

REFLEXÕES SOBRE ADMINISTRAÇÃO, GOVERNAÇÃO E DEMOCRACIA DIGITAIS DIANTE DE CIDADÃOS ANALÓGICOS

Ana Paula Silvestrini Vieira Alves

Doutoranda em Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Resumo:

No presente texto, aborda-se os termos “e-administração”, “e-governança” e “e-democracia”, à luz de valores da boa governação pública existentes nos ordenamentos jurídicos de Portugal, da Espanha e da União Europeia (UE). São feitas considerações sobre seus resultados diante dos “cidadãos analógicos”, que estão, principalmente, entre os mais idosos, os mais pobres e os menos escolarizados. Concluiu-se que, para eliminar os malefícios advindos deste “fosso digital”, importa que, na atual fase de transição, a digitalização da Administração seja promovida em paralelo com adequados canais não eletrônicos. Não se pugna por um retrocesso na digitalização. Outrossim, pretende-se manter vivo o debate sobre os riscos advindos de novas tecnologias na administração pública, se não houver literacia e acessibilidade digitais, em especial no que diz respeito ao exercício de direitos já consagrados, relacionados à participação democrática dos cidadãos.

Palavras-chave:

Administração; governança; democracia; digitalização; Portugal; Espanha; União Europeia

**Abstract**

In this text, the terms “e-administration”, “e-governance” and “e-democracy” are discussed, in light of the values of good public governance existing in the legal systems of Portugal, Spain and the European Union. Considerations are made about their results in relation to “analog citizens”, who are mainly among the oldest, poorest and least educated. It was concluded that, to eliminate the harm arising from this “digital divide”, it is important that, in the current transition phase, the digitalization of Administration is promoted in parallel with appropriate non-electronic channels. There is no need for a setback in digitalization. Furthermore, the aim is to keep the debate alive about the risks of regression arising from new technologies in public administration, if there is no digital literacy and accessibility. In particular, it is concerned with the exercise of already established rights, related to the democratic participation of citizens.

Keywords:

Administration; governance; democracy; digitization; Portugal; Spain; European Union



SUMÁRIO

- I. INTRODUÇÃO
- II. ADMINISTRAÇÃO DIGITAL E (BOA) GOVERNAÇÃO PÚBLICA: “E-GOVERNAÇÃO”
- III. DE “CIDADÃOS ANALÓGICOS” A “DIGITAIS”: “E-DEMOCRACIA”;
- IV. CONCLUSÕES
- V. BIBLIOGRAFIA.

I. INTRODUÇÃO

Em meados do século XX, países mais desenvolvidos passaram a introduzir computadores e sistemas informáticos nas atividades de processamento de dados e de manutenção de registos, o que melhorou a eficiência administrativa, mas não alterou a natureza da prestação de serviços públicos. A grande transformação começou com o surgimento da *internet*, no final daquele século, quando se difundiu a ideia de “sociedade da informação” e “em rede” (Castells, 2002, p. 50), introduzindo o adjetivo “eletrónico” nos conceitos de governo (“e-governo”) e de administração (“e-administração”). Tratou-se de passar a empregar, no governo como um todo e, em específico, na administração pública, ferramentas digitais para melhorar a acessibilidade, com o desenvolvimento de *websites* governamentais, portais *online* e sistemas de entrega de serviços eletrónicos que permitem aos cidadãos acessar informações e realizar transações *online*.

O início do século XXI teve um marco significativo na transformação digital da Administração Pública: mudou-se o foco que estava em meramente digitalizar processos existentes para redesenhar como os serviços públicos eram entregues, adoção de tecnologias digitais mais sofisticadas para otimizar operações e melhorar a prestação de serviços. Neste período, despontaram novas expressões como “e-governança” e “e-democracia”, visando enfatizar o papel das tecnologias digitais para uma governança mais interativa, transparente e participativa.

A fim de aclarar seus significados, trazemos à baila as definições estabelecidas pelo Parlamento Europeu (2017), em Relatório sobre a democracia eletrónica na União Europeia, no qual foram diferenciados os termos “e-administração”, “e-governança” e “e-democracia”, embora se tenha ressaltado que existem sobreposições óbvias entre eles.

O conceito de “e-administração” remete à “aplicação das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) ao funcionamento do setor público e, em particular, à disponibilização de informações e serviços ao público por parte das Administrações Públicas por via eletrónica (por exemplo: o pagamento de uma multa de trânsito)”. Por sua vez, “e-governança” relaciona-se à “a utilização das TIC para criar canais de comunicação que permitam incluir as diversas partes interessadas que tenham algo a dizer sobre o processo de elaboração de políticas (por exemplo: consultas eletrónicas aos cidadãos sobre se um determinado limite de velocidade deve ser alterado ou consultas a nível local sobre o orçamento). A seu turno, “e-democracia” consiste na “a utilização das TIC para a criação de canais destinados à consulta e à participação do público (por exemplo: Parlamento eletrónico, iniciativa eletrónica, voto eletrónico, petição eletrónica, consulta eletrónica, *etc.*)” (Parlamento Europeu, 2017, p. 6).

Em seguida, abordaremos o entrelaçamento destes três termos, tendo como propósito destacar que, no atual cenário, importa que a democracia eletrônica seja fortalecida para acompanhar os avanços que estão a ocorrer no âmbito da administração e da governação digitais.

II. ADMINISTRAÇÃO DIGITAL E (BOA) GOVERNAÇÃO PÚBLICA: “E-GOVERNAÇÃO”

Osborne (2010) desenvolveu a teoria da “*new public governance*”, como terceira via de reflexão acerca da Administração Pública e da função administrativa, ao lado da “*tradicional public administration*” e da “*new public management*” (pp. 1-16).

A “boa” ou “nova” governação pública (*good/new public governance*) não consiste em novo paradigma administrativo, mas em uma “agenda de reflexão e de proposta de medidas que visam promover a ‘boa governação’ da organização em análise” (Costa Gonçalves, 2013, p. 8). Seu emprego tem a vantagem de respeitar a conceção dualista do Direito, mas não negligenciar que está a haver mudanças em clássicas dicotomias entre entidades públicas/entidades privadas, tarefas públicas/tarefas privadas, Direito Público Administrativo/Direito Privado. Em outras palavras, a ideia de “boa” governação pública contribui para a perceção de vários desafios que enfrenta a Administração Pública, a função administrativa e o próprio Direito Administrativo.

Tendo este guia de reflexão em mente e considerando o ordenamento jurídico português, espanhol e da União Europeia, selecionamos os seguintes valores da governação público-administrativa para análise do nosso tema: a participação social, a boa administração e a simplificação.

A participação é valor fundamental da boa governação pública e está prevista no ordenamento jurídico português ao nível constitucional (artigos 48º e 109º da Constituição da República Portuguesa) e ao nível legislativo (art. 12º do Código de Processo Administrativo).

O mesmo acontece em Espanha, com previsão da participação social na Constituição Espanhola (art. 23º), na Lei nº 39/2015 - Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas (artigos 82º, 83º, 129º e 133º), na Lei nº 40/2015 - Regime Jurídico do Setor Público (em diversos artigos, desde logo no art. 3º, que apresenta os princípios gerais) e também em diversos Estatutos de Autonomia, como, por exemplo, da Catalunhã (art. 29º), de Castela e Leão (art. 11º) e das Ilhas Baleares (art. 15º).

Outro valor da boa governação pública que se destaca na presente temática é o da boa administração, que, em Portugal, está expressamente previsto no art. 5º, nº 1, do Código de Processo Administrativo, como um “princípio guarda-chuva”, que engloba a eficiência, a economicidade e a celeridade.

Em Espanha, o princípio da boa administração está explícito, por exemplo, na legislação estadual sobre transparência e bom governo, que é a Lei nº 19/2013, e em normas institucionais básicas de Comunidades Autónomas, como nos Estatutos de Autonomia da Catalunha (art. 30º), de Castela e Leão (art. 12º) e das Ilhas Baleares (art.

14º). Em síntese, e de modo geral, em Espanha, o princípio da boa administração consiste no dever da Administração de guiar sua atuação de modo diligente e temporâneo. Aproxima-se mais do que Portugal do conteúdo literal que o princípio da boa administração assume no Direito da União Europeia, designadamente, no texto do art. 41º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

O terceiro valor da boa governação que se destaca no tema em questão, é o da simplificação administrativa. Em Portugal, está ligada à desburocratização, prevista no art. 267º da Constituição da República Portuguesa e no art. 5º, nº 2, do Código de Processo Administrativo. Também se destaca a Lei portuguesa nº 72/2020, que aprovou um conjunto de alterações ao Código de Processo Administrativo, para fazer ajustamentos em matéria de utilização de meios telemáticos e desmaterializados no processo administrativo, contribuindo para a simplificação.

Em Espanha, a simplificação administrativa é entendida como redução de barreiras e encargos derivados da atividade burocrática e está prevista, por exemplo, na Lei do Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas (art. 72º, 75º e 96º) e no Regime Jurídico do Sector Público (art. 3º).

Para alcance destes três valores da boa governação pública que foram referidos, tem sido destacada a importância da digitalização administrativa, com a ideia não só de administração eletrónica ou digital, mas de governação com estes qualificativos (“e-governação”), mediante informatização e adoção de novas tecnologias nos sistemas da Administração, publicação *online* de documentos e informações, entrega interativa de serviços *online*, criação de canais de comunicação com os cidadãos, possibilidade de cidadãos e empresas transacionarem eletronicamente com o Estado, *etc.* (Fisher, 2012, p. 530).

Entende-se que, por estes meios, promove-se a simplificação, com “desmaterialização dos processos e procedimentos administrativos” (Oliveira y Machado, 2018, p. 51) e “descongestionamento das responsabilidades e trabalhos do Governo” (Caetano, 2010, p. 252), além de se contribuir para o desenvolvimento da ideia de revitalização da democracia, tornando as práticas governamentais mais eficientes, transparentes, abertas, interativas e acessíveis.

Existe consenso sobre os benefícios de diversas ordens que decorrem dessa transformação, mas a transição digital que estamos a vivenciar também gera efeitos negativos, que, por vezes, traduzem-se numa diminuição, de facto, das garantias e dos direitos dos cidadãos, que já estavam firmemente estabelecidos no mundo físico (Lavilla Rubira, 2023, p. 501).

Entre as externalidades negativas, destacamos a não concretização da participação social pela exclusão dos “cidadãos analógicos”, que são, maioritariamente, os mais idosos, os mais pobres e os menos escolarizados, devido à iliteracia digital ou falta de acesso a meios informáticos.

III. DE “CIDADÃOS ANALÓGICOS” A “DIGITAIS”: “E-DEMOCRACIA”

Em geral, a “e-administração”, como um dos vieses da “e-governança”, tem sido referenciada como benéfica, por promover a eficiência, a economia de recursos (desde uso de papel à ocupação de edifícios) e a acessibilidade. No entanto, também tem gerado riscos de variadas ordens, associados à violação da privacidade e das informações pessoais, à perda de dados digitalizados e à exagerada simplificação, que pode levar à eliminação de trâmites procedimentais e automatismos perniciosos à “justiça dos resultados” (Silva, 2017, p. 178).

Em especial, no que diz respeito à acessibilidade, há risco de a Administração digital tornar-se *locus* exclusivo daqueles que dominam a informática, deixando à margem os iliteratos digitais. Portanto, aqui, situa-se a preocupação com os cidadãos que ficam de fora da democracia eletrônica (Fisher, 2012, p. 538).

A “e-democracia” tem como vantagem a possibilidade de os cidadãos receberem “informação atempada e envolverem-se ativamente na comunidade, através de sistemas informáticos das autoridades públicas, por meio dos quais estas operam de forma transparente e prestam serviços eficientes” (Conselho da Europa, 2009, p. 24). Sua adequada concretização será alcançada quando a maioria da população, ao menos no patamar quantitativo e qualitativo existente antes da digitalização, tiver acesso e fizer uso consciente destes sistemas informáticos.

A União Europeia, desde o início do século XXI, quando lançou o programa *eEurope*, preocupa-se em levar a sociedade da informação para todos, com o estabelecimento de um plano de ação operacional que foca em três objetivos principais: “oferecer *internet* mais barata, mais rápida e segura”, “investir nas pessoas e nas qualificações” e “estimular a utilização da *internet*” (Comissão Europeia, 2001, p. 4).

Embora as iniciativas do plano de ação *eEurope* tenham surtido efeito, ainda há muito a ser desenvolvido em termos de inclusão digital para a específica finalidade de acesso à Administração e governação via sistemas eletrônicos. Por isso, como destacado pelo Parlamento Europeu, os Estados-Membros e a UE devem promover meios educacionais e técnicos para reforçarem a capacitação democrática dos cidadãos e melhorarem as competências nas TIC. Ou seja, precisam fomentar a literacia e o acesso digital de modo equitativo e seguro a todos os cidadãos, a fim de colmatarem o “fosso digital”, e, pela inclusão eletrônica, beneficiarem a democracia. Para tanto, foi proposta a integração de competências digitais nos programas curriculares escolares e na aprendizagem ao longo da vida, a priorização de programas de formação destinados às pessoas idosas, o apoio ao desenvolvimento de redes entre os estabelecimentos de ensino e as universidades e a promoção de programas e políticas tendentes a desenvolverem uma análise crítica e esclarecida da utilização das TIC (Parlamento Europeu, 2017, p. 6).

Em 2009, o Conselho da Europa também havia se manifestado neste mesmo sentido, a um conjunto mais amplo de Estados-Membros e dentro do seu propósito de defesa dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito no continente europeu. Destacou que a “e-democracia” está intimamente ligada à boa governação, porque ambas promovem “o exercício democrático eficiente, eficaz, participativo,

transparente e responsável do poder em formato eletrônico, incluindo atores políticos informais e não governamentais” (Conselho da Europa, 2009, p. 11). Entretanto, realçou que “a democracia eletrônica deve respeitar e implementar as liberdades fundamentais, os direitos humanos e os direitos das minorias, incluindo a liberdade e o acesso à informação” (Conselho da Europa, 2009, p. 11), o que leva, invariavelmente, ao reforço das medidas de inclusão e estímulo digital no contexto dos serviços e políticas públicas.

IV. CONCLUSÕES

Considerando os valores da nova/boa governação pública destacados e, em especial, a essencialidade da participação social para desempenho do papel de colaboração dos cidadãos com o Estado na realização do interesse público, é certo que a digitalização administrativa deve ser considerada em dupla face.

Por um lado, importa introduzir TIC nos sistemas administrativos, em busca de mais eficiência, economicidade, celeridade e simplificação. Por outro lado, é essencial que todo este incremento não seja exclusivo e alcançável apenas pela parcela da população composta pelos “cidadãos digitais”, deixando à margem e em situação pior a que se encontravam, os “cidadãos analógicos”. Portanto, a adequada digitalização administrativa apenas será alcançada quando, massivamente, a população tiver acesso às TIC e adquirido competências próprias da alfabetização eletrônica.

Considerando que, atualmente, ainda há grande parcela da população excluída do uso das TIC em geral, é lógico que também há elevada quantidade de cidadãos que não têm acesso às plataformas digitais da Administração Pública. Para eliminar esta desvantagem, importa que, atualmente (e pelo tempo que se fizer necessário), a Administração digital e a promoção da “e-democracia” desenvolvam-se em paralelo com adequados canais não eletrônicos. Isto é, que existam ferramentas tradicionais para acesso à informação, consulta e participação pública, até que as barreiras ao envolvimento *online* dos cidadãos sejam superadas.

Com isso se quer dizer que os modernos termos “e-governança” e “e-democracia” estão imbricados e não devem se concretizar isoladamente, sob pena da “agenda de reflexão” acerca da Administração Pública e da sua função (nova governação pública), tornar-se vazia de significado.

BIBLIOGRAFÍA

- CAETANO, Marcello (2010). *Manual de Direito Administrativo*. (10ª ed., Vol. 1). Almedina.
- Comissão Europeia (2001). *Communication of 13 March 2001 on eEurope 2002: Impact and Priorities*. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/europe-2002.html>. Último acceso em 29/05/2024.
- Conselho da Europa (2009). *Electronic democracy (e-democracy)*. <https://www.coe.int/pt/web/about-us/achievements>. Último acceso em: 29/05/2024.
- FISHER, Eran (2012). E-governance and e-democracy: questioning technology-centered categories. En DAVID, Levi-Faur (Ed.) *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 530-542). Oxford University Press.
- COSTA GONÇALVES, Pedro (2013). Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “new public governance”. En COSTA GONÇALVES, Pedro *et al.* *O governo da Administração Pública* (pp. 7-33). Almedina.
- OSBORNE, Stephen P. (2010). The (new) public governance: a suitable case for treatment? en OSBORNE, Stephen P. (Ed.). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 1-16). Routledge.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José (2023). Régimen de relación de los ciudadanos en una administración digital: notificaciones electrónicas y cita previa. En CASTILLO BLANCO, Federico A. y PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Dir.). *Nuevas fórmulas de prestación de servicios en la era digital* (pp. 501-528). Dykinson.
- PAULA OLIVEIRA, Fernanda y MACHADO, Carla (2018). Folhas leva-as o vento: por uma administração sem papel. En OLIVEIRA, Fernanda Paula *et al.* *Uma Administração Pública moderna e mais próxima do cidadão?* (pp. 51-94). Almedina.
- Parlamento Europeo (2017). *Relatório sobre a democracia eletrónica na União Europeia: potencial e desafios*. Comissão dos Assuntos Constitucionais. Relator Ramón Jáuregui Atondo. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0041_PT.html?redirect. Último acceso em: 29/05/2024.
- TAVARES DA SILVA, Suzana (2017). Democracia transnacional. En MARTINS, Ana Gouveia *et al.* (Coords.). *X Encontro de Professores de Direito Público* (pp. 160-185). ICJP.