituições públicas e a cidadania. No entanto, Numa mostra-se otimista e destaca que um aumento da transparência do estado e dos seus serviços pode potenciar uma maior implicação política e Marcus remarca que o desenvolvimento correto do governo eletrónico reforça a democracia, embora o Estado tenha o dever de liderar a digitalização. As vantagens do sistema estoniano são a capacidade de dar mais e melhores serviços a toda a população sem a necessidade de nenhum contacto com as instituições, mas isso significa que a distância e desvinculação entre o Estado e a população fica maior. Um dos pontos em que os três especialistas concordaram foi na alta segurança da privacidade e do bom uso dos dados que tem o Estado estoniano que, seguindo o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia, se rege pela transparência e o Princípio de Só Uma Vez.

A conservação e melhoria da democracia estoniana também não parece ser uma preocupação devido aos controlos rigorosos que são feitos também na parte digital do Estado, sendo a X-Road o único canal usado pelo intercâmbio de dados. Marcus e Numa destacam outro tipo de problemas da era digital, como os dilemas éticos ou a necessidade de monitorizar as notícias falsas. No que diz respeito à construção de novos canais digitais democráticos, a má experiência do site participativo *Osale* que, segundo Krimmer, tinha os pecados capitais de ser extremamente informal na apresentação de

iniciativas e pouco transparente em relação ao percurso que as participações deveriam seguir desde a sua criação até serem votadas no Parlamento. Tal fez com que o seu sucessor, *Rahvaalgatus*, fosse planeado para ser útil, fácil de se usar e defendido por instituições e cargos políticos como a ex-Presidente da República da Estónia. Os orçamentos participativos também foram destacados por Numa para fomentar a participação eletrónica cidadina.

Finalmente, a cooperação entre Portugal e a Estónia é descrita dentro do contexto da União Europeia e do *Digital Nations*, sendo o êxito maior desta colaboração a interoperabilidade da receita médica eletrónica entre os dois países. Mesmo assim, Numa destacou que a Estónia tem como sócios prioritários aqueles que formam o Instituto Nórdico para Soluções de Interoperabilidade (NIIS, nas suas siglas em inglês) pela sua maior afinidade política e cultural.

Capítulo VII: Conclusões

Com este trabalho pretendemos contribuir para o esclarecimento das questões do governo e da governação eletrónicos. Neste sentido, foram tomados como estudo de caso Portugal e a Estónia com o objetivo de aferir se existe uma cooperação ativa entre estes dois estados nesta área e qual o papel da União Europeia nesta cooperação.

Acreditamos que a investigação desenvolvida contribui para a compreensão destas questões, bem como para perceber o ponto da evolução da maturidade do governo eletrónico nos dois países referidos, e conseguir obter informações da perspetiva de peritos na área. Assim, decorrem deste estudo algumas conclusões principais, que aqui se apresentam:

(I) O papel da União Europeia parece limitar-se a estabelecer recomendações e marcos para facilitar a cooperação e integração dos sistemas de governo eletrónico dos estados-membros. Assim, não se verifica um papel vinculativo nas guias para progredir na referida integração, uma vez que são os estados-membros que têm o poder de decisão.

(II) No que diz respeito à procura da existência de cooperação entre Portugal e Estónia, verificou-se que também não é ativa e que, quando existe, é feita através da União Europeia e outras organizações internacionais como, por exemplo, o Digital Nations. Neste caso, a natureza da colaboração é multilateral e não preferencial por parte de nenhum dos dois países. Além disso, o estudo mostrou que a Estónia tem como sócio preferencial a Finlândia, em primeiro lugar, os estados nórdicos, em segundo, e, por fim, as restantes Repúblicas Bálticas.

(III) Em relação a Portugal, existem duas esferas preferenciais: os estados da União Europeia e os países da CPLP. Uma vez que Portugal faz parte do projeto económico e político da União Europeia, é necessária esta integração entre os estados que compõem este projeto que é comum. Durante esta investigação, percebeu-se que o segundo nível de sócios preferenciais para a interoperabilidade e cooperação, no que diz respeito ao governo eletrónico, são os estados-membros da CPLP. Um exemplo desta cooperação seria a possibilidade que têm os cidadãos brasileiros residentes em Portugal de ter o cartão de cidadão português, graças ao Tratado de Porto Seguro de 2000. Além

disso, por exemplo, como referiu Vidigal na entrevista realizada no âmbito desta dissertação, os registos médicos de Portugal e Cabo Verde têm uma alta interoperabilidade, fazendo com que os médicos dos dois países possam consultar os processos médicos sem burocracia.

(IV) Numa perspetiva comparada das características da governação eletrónica entre a Estónia e Portugal, verificou-se, apesar de a Estónia ser um estado que recuperou a sua independência apenas em 1991, traçou uma estratégia de organização governativa mais a longo prazo, aproveitando o capital humano do Instituto Cibernético de Tallin, de origem soviética, e a ideia da automatização do aparato burocrático do novo estado. Desta forma, a Estónia conseguiu superar a dificuldade que seria criar um estado de raiz com um sistema burocrático clássico, sem os devidos recursos económicos, materiais e humanos. Por outro lado, Portugal tem uma cultura burocrática bastante enraizada, que a mudança do Regime da ditadura para democracia não mudou. Assim, a racionalização burocrática e a sua digitalização tornam-se mais difíceis, o que se verifica na falta de uma estratégia bem delineada.

(V) Quanto à transição digital administrativa e à forma como pode afetar a relação entre cidadãos e instituições públicas, existem perspetivas diferentes: uma otimista e outra um pouco mais pessimista. A otimista, representada por Barroso, considera que apenas há implicações positivas, uma vez que esta transformação digital só aumenta a transparência e a interação entre os cidadãos e as instituições. Diferentemente, a visão pessimista mencionada por Vidigal refere que para que esta mudança tenha implicações positivas é necessário potenciar os canais de transparência e os serviços digitais têm de se adaptar ao uso geral da população.

(VI) O desenvolvimento da democracia digital na Estónia e em Portugal parece estar num estágio inicial, mesmo no caso da Estónia, que está em primeiro lugar no *ranking* da participação eletrónica das Nações Unidas. No caso da Estónia, a medida mais destacável é a possibilidade de votar de forma eletrónica e não presencial, salvaguardando as questões de segurança para o eleitor e para o processo eleitoral. Também a existência do portal de participação cidadã, designado www.rahvaalgatus.ee e herdeiro do portal www.osale.ee, contribui para procurar o melhor canal de comunicação entre o estado e os cidadãos. Quanto a Portugal, salientamos que não

existe nenhum projeto relevante, sendo que apenas os orçamentos participativos municipais vão além da democracia representativa.

(VII) A análise das TIC dos dois países e a sua posição no Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrónico das Nações Unidas evidenciou as disparidades existentes entre Portugal e a Estónia. Os dados observados mostram, por exemplo, uma grande diferença na interação entre os cidadãos e o Estado, sendo a Estónia a que se destaca de uma forma mais positiva na implementação dos serviços digitais. Estes valores e também as posições dos dois países no *ranking* comprovam que Portugal beneficiaria de uma cooperação mais ativa com a Estónia para melhorar o seu desempenho e implementar estratégias de modernização administrativa.

Procurou-se que esta investigação respondesse aos objetivos anteriormente enunciados e consideramos que, em certa medida, as informações obtidas permitem compreender melhor as questões que se relacionam com governo e governação eletrónicos, com a evolução da digitalização na Estónia e em Portugal, e com a cooperação entre estes países. Porém, dadas as limitações de uma dissertação de mestrado, este não é um trabalho concluído e não foi possível analisar todas as implicações do tópico em estudo.

Assim, considera-se que, em trabalho futuro, se deverão desenvolver os seguintes aspetos:

(I) Analisar, de uma forma pormenorizada e comparada, o desempenho dos serviços públicos mais usados nos dois países, com o objetivo de compreender melhor a experiência do cidadão.

(II) Perceber quais são os principais impedimentos à implementação de serviços digitais em Portugal, entrevistando figuras chave com cargos políticos e administrativos ligados à modernização administrativa.

Bibliografia

A *Ciência Viva* (s.d.) *Ciência Viva*. Available at: <https://www.cienciaviva.pt/sobre/a-ciencia-viva> (Consultado em: 21 de abril de 2022).

Agência para a Modernização Administrativa (2022) *Cartão de Cidadão para recém-nascidos já pode ser pedido online, ePortugal*. Disponível em: <https://eportugal.gov.pt/pt/noticias/cartao-de-cidadao-para-recem-nascidos-ja-pode-ser-pedido-online> (Consultado em: 27 de abril de 2022).

AMA - AMA (2021) *Agência para a Modernização Administrativa*. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/a-ama>.

Androniceanu, A., Kinnunen, J. e Georgescu, I. (2020) 'E-Government clusters in the EU based on the Gaussian Mixture Models', *Administratie si Management Public*, (35), pp. 6–20.

APDSI (2011) *Homenagem a Uma Vida [2011]: Diogo Vasconcelos*. Disponível em: <https://apdsi.pt/2011/homenagem-a-uma-vida-2011-diogo-vasconcelos/> (Consultado em: 18 de abril de 2022).

Ardielli, E. e Halásková, M. (2015) 'Assessment of E-government in EU countries', *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 22(34), pp. 4–16.

Arterton, F. C. (1987) *Can Technology Protect Democracy?* Sage Publications.

Baskoy, T. (2009) 'The European Union and e-democracy: Interactive Policy-Making (IPM)', *International Journal of Electronic Democracy*, 1(2), pp. 217–232.

Björklund, F. (2016) 'E-government and moral citizenship: the case of Estonia', *Citizenship Studies*, 20(6–7), pp. 914–931.

De Blasio, E. e Sorice, M. (2018) 'Populism between direct democracy and the technological myth', *Palgrave Communications*, 4(1). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1057/s41599-018-0067-y>.

Buckley, C. e Mozur, P. (2019) 'How China Uses High-Tech Surveillance to Subdue Minorities', *The New York Times*. Disponível em:

<https://www.nytimes.com/2019/05/22/world/asia/china-surveillance-xinjiang.html?fbclid=IwAR1dQK3YPLjPIPd3YiR55UHNPOfTaTaXciR5ub38yfQchLSwJiVHn2XbSt8> (Consultado em: 29 de junho de 2021).

Candeias, A. F. (s.d.) *Mariano Gago, um fazedor de pontes, Arquivo de Ciência e Tecnologia da Fundação para a Ciência e a Tecnologia*. Disponível em: <https://act.fct.pt/mariano-gago-um-fazedo-de-pontes/> (Consultado em: 21 de abril de 2022).

Castro Vieira, R. (2018) 'The cyberpolitical space of the European Union: an overview of e-Government, e-Democracy and interoperability in the European space and its citizenship', *UNIO - EU Law Journal*, 4(2), pp. 117–127.

CCDCOE (2021) *About us*. Disponível em: <https://ccdcoe.org/about-us/> (Consultado em: 13 de outubro de 2021).

CEC (2001) *European Governance: A White Paper*. Brussels: European Commission.

Chun, S. A. *et al.* (2010) 'Government 2.0: Making connections between citizens, data and government', *Information Polity*, 15 (April).

Coleman, S. (2017) *Can the Internet Strengthen Democracy?* Cambridge: Polity Press.

Comissão Eleitoral da República da Estónia (2013) *Eleições dos Conselhos do Governo Local na Estónia em 2013*. Disponível em: <http://info.kov2013.vvk.ee/ulldinfo/> (Consultado em: 20 de dezembro de 2021).

Comissão Eleitoral da República da Estónia (2021) *Elections in Estonia*. Disponível em: <https://www.valimised.ee/en> (Consultado em: 20 de dezembro de 2021).

Constituição da República Portuguesa (1976) *Assembleia da República Portuguesa*. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> (Consultado em: 21 de agosto de 2021).

Criado, J. I. (2012) 'Interoperability of eGovernment for Building Intergovernmental Integration in the European Union', *Social Science Computer Review*, 30(1), pp. 37–60.

Cunha, V. *et al.* (2021) *Portugal Social em Mudança. Impactos Sociais da Pandemia*

COVID-19. Editado por A. Delicado e J. Ferrão. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Dedman, M. J. (2009) *The Origins and Development of the European Union 1945-2008*. Abingdon: Routledge.

DG Connect (2021) *European eGovernment Action Plan 2011-2015, EU Digital News*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020#Article>.

E-Estonia (2021) *e-Estonia — We have built a digital society and so can you, E-Estonia*. Disponível em: <https://e-estonia.com/> (Consultado em: 10 de abril de 2021).

Estonian ICT Export Cluster (2015) *X-Road - e-Estonia, e-estonia.com*. Disponível em: <https://e-estonia.com/component/x-road/>.

eu-LISA (2021) *Who We Are*. Disponível em: <https://eulisa.europa.eu/About-Us/Who-We-Are> (Consultado em: 13 outubro de 2021).

European Comission (2021) *Estonia AI Strategy Report | Knowledge for policy*. Consultado em: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/ai-watch/estonia-ai-strategy-report_en (Consultado em: 14 de outubro de 2021).

European Commission (2020) 'Digital Public Administration factsheet 2020 - Estonia'. Disponível em: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Public_Administration_Factsheets_EU_vFINAL.pdf.

European Commission (2021a) *About ISA² | ISA²*. Disponível em: https://ec.europa.eu/isa2/isa2_en.

European Commission (2021b) *Bangemann report: Europe and the global information society, CORDIS*. Disponível em: <https://cordis.europa.eu/article/id/2730-bangemann-report-europe-and-the-global-information-society> (Consultado em: 1 de julho de 2021).

European Commission (2022) *International Relations, Shaping Europe's digital future*. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/international-relations> (Consultado em: 28 de abril de 2022).

European Commition (2021) *The New European Interoperability Framework | ISA²*.

Disponível em: https://ec.europa.eu/isa2/eif_en (Consultado em: 3 de janeiro de 2021).

Falanga, R. (2018) 'O Orçamento Participativo Portugal (OPP): que modelo de scaling up?', *Boletim de Análise Político-Institucional*, (14), pp. 55–64.

Falco, E. e Kleinhans, R. (2018) 'Beyond Information-Sharing. A Typology Of Government Challenges And Requirements For Two-Way Social Media Communication With Citizens', *Electronic Journal of e-Government*, 16(1), pp. 32–45.

Faria Ferreira, A. (2020) *Voto Eletrónico: Uma reflexão comparativa sobre os sistemas de votação eletrónica e análise sobre a relação com a abstenção*. Universidade do Minho.

Figueiredo Afonso, C. M., Fernandes, H. J. e Pires Magalhães, C. (2020) 'Inclusão digital do idoso: uma agenda para tempos de Covid-19 e para o futuro', in Jacob, L. (ed.) *Livro de actas do V conferência científica internacional de projetos educativos para seniores*. Lisboa: Euedito, pp. 125–142.

Fonseca, P. (2004) 'Governo cria agência para a Sociedade do Conhecimento', *Público*. Disponível em: <https://www.publico.pt/2004/11/11/jornal/governo-cria-agencia-para-a-sociedade-do-conhecimento-195035> (Consultado em: 18 de abril de 2022).

Gibson, R. K., Römmele, A. e Ward, S. J. (eds) (2004) *Electronic Democracy: Mobilisation, organisation and participation via new ICTs*. London: Routledge.

Goede, M. (2019) 'E-Estonia: The e-government cases of Estonia, Singapore, and Curaçao', *Archives of Business Research*, 7(2), pp. 216–227.

Gomes, M. do R. dos S. G. (2018) *O eGovernment em Portugal: Literacia Digital e Dificuldades de Difusão de Políticas Públicas*. ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Hindman, M. (2009) *The myth of digital democracy*. New Jersey: Princeton University Press.

Ignazi, P. (2017) *Party and Democracy. The Uneven Road to Party Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.

Institute of Cybernetics (2016) 'Institute of Cybernetics at TUT'. Disponível em: <https://www.ioc.ee/wiki/doku.php?id=en:start> (Consultado em: 10 de outubro de 2021).

Jarne Muñoz, P. (2016) 'Nuevos vientos para las plataformas en línea en el mercado único digital', *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, (18), pp. 96–106.

JN / Agências (2021) 'Portugueses são quem menos compras online faz na União Europeia', *Jornal de Notícias*. Disponível em: <https://www.jn.pt/economia/portugueses-sao-quem-menos-compras-online-faz-na-uniao-europeia-13450385.html> (Consultado em: 31 de janeiro de 2022).

José Mariano Gago (1948 - 2015) (2015). Disponível em: [https://www.fct.pt/noticias/index.phtml.pt?id=109&/2015/4/José_Mariano_Gago_\(1948_-_2015\)](https://www.fct.pt/noticias/index.phtml.pt?id=109&/2015/4/José_Mariano_Gago_(1948_-_2015)) (Consultado em: 21 de abril de 2022).

Joshi, P. R. e Islam, S. (2018) 'E-government maturity model for sustainable E-government services from the perspective of developing countries', *Sustainability*, 10(6).

Kaljurand, M. e Miklaucic, M. (2017) 'An Interview with Marina Kaljurand, former Minister of Foreign Affairs of Estonia', *PRISM*. Institute for National Strategic Security, National Defense University, pp. 116–120.

Keohane, R. O. e Nye Jr., J. S. (2002) 'Governance in a globalizing world', in *Power and governance in a partially globalized world*. Nova Iorque: Routledge, pp. 193–218.

Kitsing, M. (2011) 'Success Without Strategy: E-Government Development in Estonia', *Policy & Internet*, 3(1).

Kratochvíl, P. e Sychra, Z. (2019) 'The end of democracy in the EU? The Eurozone crisis and the EU's democratic deficit', *Journal of European Integration*, 41(2).

Krimmer, R. *et al.* (2017) 'The Once-Only Principle Project: Position Paper on Definition of OOP and Situation in Europe', pp. 1–23. Disponível em: http://toop.eu/sites/default/files/D2.6_Position_Paper_OOP.pdf.

Layne, K. e Lee, J. (2001) 'Developing fully functional E-government: A four stage

- model', *Government Information Quarterly*, 18(2), pp. 122–136.
- Lee, J. (2010) '10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis', *Government Information Quarterly*, 27(3), pp. 220–230.
- Levy, R. (2021) 'Social Media, News Consumption, and Polarization: Evidence from a Field Experiment', *American Economic Review*, 111(3), pp. 831–870.
- Lloyd, R., Given, J. e Hellwig, O. (2000) 'The Digital Divide: Some Explanations', *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, 7(4), pp. 345–358.
- Long, C. K. (2018) 'A Newly Assessment Framework of e-Governance: A Comparative Study between Republic of Korea and Singapore'. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Máchová, R. e Lněnička, M. (2010) 'Electronic services of eGovernment in the European Union countries'.
- Marcelino, V. (2021) '23 anos de testes e nenhum resultado. Porque não avança o voto eletrónico?', *Diário de Notícias*, 22 de janeiro. Disponível em: <https://www.dn.pt/politica/23-anos-de-testes-e-nenhum-resultado-porque-nao-avanca-o-voto-eletronico-13262590.html> (Consultado em: 3 de janeiro de 2022).
- Marques, M. da C. da C. (2016) 'A governação pública na era digital: o caso português', *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*, XIV(27), pp. 1–14. Disponível em: http://www.observatorio-iberoamericano.org/RICG/n_27/maria_conceicao_costa.pdf.
- Medeni, D. T. *et al.* (2011) 'The Demand Side for Development of E-Government Services and Gateway in Turkey: Taking Citizen Perceptions and Suggestions into Account', em Shareef, M. A. *et al.* (eds) *Stakeholder Adoption of E-Government Services. Driving and Resisting Factors*. Hershey: IGI Global, pp. 116–135.
- Mendez, F. e Mendez, M. (2016) 'The promise and perils of direct democracy for the European Union', pp. 1–34.
- Metcalf, K. N. (2019) 'How to build e-governance in a digital society: The case of Estonia', *Revista catalana de dret públic*, (58), pp. 1–12.
- Ministry of Economic Affairs and Communications (2021) *Information society services*.

Disponível em: <https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/information-society-services> (Consultado em: 13 de outubro de 2021).

Montargil, F. (2004) 'Voto electrónico em Portugal e democracia', *Revista de Assuntos Eleitorais*, 8, pp. 33–63.

Monteiro, M. H. e Ramos Pinto, R. (2019) 'The e-Government adoption in Higher Education in Portugal: The case of ISCSP at Lisbon University', *Journal of Information Systems and Technology Management*, 19, pp. 1–11.

Next Generation EU: Pandemic Recovery Plan to build a greener, more innovative (2021) *Deloitte*. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/about-deloitte/articles/next-generation-eu.html> (Consultado em: 27 de abril de 2022).

Nielsen, M. M. (2020) *The Demise of eGovernment Maturity Models: Framework and Case Studies*. Tallin University of Technology.

Nogueira, S. P. e Maciel, L. (2021) 'Orçamento Participativo como Instrumento de Gestão Democrática e Participativa: Caso do Município de Mirandela', *XVIII CICA—Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria (CICA)*.

Nordic Institute for Interoperability Solutions (2021) *History*. Disponível em: <https://www.niis.org/history> (Consultado em: 13 de outubro de 2021).

Ogura, T. (2006) 'Electronic government e surveillance-oriented society', em Lyon, D. (ed.) *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*. Cullompton: Willan Publishing, pp. 270–295.

Papacharissi, Z. A. (2010) *A Private Sphere: Democracy in a Digital Age*. Cambridge: Polity Press.

Parsons, C. e Molnar, A. (2018) 'Government surveillance accountability: the failures of contemporary Canadian interception reports', *Canadian journal of law and technology*, 16(1), pp. 143–169.

Porto (2021) *Livro que evoca legado de Diogo Vasconcelos apresentado em homenagem pública, Porto*. Disponível em: <https://www.porto.pt/pt/noticia/livro-que-recorda-legado-de-diogo-vasconcelos-apresentado-em-homenagem-publica>

(Consultado em: 18 de abril de 2022).

Portugal | Leading Digital Governments (2020). Disponível em:

<https://leadingdigitalgovs.org/d9-members/portugal>.

Proença, A. J. e Canavarro, A. P. (2020) 'Condições de uso do computador nas aulas de matemática do ensino secundário em Portugal', *Campo Abierto. Revista de Educación*, 40(1), pp. 119–137.

Ramnarine, D. e Endeley, R.-R. (eds) (2008) *Growth and Success through e-Governance. Best practice from Cyprus and Malta*. Londres: Commonwealth Secretariat. Disponível em: https://read.thecommonwealth-ilibrary.org/commonwealth/governance/growth-and-success-through-e-governance_9781848599017-en.

Rana, N. P. *et al.* (2017) 'Citizens' adoption of an electronic government system: towards a unified view', *Information Systems Frontiers*, 19(3), pp. 549–568.

Reportagem Especial: 'A idade não é só um número' (2022) *SIC Notícias*. Disponível em: <https://sicnoticias.pt/reportagem-especial/reportagem-especial-a-idade-nao-e-so-um-numero/> (Consultado em: 27 de abril de 2022).

República Portuguesa (2021) *Duplica o número de votos no estrangeiro para a eleição do Presidente da República, XXII Governo Constitucional*. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=duplica-o-numero-de-votos-no-estrangeiro-para-a-eleicao-do-presidente-da-republica> (Consultado em: 25 de abril de 2022).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2021 (2021). Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/131/2021/09/10/p/dre> (Consultado em: 13 de setembro de 2021).

Riigi Teataja (2000) *Public Information Act, Riigi Teataja*. Disponível em: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide> (Consultado em: 11 de outubro de 2021).

RTP Notícias (2020) 'Falta de equipamento e envolvimento dos alunos foram entraves no ensino à distância'. Disponível em: <https://www.rtp.pt/noticias/pais/falta-de->

equipamento-e-envolvimento-dos-alunos-foram-entraves-no-ensino-a-distancia_n1242130 (Consultado em: 12 de junho de 2021).

Santana-Pereira, J., Cancela, J. e Rodrigues Sanches, E. (2019) *Cultura política e democracia*. Editado por T. Fernandes. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Schwanholz, J., Graham, T. e Stoll, P.-T. (eds) (2018) *Managing Democracy in the Digital Age*. Cham: Springer.

Shareef, M. A. e Dwivedi, Y. K. (2011) 'Electronic Government Adoption Paradigms', em Shareef, M. A. et al. (eds) *Stakeholder Adoption of E-Government Services. Driving and Resisting Factors*. Hershey: IGI Global, pp. 27–85.

Solinthone, P. e Rumyantseva, T. (2016) 'E-Government implementation', *MATEC Web of Conferences*, 79, pp. 1–11.

Sorice, M. (2019) 'E-Democracy and Digital Activism: From Divergent Paths Toward a New Frame', *International Journal of Communication*, 13, p. 19.

Spohr, D. (2017) 'Fake news and ideological polarization: Filter bubbles and selective exposure on social media', *Business Information Review*, 34(3), pp. 150–160.

Sridhar, V. e Sridhar, K. S. (2011) 'Are Cities in India Digital Yet? Some Evidence', in Shareef, M. A. et al. (eds) *Stakeholder Adoption of E-Government Services. Driving and Resisting Factors*. Hershey: IGI Global, pp. 87–102.

Sundberg, L. (2019) 'Electronic government: Towards e-democracy or democracy at risk?', *Safety Science*, 118, pp. 22–32.

Toots, M. (2019) 'Why E-participation systems fail: The case of Estonia's Osale.ee', *Government Information Quarterly*, 36(3), pp. 546–559.

Traynor, I. (2007) 'Russia accused of unleashing cyberwar to disable Estonia', *The Guardian*.

United Nations (2020) *E-Government Survey 2020 - Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development: With addendum on COVID-19 Response, United Nations E-Government Surveys*.

Vassil, K. e Weber, T. (2011) 'A bottleneck model of e-voting: Why technology fails to boost turnout', *New Media and Society*, 13(8), pp. 1336–1354.

Wodak, R. e Wright, S. (2006) 'The European Union in Cyberspace: Multilingual Democratic Participation in a virtual public sphere?', *Journal of Language and Politics*, 5(2), pp. 251–275.

Zissis, D. e Lekkas, D. (2011) 'Securing e-Government and e-Voting with an open cloud computing architecture', *Government Information Quarterly*, 28(2), pp. 239–251.