

Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Política de *e-Government* e Participação Política nos Municípios Portugueses

Simone Monteiro dos Santos

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública

Orientação Científica

Orientadora:

Professora Doutora Sílvia Maria Mendes Camões

Co-orientador:

Professor Doutor Luís Alfredo Martins do Amaral

Braga

Junho 2006

Agradecimentos

Os meus agradecimentos vão em primeiro lugar para a Professora Doutora Sílvia Camões, e para o Professor Doutor Luís Amaral por terem aceite a orientação científica deste trabalho. Uma palavra de apreço, em especial, para a Professora Doutora Sílvia Camões, pela sua disponibilidade, comentários, sugestões e estímulo, assim como, pelo apoio e dedicação com que me acompanhou neste percurso.

O meu agradecimento ao Professor Doutor Luís Amaral e ao Professor Doutor Leonel dos Santos, pela disponibilidade demonstrada no fornecimento dos dados relativos ao *e-government* local.

Agradeço à minha família, particularmente aos meus pais e aos meus irmãos, a Alice e o Marcelo, pela compreensão e alento moral que nunca deixaram de me dar no decurso deste trabalho.

Finalmente, não podia deixar de agradecer ao Luís, pelo seu amor e compreensão, principalmente nos momentos mais difíceis, que em muito facilitaram esta caminhada.

Política de e-Government e Participação Política nos Municípios Portugueses - Resumo

A participação política tem sido um assunto de interesse para muitos académicos e governantes. A pergunta “quais os factores que ajudam a determinar ou a explicar a razão de alguns cidadãos votarem e outros não” é muito frequente na literatura sobre comportamento político. Baixos níveis de participação eleitoral e de outras formas de participação política assumem particular interesse quer para cientistas quer para profissionais da área.

Actualmente as novas tecnologias de comunicação, nomeadamente a *Internet*, assumem um particular interesse no que diz respeito à participação política. Isto deve-se ao facto de poderem ser uma ajuda para os cidadãos que desejam participar. Este estudo procura descobrir se o recente investimento público em *e-government* conduziu de alguma forma ao aumento no nível de participação política em Portugal. Nós colocamos como questão se existe um efeito positivo do *e-government* na participação política. Defendemos que esse efeito é dependente do nível de acesso e habilidade (capacidade) dos cidadãos para usar a *Internet*. Consideramos que o nível de educação é uma das características que melhor representa o grau de habilidade dos cidadãos para usar a política de *e-government*, assim admitimos que o nível de educação pode condicionar o efeito que a política de *e-government* pode ter no nível de participação eleitoral. Estimamos os determinantes da participação eleitoral em Portugal, ao nível do governo local, para as eleições autárquicas de 2001, usando um *design* do tipo *cross-section*. Os resultados confirmam as nossas hipóteses, de um efeito positivo da política de *e-government*, condicionado pelo nível de educação, na participação eleitoral, bem como na diferença no nível de participação eleitoral de 1997 para 2001.

Palavras-chave: Participação Política, Novas Tecnologias de Informação e Comunicação e *e-Government*.

e-Government Policy and Political Participation in Portuguese Municipalities - Abstract

Political participation has been a matter of much academic and governmental interest. Question like “what factors help determine or explain why some citizens vote and others do not?” are frequent in the literature in political behaviour. Low levels of turnout and other forms of political participation are of particular interest to scholars and professionals alike.

Today new technologies of communication, namely the Internet, take on an added interest where political participation is concerned. This is because they may be of assistance to citizens who wish to participate. This study seeks to discover if the recent public policy investment in e-government has in any way led to the increase in the level of political participation in Portugal. We hypothesize a positive effect of e-government on political participation. We argue that this effect is dependent on the access level and ability (capacity) of citizens to use Internet. We consider that the education level is one of the characteristics which can better express the citizens' level of ability to use e-government policy, therefore, we hypothesize that educational level can condition the effect that e-government policy can have on the turnout. Using a cross-sectional design for the 2001 municipal elections, we estimate the determinants of electoral participation in Portugal at the local level of government. Results support our hypotheses of a positive effect of e-government policy, conditional for the education level, on the level of electoral participation, as well as on the change in electoral participation.

Key words: Political Participation; New information and Communication Technologies and e-Government.

Índice Geral

ÍNDICE DE TABELAS	VIII
ÍNDICE DE GRÁFICOS	VIII
LISTA DE ABREVIATURAS	IX
INTRODUÇÃO.....	1
PARTE I.....	6
ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	6
I. COMPORTAMENTO POLÍTICO	7
1.1. AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	7
1.2. A PARTICIPAÇÃO ELEITORAL	9
1.2.1. Os Modelos de Participação Eleitoral	12
1.2.2. Os Determinantes da Participação Eleitoral.....	16
II. TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA	21
2.1. O SISTEMA DE COMUNICAÇÃO POLÍTICO E AS NOVAS TIC	26
2.2. A PROBLEMÁTICA DO ACESSO ÀS NOVAS TIC	29
2.3. A PROBLEMÁTICA DO ACESSO À INFORMAÇÃO.....	31
2.4. A QUALIDADE DA INFORMAÇÃO DISPONÍVEL	32
2.5. A ESFERA PÚBLICA E AS NOVAS TIC.....	34
2.6. O ACESSO AOS DECISORES	37
2.7. AS NOVAS POSSIBILIDADES TECNOLÓGICAS AO SERVIÇO DA DEMOCRACIA.....	38
III. POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DAS NOVAS TIC.....	43
3.1. O LIVRO VERDE PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO EM PORTUGAL E A PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	43
3.1.1. O Acesso às Novas TIC	44
3.1.2. A Aptidão para Usar as Novas TIC	46
3.1.3. O Tipo de Comunicação Política Consagrada	46

3.1.4. O Acesso à Informação	47
3.1.5. A Qualidade da Informação	47
3.2. O PLANO DE ACÇÃO E- <i>EUROPE</i> 2002.....	48
3.3. O PLANO DE ACÇÃO E- <i>EUROPE</i> 2005.....	48
3.4. A ESTRATÉGIA PORTUGUESA.....	49
3.4.1. A Iniciativa <i>Internet</i>	49
3.4.2. O Programa Operacional Sociedade da Informação	49
3.4.3. Uma Nova Visão da Sociedade da Informação em Portugal.....	50
3.5. O GOVERNO ELECTRÓNICO – E- <i>GOVERNMENT</i>	51
3.5.1. Os Estágios de uma Estratégia de e- <i>Government</i>	56
3.5.2. Os Elementos Chave para o Sucesso do e- <i>Government</i>	58
3.5.3. O Caso Português: Plano de Acção para o Governo Electrónico.....	60
3.6. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E E- <i>GOVERNMENT</i>	62
PARTE II	66
ENQUADRAMENTO EMPÍRICO.....	66
IV. DESENVOLVIMENTO DAS HIPÓTESES DE TRABALHO	67
V. <i>DESIGN</i> DE INVESTIGAÇÃO	70
5.1. O MODELO	70
5.1.1. A Variável Dependente	70
5.1.2. As Variáveis Independentes.....	71
5.2. OS DADOS.....	73
VI. ANÁLISE DOS RESULTADOS	78
VII. CONCLUSÃO	81
BIBLIOGRAFIA.....	84

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Variáveis, Definições e Estatísticas Descritivas – Portugal – 2001.....	75
Tabela 2 – Resultado da Análise da Regressão, Participação Eleitoral – 2001.....	78

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Classificação dos <i>Websites</i> Municipais – e- <i>Government</i> – Portugal – 2001.....	76
--	----

Lista de Abreviaturas

ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses

DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais

INE – Instituto Nacional de Estatística

LVSIP – Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal

MSI – Missão para a Sociedade da Informação

PAGE – Programa de Acção para o Governo Electrónico

POSI – Programa Operacional Sociedade da Informação

SIG – Sistemas de Informação Geográficos

STAPE – Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral

TIC – Tecnologias de Comunicação e Informação

UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento

Introdução

A abstenção nas actividades de participação política e a alienação dos cidadãos da vida política são uma preocupação que tem vindo a crescer. A burocracia pública, a falta de mecanismos que facilitem e promovam o contacto entre os cidadãos e os responsáveis políticos, o sentimento de falta de poder para condicionar a escolha das políticas públicas, a falta de transparência e de entendimento dos processos de decisão, a falta de informação sobre os assuntos em discussão e as diferentes alternativas existentes e o descrédito da classe política contribuem para o baixo envolvimento cívico dos cidadãos.

Verifica-se uma tendência generalizada nas democracias para o aumento do fosso entre os cidadãos e as instituições tradicionais de governo representativo. O elevado nível de abstenção verificado nos diferentes processos eleitorais é sintomático do desencanto dos cidadãos com o desempenho dos seus representantes e com os processos de participação política.

O défice de participação política assume actualmente uma posição de destaque, quer entre os cientistas políticos, quer entre os responsáveis políticos. É necessário implementar mecanismos que motivem a participação directa dos cidadãos nos processos de decisão, e promovam a participação dos cidadãos nos processos de eleição. Esta situação é comum a muitos sistemas democráticos e por isso os governos, de um número já considerável de países, estão a estabelecer e a adoptar políticas públicas que usam as novas TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação) com o objectivo de melhorar a relação entre os departamentos públicos e os cidadãos. Perspectiva-se que, é possível aumentar o acesso, a transparência, a eficiência e a qualidade da prestação dos serviços públicos com a utilização das novas TIC. Admite-se que as novas TIC, em especial a *Internet*, podem ser usadas com o objectivo de facilitar; alargar e aprofundar a participação dos cidadãos nos processos democráticos. Defende-se que as novas TIC ajudam a construir um governo melhor, mais eficiente, mais célere nas respostas às necessidades dos cidadãos e mais democrático.

Apesar de as novas TIC serem consideradas por muitos como uma solução nova para a velha crise de participação democrática, por outros são encaradas como um novo elemento para reforçar as

desigualdades já existentes entre os que tradicionalmente já participam e os que não participam. Trata-se de uma realidade recente em que a investigação se encontra ainda numa fase exploratória. No entanto, é um campo de investigação que motiva cada vez mais investigadores e políticos.

O elevado nível de abstenção verificado em Portugal nos diferentes actos eleitorais, quer para o governo central, quer para o governo local é revelador da falta de interesse e empenhamento político dos cidadãos nacionais. A democracia portuguesa é uma das mais jovens da Europa, mas o desencanto dos cidadãos com o sistema político é semelhante ao verificado nas restantes democracias. Assim, e face ao crescente aumento do nível de abstenção nas eleições portuguesas, e tendo a maioria dos cidadãos portugueses na actividade de votar a única forma de participação política, ou seja, de condicionar o curso das políticas públicas, torna-se importante tentar encontrar as iniciativas que têm potencial para proporcionar um alargamento da democracia e o reforço da cidadania. Defende-se que é necessário dar aos cidadãos oportunidades e mecanismos que proporcionem um maior envolvimento com os *policy makers* (decisores políticos).

É a nível local que se encontram os instrumentos privilegiados para a melhoria da qualidade de vida das populações e para o aumento do envolvimento do cidadão na vida política da sua comunidade. As autarquias representam uma administração mais próxima e mais aberta ao cidadão. As TIC, em especial a *Internet*, podem desempenhar um papel decisivo, aproximando a comunidade local aos processos de apresentação de soluções para resolver os problemas locais.

Apesar de existir uma longa tradição de estudos sobre as determinantes individuais e sistémicas (características do sistema/contexto político dos países) que influenciam a participação política, também existem evidências que sugerem que mudanças nas tecnologias de comunicação podem desempenhar um papel importante influenciando o comportamento político. Assim, podemos afirmar que existe já um corpo de investigação limitado, mas em desenvolvimento, que tem vindo a explorar a relação entre o uso da *Internet* e as variadas formas de participação política, incluindo o voto (Bimber 2001; Noris 2001; Alvarez e Nagler 2000; Tolbert e McNeal 2001; Simões 2002).

Todavia, não existe uma opinião unânime quanto ao poder de renovação do exercício de participação política associado às novas TIC. Encontramos duas visões distintas. Uma visão

optimista, que é a que se encontra mais disseminada, e outra associada a uma visão pessimista. Os que defendem que com a introdução e uso das novas TIC está garantida a (re)aproximação dos cidadãos da actividade de participação política, apoiam-se em factores como: a capacidade de informação disponível, a interactividade, o mais baixo custo e a flexibilidade da *Internet*. Argumentos como a inaptidão para o uso das novas TIC, o défice de acesso às mesmas, a má qualidade da informação, são alguns dos argumentos empregues por aqueles que não atribuem às novas TIC capacidade para encorajar o exercício da cidadania e promover o alargamento da democracia.

A evolução tecnológica, ocorrida nas últimas décadas, provocou uma mudança na forma como as pessoas recolhem as notícias e participam na política. O resultado mais importante desta evolução é sem dúvida a *Internet*. Este novo meio de comunicação combina a componente audiovisual das formas tradicionais dos *media*, como o jornal, a televisão e a rádio, com a velocidade e interactividade do telefone. Os objectivos, ao nível político e governamental, serão usar a *Internet* e outras tecnologias de comunicação para facilitar, alargar e aprofundar a participação no processo democrático.

Face ao exposto, é nosso objectivo analisar até que ponto o uso das novas TIC pelas autoridades governamentais pode ou não influenciar a participação política. Temos como objectivo aferir se a implementação de uma política de *e-government* proporciona um aumento na participação política nos municípios portugueses. Para alcançar tal objectivo, propomo-nos analisar iniciativas de governação local que promovem o uso das novas TIC, designadas por *e-government* ou governo electrónico. Mais especificamente, propomo-nos averiguar se existe uma relação causal entre a política de *e-government* implementada nos municípios portugueses e a participação eleitoral registada nesses mesmos municípios. Procuramos responder à seguinte pergunta de investigação:

Será que a política de *e-government* contribui para o aumento da participação política local dos cidadãos, em Portugal?

Somos da opinião que a política de *e-government* pode influenciar a eficácia e a qualidade da participação política dos cidadãos, bem como a promoção de igualdade de oportunidades.

Esperamos que nos municípios com uma política de *e-government* mais desenvolvida haja um maior nível de participação política.

Nesta dissertação formulamos a hipótese de que o nível de participação política depende do grau de desenvolvimento da política de *e-government*. Isto é, a participação política será tanto maior quanto maior o nível de maturidade da política de *e-government*.

No entanto, ponderamos que o resultado da implementação da política de *e-government* depende das características da comunidade. Isto é, consideramos que existem características da sociedade que podem influenciar o efeito da política de *e-government* na participação política. Para que uma política de *e-government* produza resultados junto dos cidadãos é preciso que os cidadãos façam uso dessa política. Uma dessas características é o nível de educação dos cidadãos, pois influencia a habilidade/capacidade para fazer uso das novas tecnologias.

Um estudo apresentado pelo *Eurostat*, em Novembro de 2005, refere Portugal como o país da União Europeia em que a disparidade na utilização da *Internet* pelos cidadãos em função das habilitações é maior. Para dados referentes ao 1.º trimestre de 2004, é revelado que 84% dos cidadãos com nível de instrução superior utilizaram a *Internet*, enquanto que apenas 14% dos cidadãos que não completaram o ensino secundário acederam à rede (12.º ano de escolaridade). Assim, regista-se em Portugal uma diferença de 70%, enquanto que a média europeia se cifra nos 52%. O estudo aponta como principais causas desta disparidade a falta de conhecimentos informáticos, a falta de infra-estruturas para aceder à *Internet* e a falta de estímulos para usar as novas TIC.

Assim, deduzimos uma segunda hipótese de trabalho no sentido de testar o efeito da capacidade de usar a *Internet* na relação causal entre a política de *e-government* e a participação política.

Procedemos a análise empírica dos determinantes da participação política nos municípios portugueses. Dado que em Portugal não há registo estatístico sobre as diversas formas de participação política dos portugueses nas suas diferentes facetas, temos de nos centrar na participação eleitoral. Como também o *e-government* é um fenómeno relativamente recente e o

registo da sua evolução nos municípios portugueses ainda mais, o *design* da investigação está limitado a uma análise do tipo transversal. Expostos os condicionantes de uma análise sistémica da participação política em Portugal, o *design* de investigação consiste numa análise da participação eleitoral nas eleições autárquicas de 2001.

O trabalho apresentado está organizado em duas partes. A primeira parte refere-se ao enquadramento teórico em torno da nossa pergunta de investigação e é composta por quatro capítulos. No que se refere à primeira parte, no primeiro capítulo fazemos uma abordagem breve às formas tradicionais de participação política, onde destacamos a participação eleitoral. A crise de participação política, as suas origens e teorias explicativas são objecto de estudo neste capítulo. No segundo capítulo, primordial para a nossa investigação, a análise recai sobre as diferentes concepções de cidadania subjacente ao modelo de cidadania liberal e ao modelo de cidadania neo-republicano. Posteriormente, iniciamos o estudo do impacto da aplicação das novas TIC ao serviço da democracia. Revemos a literatura sobre participação política e novas TIC. Aqui, apresentamos os principais impactos da aplicação das novas TIC ao sistema de comunicação e informação político. Expomos os novos meios suportados pelas novas TIC colocados à disposição do cidadão para participar politicamente. No terceiro capítulo analisamos o papel do Estado no desenvolvimento da Sociedade da Informação, nomeadamente através da análise das políticas públicas adoptadas na área das novas TIC. Atribuímos especial destaque à análise da política de *e-government* portuguesa, sem esquecer o enquadramento europeu. Finalmente, no quarto capítulo, tendo por base a literatura analisada, terminamos o enquadramento teórico com o desenvolvimento das hipóteses de trabalho.

A segunda parte, de enquadramento empírico, é composta por dois capítulos, um dedicado ao tratamento e análise da informação recolhida e o outro ao teste das nossas hipóteses de trabalho em torno da relação causal entre a política de *e-government* municipal e o nível de participação eleitoral. No capítulo quinto, discutimos a metodologia de investigação. Esta discussão passa pela explicação do *design* da investigação, nomeadamente natureza dos dados, do modelo e das variáveis. No sexto capítulo, testamos as nossas hipóteses e apresentamos a análise dos resultados. Finalizamos com a discussão dos resultados exploratórios.

Parte I

Enquadramento Teórico

I. Comportamento Político

Nos estados democráticos, o exercício da actividade política não se encontra limitado aos cidadãos que se enfrentam na arena política para conquistar o poder. Todos os cidadãos são encorajados a participar na vida política do seu país. Esta participação pode assumir diferentes formas, mas o objectivo associado a qualquer acção de participação é sempre o condicionamento do curso das políticas públicas, isto é, controlar os governantes e influenciar as suas decisões de forma a serem satisfeitas as suas exigências.

1.1. As Formas de Participação Política

Existem diversas formas de participação política, mas nem todos os cidadãos, apesar de estar garantido o direito de igualdade de acesso a esses mecanismos de participação política, fazem uso dos mesmos para participarem na vida política da comunidade a que pertencem. Existem muitos cidadãos que se encontram totalmente alheados do universo político. Existe já uma longa tradição de estudos com o objectivo de determinar quais são os factores que determinam ou condicionam a participação política.

Por um lado, temos um grupo de estudiosos que tem investigado quais as características individuais que levam os eleitores a desenvolverem actividades de participação política. Variáveis como a idade, a educação, o rendimento, o *status* material, o interesse na política e a identificação partidária são apontadas muitas vezes como factores que incrementam a participação. As principais teorias de participação política mostram-nos que as características socioeconómicas dos eleitores, educação e rendimento, são os factores que assumem maior importância na explicação dos votos. A participação dos eleitores é também afectada pela raça, idade, sexo e por factores comportamentais, tais como a força de adesão a um partido político, eficácia política e interesse político (Abramson 1983; Campbell et al. 1960; Conway 1991; LeDuc, Niemi e Norris 1996; Lazarsfeld, Berelson e Gaudet 1944; Wolfinger e Rosenstone 1980; Rosenstone e Hasen 1993; Verba e Nie 1972).

Por outro lado, temos uma corrente de investigadores que tem estudado as características do contexto político, tais como a saliência das eleições, o uso da votação obrigatória, o sistema eleitoral altamente proporcional, a votação postal e a votação ao fim de semana, que favorecem a participação popular (Blais e Carty 1990; Cox e Munger 1989; Franklin 1996; Jackman 1987; Jackman e Miller 1995; Powell 1986; Reif e Schmitt 1980). É também possível encontrar estudos sobre participação política que procuram incorporar as duas perspectivas num modelo para explicar a participação eleitoral (Egmond, Graaf e Eijk 1988; Perea 2002).

Podemos falar em dois grupos alargados de formas de participação política: formas de participação convencionais e formas de participação contestatárias. As formas de participação política convencionais incluem o exercício do direito de voto, a participação nas actividades de campanha política, a filiação num partido político, a contribuição directa no financiamento das campanhas e partidos políticos, a participação em debates e discussões políticas, o encontro com os candidatos e a intervenção individual ou colectiva junto dos membros do governo. Estas formas de intervenção política encontram-se, regra geral, inscritas no direito dos países democráticos, de forma a encorajar a participação política dos cidadãos. No entanto, os cidadãos, por vezes, entendem que o exercício das actividades atrás referidas, não é suficiente para garantir os seus objectivos. Nessas situações, assiste-se ao exercício de actividades que a literatura denomina de formas de participação política contestatária, que, regra geral, não se encontram contempladas no direito dos países. Estas actividades traduzem-se, na maioria das vezes, na assinatura de petições, em manifestações de rua, barragem de vias de comunicação e ocupação de edifícios públicos. No entanto, face ao aumento da frequência de algumas destas formas—como por exemplo, as manifestações de rua ou o corte de vias de comunicação—leva a que progressivamente se deixem de enquadrar no leque das formas contestatárias. “Há sondagens que demonstram que estas actividades, amplamente aceites pela opinião pública e toleradas pelos poderes públicos, mesmo quando não têm carácter legal, não se substituem à participação convencional, mas completam-na ao alargarem o reportório das acções colectivas. Em contrapartida, os actos violentos contra os bens e as pessoas são condenados de maneira unânime.” (Chagnollaud 1999: 133).

As diferentes formas de actividade política exigem graus de empenhamento e de implicação pessoal muito diferentes. “A votação, principal modo de expressão da soberania popular nas democracias, é

a actividade política que mobiliza, a intervalos regulares, o maior número de cidadãos” (Chagnollaud 1999:132). Segundo Lawrence LeDuc, Richard Niemi e Pippa Norris (1996), a participação é a essência da democracia, envolvendo um número variável de pessoas, em actividades diferentes, em momentos de tempo diferentes. Assim, votar exige um empenhamento muito mais reduzido do que aquele que está associado à participação numa campanha política, ou à militância num partido político. Manter a organização de um partido viável requer o compromisso de algumas pessoas durante um período de tempo considerável. Actividades de campanha, *lobbying*, ou de protesto requer ainda um maior compromisso por um número bastante maior de pessoas, durante um período de tempo mais curto.

1.2. A Participação Eleitoral

Nos países democráticos o voto é o instrumento privilegiado dos cidadãos para intervirem na esfera política do seu país. Através do exercício do direito de voto os cidadãos designam os titulares dos órgãos de decisão política, e assim procuram influenciar o curso das políticas públicas. Dada a importância da participação cívica dos cidadãos para o sistema democrático, e tendo em conta o baixo nível de empenhamento político dos indivíduos, muitos são os investigadores que desenvolvem pesquisas com o objectivo de tipificar quais os factores que tornam os cidadãos mais activos politicamente.

No entanto, na literatura sobre participação política é possível encontrar duas opiniões diferentes sobre a importância da participação eleitoral. Uma perspectiva considera o voto como a forma de participação política suprema, e um forte indicador da satisfação com o sistema político, outra perspectiva argumenta o contrário, isto é, elevados níveis de participação eleitoral podem não ser sinónimos de uma ligação forte entre os cidadãos e o sistema político. A opinião, partilhada por um grande número de autores, atribui ao voto uma posição superior nos sistemas democráticos. Para Dahl (1989, 1998) as eleições, nas democracias representativas do ocidente, assumem um papel fundamental enquanto processos de ligação entre a sociedade civil e as instituições políticas. “A saúde de uma democracia é vista muitas vezes ao nível de participação eleitoral...” (LeDuc, Niemi e Norris 1996: 216). Para Stein Rokkan (1962), votar é a única forma de participação política. A

universalidade de acessos, a igualdade de influência, e a irresponsabilidade (*unaccountability*) são três características que não se encontram em outras formas de participação. Sendo a participação eleitoral a forma mais difundida de participação, é a única que os cidadãos exercem com carácter de regularidade. Isto reforça a universalidade de acesso presente no voto. Para Rokkan (1962), a característica de irresponsabilidade traduz a liberdade plena que o cidadão tem para escolher entre as diferentes opções políticas através do exercício do direito de soberania. No caso da participação eleitoral, um elemento de igualdade impõe-se pela sua própria natureza. A influência que cada cidadão pode ter no ambiente político através do voto é a mesma para todos os cidadãos, indiferentemente do sexo, idade, educação, condição social ou orientação ideológica de cada um. A máxima “uma pessoa, um voto” constitui um ideal democrático essencial. Noutras formas de participação política, a frequência e influência dependem da vontade individual.

Para Eva Perea (2002), a abstenção não é indicador de satisfação, mas um sintoma de apatia e alienação por parte do cidadão. Abstenção traduz falta de interesse ou distância entre os cidadãos e as instituições políticas e os partidos. Todavia, isto não implica que a alienação ou a falta de interesse não co-exista com elevados níveis de participação eleitoral, ou que altos rácios de participação eleitoral garantam a estabilidade de um sistema político. Também não pode ser assumido que um elevado nível de *turnout* (participação eleitoral) provoca risco de instabilidade, como várias análises empíricas procuram mostrar (Dittrich e Johansen 1983; Powell 1982).

Numa outra perspectiva, a participação eleitoral pode ser vista como uma ligação muito esporádica entre os cidadãos e o sistema político. Se a participação eleitoral é considerada basilar para a democracia, outras formas de envolvimento, que são mais exigentes e mais regulares do que o voto são, as que realmente têm importância, como é declarado pelas teorias de participação da democracia (Bachrach 1967; Barber 1984; Lively 1975; Pateman 1970). A participação eleitoral é a única forma indispensável de envolvimento político desde que promova a competição entre os diferentes partidos políticos ou candidatos. A competição é o *core* da democracia, e a participação eleitoral é útil contando que proveja os meios para atingir isso (Perea 2002). Assim, não é necessária a participação eleitoral em massa, com todos os cidadãos a participar. Baixos rácios de participação não são vistos como um problema, mas como um indicador de cidadãos basicamente satisfeitos com a acção do sistema político, que concentram os seus recursos nos seus assuntos

personais (Berelson, Lazarsfeld e McPhee 1954; Eckstein 1966; Ranney 1983; Sartori 1962). Vários autores sugerem mesmo que um elevado nível de participação eleitoral pode ser um sinal de polarização excessiva capaz de provocar processos de instabilidade política (Morris-Jones 1954; Lipset 1969; Milnor 1969).

Em termos gerais, um elevado nível de participação eleitoral indica que os cidadãos mais envolvidos politicamente estão a usar um dos canais que estão à sua disposição para influenciar os *policy makers*. Porém, a participação pode reforçar certamente atitudes como o sentimento de eficácia política. A participação eleitoral pode não ser a única forma de participação necessária numa democracia, mas, no entanto, é essencial para garantir a legitimidade do sistema político, a natureza representativa dos parlamentos e o controlo dos cidadãos sobre a composição dos governos (Perea 2002). De acordo com a mesma autora, é plausível o argumento de que a abstenção, além de contribuir para reforçar politicamente uma situação de desigualdade social, pode influenciar os resultados eleitorais, uma vez que esses grupos de cidadãos abstencionistas podem ter orientações políticas e ideológicas específicas e diferentes das pessoas que votam.

Além disto, a participação política é um mecanismo que pode contribuir para compensar o efeito das desigualdades socioeconómicas (Verba e Nie 1972). Assim, a um elevado nível de abstenção pode ser associado uma ideia de que uma parte da população foi excluída do sistema político. O assunto da exclusão torna-se mais preocupante quando o sector abstencionista do eleitorado permanece estável e quando existe uma grande diferença política e social entre aqueles que se absterem e aqueles que participam. Tradicionalmente, a abstenção tem sido associada a um perfil socio-demográfico específico. De acordo com diferentes estudos, os abstencionistas estão mais representados em certos sectores sociais como as mulheres, os desprivilegiados, jovens, estrangeiros ou idosos (Corbetta e Parisi 1987; 1994; Milbrath e Goel 1977; Verba e Nie 1972; Verba, Nie e Kim 1978; Verba et al. 1993; Wolfinger e Rosenstone 1980).

Sendo a actividade de votar aquela que envolve um maior número de cidadãos, e o voto considerado supremo para a saúde das democracias, é necessário abordar os diferentes caminhos seguidos pela literatura na análise das características que concorrem para explicar o nível de participação eleitoral. Neste capítulo, abordamos as principais teorias/modelos que estudam o

fenómeno da participação eleitoral (*turnout*), e apresentamos os principais contributos na modelização teórica do comportamento eleitoral.

1.2.1. Os Modelos de Participação Eleitoral

O que leva os cidadãos a votarem e quais os factores que condicionam o modo como o fazem? São perguntas que muitos cientistas políticos colocam e, apesar dos estudos sobre comportamento eleitoral terem já uma longa tradição, encontrar a resposta não é tarefa fácil. A literatura sobre o comportamento eleitoral divide-se em três escolas que correspondem ao desenvolvimento de três modelos de comportamento eleitoral:

- ✓ Modelo sociológico de comportamento eleitoral;
- ✓ Modelo psicológico de comportamento eleitoral;
- ✓ Modelo económico de comportamento eleitoral.

O modelo sociológico surgiu na década de 30 com um estudo efectuado por uma equipa da Universidade da Columbia (EUA) liderada por Paul Lazarsfeld. A obra intitulada *People's Choice* desenvolvida por Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson, e Hanzel Gaudet (1944) lançou as bases do modelo sociológico (Dalton e Wattenberg 1993; Freire 2001). Estes autores tentaram explicar como a intenção de voto muda durante a campanha eleitoral através da repetição de entrevistas a um painel de eleitores no ano eleitoral de 1940 nos EUA. Os autores apoiaram-se em padrões demográficos de voto previamente estabelecidos para explicar os seus resultados, concluindo que poucos eleitores mudavam o seu sentido de voto.

Na Europa o estudo de Seymour Martin Lipset e Stein Rokkan (1967), sobre sistemas de partidos e alinhamento de eleitores, marca o início da abordagem sociológica da participação eleitoral. Segundo Russel Dalton e Martin Wattenberg (1993), Lipset e Rokkan, uniram o desenvolvimento do sistema de partidos a uma sequência histórica de conflitos políticos e associaram às clivagens sociais. Esta primeira abordagem do comportamento eleitoral coloca a ênfase nos determinantes sociais da acção política. O pressuposto básico do modelo é que a votação é muito condicionada pelas características e crenças individuais. Segundo André Freire (2001:9), “podemos dizer que a

pedra de toque do modelo sociológico do voto é a ênfase nas características sociais dos indivíduos e nos contextos sociais nos quais se desenrola a sua acção enquanto factores explicativos da forma como os cidadãos se relacionam com os sistemas políticos.” Por outras palavras, através das variáveis sociológicas é criado um conjunto de interesses comuns que levam à formação das coligações de partidos e definem imagens relativas aos partidos que estão mais em harmonia com as necessidades dos diferentes tipos de pessoas (Dalton e Wattenberg 1993).

Na opinião de Dalton e Wattenberg (1993), embora o modelo sociológico do voto providencie um enquadramento válido para identificar um conjunto de características sociais que estruturam as decisões eleitorais, o modelo apresenta várias limitações. Explica só uma pequena parte do voto entre os eleitorados europeus, e explica ainda uma parte menor entre o eleitorado americano menos convergente. Além disso, a perspectiva sociológica enfatiza a continuidade e estabilidade, e, assim, é limitada na explicação da mudança eleitoral. Para os mesmos autores, o modelo sociológico apresenta uma aplicabilidade restrita como método de tomada de decisões satisfatórias, especialmente no nosso mundo político contemporâneo mais variado e mudado.

Apesar das limitações referidas, e de acordo com Edward Carmines e Robert Huckfeldt (1996), o estudo desenvolvido pelo grupo liderado por Lazarsfeld, introduziu um paradigma intelectual duradouro na pesquisa sobre o comportamento político, cujo contributo fundamental é o foco nos eleitores individuais.

No início dos anos 60, verificadas algumas limitações do modelo sociológico de comportamento eleitoral, um grupo de investigadores da Universidade de Michigan deu mais um passo na investigação sobre comportamento eleitoral. Segundo Dalton e Wattenberg (1993), as fraquezas da perspectiva sociológica conduziu os investigadores da Universidade de Michigan a concentrarem-se mais directamente nos processos psicológicos subjacentes ao raciocínio do indivíduo. Surge, assim, no início da década de 60 um novo modelo de comportamento eleitoral, o modelo psicológico do comportamento eleitoral. *The American Voter* (Campbell et al. 1960) é considerada a obra emblemática deste modelo (Freire 2001). A publicação desta obra introduziu explicitamente um modelo psicológico do voto (Campbell et al. 1960). A ideia central desta teoria é a de um papel

mediador das predisposições psicológicas a longo prazo—particularmente o da identificação partidária—guiando as acções dos cidadãos (Dalton e Wattenberg 1993).

Para Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller e Donald Stokes (1960), o modelo desenvolvido pelos investigadores da Universidade da Columbia (EUA) não considera as características dinâmicas capazes de explicar as frequentes variações na participação e no sentido de voto entre eleições. Estes autores consideram o indivíduo como a unidade de análise por excelência e as atitudes políticas dos eleitores, pela sua proximidade ao fenómeno que se pretende explicar, são os factores que recebem maior relevo. Assim, a hipótese de partida destes autores é que a escolha partidária que o eleitor individual faz deriva num sentido imediato da força e direcção dos elementos que englobam uma área de forças psicológicas; estes elementos são interpretados como atitudes em relação aos objectos percebidos das políticas nacionais (Campbell et al. 1960).

Segundo Campbell et al. (1960), a distribuição das características sociais de uma população varia muito lentamente durante um período eleitoral. Todavia, de eleição para eleição processam-se flutuações cruciais no voto nacional. Tais flutuações, na opinião dos autores, não podem ser explicadas por atributos independentes, cujos os valores não mudam em curtos períodos de tempo. A abordagem atitudinal centrou as suas acções nos objectos das atitudes políticas, tais como os candidatos e os assuntos/temas políticos, os quais evidenciam variações de curto prazo. Para os investigadores da Universidade de Michigan, a chave para explicar as dinâmicas do comportamento político assenta na reacção do eleitorado a estas mudanças na cena política.

Embora admitindo que as características sociológicas influenciam o desenvolvimento da identificação partidária, a perspectiva psicológica argumenta que ser militante de um partido é mais do que uma simples reflexão política do processo de socialização e do actual *status* social dos eleitores. O conceito, identificação partidária, é usado pelo autor para descrever a orientação afectiva dos cidadãos em relação a determinado grupo do seu meio. Assim, o partido aparece como um grupo relativamente ao qual a pessoa pode fomentar determinada identificação de diferentes graus de intensidade, que pode ser positiva ou negativa (Campbell et al. 1960). Para os autores do modelo psicológico, a identificação partidária tem um impacto mobilizador. Argumentam que

quanto mais forte é essa identificação partidária maior, é o envolvimento político dos cidadãos e maior é a sua propensão para votar.

Uma das forças do modelo psicológico é que ele descreve como a maioria dos cidadãos possui um guia pronto para raciocinar sobre uma grande parte dos fenómenos políticos. A forma como cada indivíduo vê o mundo político é influenciada pelas acções que identificam os partidos, não só dotando-os com meios para tomar decisões de votação, mas também com meios para interpretar a curto prazo assuntos políticos e candidaturas já que os partidos são os actores centrais na maioria dos conflitos políticos (Dalton e Wattenberg 1993).

Tal como aconteceu com a primeira abordagem do comportamento eleitoral, rapidamente a perspectiva dos investigadores da Universidade de Michigan foi exportada para a Europa (Converse e Dupeux 1962; Butler e Stokes 1969). A influência da abordagem psicológica estava tão difundida que a identificação dos partidos, segundo Dalton e Wattenberg (1993), tornou-se o conceito teórico central em investigação eleitoral.

De acordo com Jacques Thomassen (1994), apesar de todas as diferenças entre o modelo sociológico e o modelo psicológico social, também o segundo modelo coloca maior ênfase na estabilidade do voto do que na mudança eleitoral. E foi o crescimento da volatilidade eleitoral registada, sobretudo a partir dos anos 70, quer na Europa quer nos EUA, que na opinião de vários autores veio pôr em causa o segundo modelo (Dalton 1988; Mayer e Perrineau 1992).

Ainda nos anos 60, surgiu uma nova abordagem à problemática da participação eleitoral—a escola económica do comportamento eleitoral. Esta perspectiva foi introduzida pela obra de Anthony Downs de 1957, *An Economic Theory of Democracy*. Apesar da obra ser anterior à obra emblemática do modelo psicológico, o modelo económico de voto só começa a ganhar relevo nos estudos empíricos sobre o comportamento eleitoral nos anos 1970/1980. Em vez de testar as noções clássicas de prática democrática, Downs reformulou-a de acordo com as assunções teóricas da racionalidade da economia moderna. A ideia fundamental da teoria de Downs é que os cidadãos agem racionalmente. Este princípio da racionalidade implica que a escolha de determinado partido em detrimento de outro partido num acto eleitoral reflecte a ideia de que esse partido proporcionará

mais benefícios. Consequentemente, para o autor, a diferença entre a utilidade que o indivíduo na realidade teve no período t e a que ele teria recebido se a oposição estivesse no poder, assume importância fulcral na decisão do eleitor. “Este modelo apresenta os cidadãos relativamente libertos das determinações sociológicas e psicológicas, escolhendo os partidos que mais se adaptam às suas preferências, em termos de políticas públicas” (Freire 2001: 59).

Para Dalton e Wattenberg (1993), esta terceira abordagem do comportamento eleitoral é pelo menos parcialmente desenvolvida como uma extensão lógica dos modelos sociológico e psicológico. Ambos os modelos anteriores enfatizam a origem relativamente estável das características do eleitor como próprio de um modelo de tomada de decisão eleitoral. De acordo com o modelo, os cidadãos podem desenvolver formas simplificadas para tomarem as suas decisões usando por exemplo opiniões sobre os assuntos políticos ou sobre os candidatos.

Segundo Carmines e Huckfeldt (1996), apesar das diferenças entre as escolas, a consideração das três tradições separadamente poderá traduzir-se num perigo, uma vez que se corre o risco de não considerar os pontos em comum existentes entre os modelos. As três visões tenderam a convergir numa visão unificada do cidadão. As três escolas compartilham um ponto em comum: a pesquisa de comportamento político centrada no eleitor individual. Para os mesmos autores, as três tradições endereçaram um desafio distinto à teoria democrática, tendo cada uma produzido uma resposta à questão sobre os factores que influenciam o voto.

1.2.2. Os Determinantes da Participação Eleitoral

Os sistemas democráticos procuram assegurar a igualdade das condições de acesso às actividades de participação política. Contudo, os membros de uma mesma comunidade não têm a mesma propensão para fazer uso dos recursos políticos que têm à sua disposição. Estas desigualdades verificadas no empenhamento político dos cidadãos dependem de múltiplos factores com natureza diversa. Vários são os estudos empíricos sobre o comportamento eleitoral que procuram analisar os factores que afectam esta dimensão do comportamento político. Estes podem ser agrupados em dois grupos distintos.

No primeiro grupo, podemos agregar os vários estudos que procuram identificar até que ponto a participação eleitoral depende de variáveis individuais. Estes estudos colocam questões do tipo: Porque é que certos eleitores votam mais do que outros? Será que existem diferenças significativas entre os cidadãos que votam e os que se abstêm?

A nível individual, a maioria dos factores explicativos do voto estão relacionados com as atitudes políticas dos eleitores. Factores, como o interesse na política ou o nível de envolvimento político, são variáveis que contribuem para a explicação do fenómeno (ver os estudos de Almond e Verba 1963; Budge e Farlie 1976; Campbell et al. 1960; Dalton 1996).

Outros estudos analisam a associação entre o voto e certas variáveis sociodemográficas (ver os estudos de Converse e Niemi 1971; Filer, Kenny e Morton 1993; Glasser 1959; Lancelot 1968; Lazarsfeld Berelson e Gaudet 1944; Rosenstone e Hansen 1993; Strate et al. 1989; Topf 1995; Verba e Nie 1972; Verba et al. 1993; Wolfinger e Rosenstone 1980).

O rendimento e a educação também são considerados factores relevantes para explicar a participação eleitoral. Pessoas com poucos recursos individuais têm menos capacidade para suportar os custos associados à participação, como o processo de recolha de informação, a formação de decisão e o tempo para votar. Indivíduos com níveis de educação mais baixos, tendem a ter mais dificuldade em analisar os problemas, a avaliar as soluções alternativas existentes e a compreender o processo de decisão político. Há nestes casos uma maior probabilidade de desenvolver atitudes de apatia para com o sistema político. Assim, é mais difícil motivar essas pessoas para exercerem o direito de voto.

Segundo, Richard Topf (1995), na Europa Ocidental contemporânea, nem sempre existe uma associação positiva entre educação e participação. Em alguns países, pessoas com elevados níveis de educação participam menos que pessoas com mais baixo nível de educação (Corbetta e Parisi 1994). Nesse caso o problema não é tanto de ordem individual, mas sim uma falha do sistema político em providenciar incentivos suficientes à participação (Perea 2002).

Relativamente ao segundo grupo de factores que influenciam comportamento eleitoral, as variáveis sistémicas, Marcel Egmond, Nan Graaf e Cees Eijk (1998) argumentam que, embora as características pessoais tenham um papel fundamental na determinação da participação política, elas apenas mostram uma parte da realidade; não conseguem explicar a variação substancial na participação eleitoral entre os países e flutuações na participação entre eleições dentro de um país. Para os mesmos autores, a explicação dessas flutuações nos níveis médios de participação implica que a atenção não pode ser concentrada apenas nas características individuais, mas tem de contemplar também o contexto no qual os indivíduos estão inseridos. Vários são os exemplos de estudos que focam as características sistémicas das eleições e dos sistemas políticos. (ver os estudos de Blais e Carty 1990; Powell 1986; Wolfinger e Rosenstone 1980). Porém, a não incorporação de variáveis individuais pode na opinião de Egmond, Graaf e Eijk (1998), restringir a explicação ao nível agregado ou incorrer no risco de falácia ecológica se quisermos extrapolar as conclusões dos dados agregados para o nível individual.

Este segundo grupo de estudos concentra-se directamente nas diferenças nacionais ao nível da participação eleitoral. Um número considerável de estudos sobre participação eleitoral consagra a explicação da participação eleitoral em função de variáveis sistémicas. Vários investigadores consideram que rácios de participação eleitoral diferentes podem ser explicados com base em factores como a relevância política e institucional das eleições, as características dos partidos e do sistema político, e as características do sistema eleitoral (ver os estudos de Blais e Carty 1990; Blais e Dobrzyńska 1998; Cox e Munger 1989; Crepaz 1990; Denver e Hands 1974; 1985; Jackman 1987; Jackman e Miller 1995; Powell 1986; Reif e Schmitt 1980). Este conjunto de análises, regra geral, teve muito êxito em termos de valor da discrepância explicada. Contudo, de acordo com alguns investigadores, são incompletas, a menos que eles argumentem que as propriedades do sistema possam ser entendidas em termos de motivos individuais (Lane e Ersson 1990). Todavia, desde que, nem todos os eleitores precisem de ter as mesmas ligações com o sistema político no qual eles vivem, não há razão para acreditar que o impacto das características políticas é o mesmo para todas as pessoas. Alguns eleitores podem ser sensíveis a incentivos institucionais para a participação presentes no seu contexto político; podem reagir de forma diferente. Outros, talvez, sejam simplesmente desatentos à presença de tais incentivos. (Perea 2002).

Robert Jackman e Ross Miller (1995), num estudo sobre a participação eleitoral nas democracias industriais durante os anos 80, procuraram saber porque é que o grau de participação política varia de país para país. Os autores defendem a existência de dois argumentos rivais. O primeiro enfatiza o passado cultural e as forças históricas. O segundo enfatiza a pressão das regras das instituições e os atributos eleitorais. As análises efectuadas pelos autores levaram-os a concluir que as instituições políticas e as leis eleitorais continuam a proporcionar uma estrutura de incentivos importante para a participação eleitoral. Os resultados destes autores desafiam assim, as teses de que as diferenças na participação eleitoral são resultado das duradouras e diferentes culturas políticas nacionais. Segundo os autores, os níveis de participação eleitoral são mais uma função dos procedimentos institucionais e eleitorais do que das normas culturais.

Embora vários investigadores tenham analisado a influência de variáveis sistémicas e individuais na abstenção (ver os estudos de Egmond, Graaf e Eijk 1998; Kim, Petrocik e Enokson 1975; Leighey e Nagler 1992; Pattie e Johnston 1998; Rosenstone e Hansen 1993) muitas vezes, tem-se colocado a questão do potencial da interacção entre as variáveis individuais e sistémicas (ver os estudos de Oppenhuis 1995; Franklin, Eijk e Oppenhuis 1996). Egmond, Graaf e Eijk (1998) procuraram através da combinação das perspectivas individual e contextual explicar a participação eleitoral individual, bem como os níveis agregados de votação. Além de concluírem que a adição de características contextuais produzem uma melhoria relevante da capacidade do modelo para prever a participação eleitoral individual, concluíram também que a influência das características individuais, tais como a educação ou o interesse político, depende das características contextuais, como, por exemplo, a saliência das eleições.

Mais recentemente, Perea (2002) analisou a interacção entre as características individuais e os incentivos institucionais na abstenção eleitoral, com o foco principal na interacção entre esses dois tipos de variáveis explicativas. A análise mostra que o efeito dos recursos e motivações individuais dos eleitores na abstenção não é constante entre os 15 países da Europa Ocidental analisados. Por outro lado, o efeito dos incentivos institucionais, como a votação obrigatória, as instalações da votação, a lei eleitoral, depende do nível de motivação e recursos dos eleitores. Perea (2002) conclui que existe uma relação interactiva entre as variáveis individuais e sistémicas que afectam a abstenção eleitoral que pode ser interpretada de dois modos. Por um lado, os incentivos individuais

têm um papel importante em alguns contextos, ainda que noutros façam pouca diferença. Por outro lado, as características do ambiente institucional não têm o mesmo efeito na probabilidade de abstenção para todos os cidadãos. Alguns cidadãos são mais sensíveis às características institucionais do que outros e, em alguns casos, o efeito das características sistémicas provocam mudanças de direcção, para cidadãos favorecidos e desfavorecidos.

II. Tecnologias de Informação e Comunicação e Democracia

As alterações verificadas ao nível da tecnologia acessíveis ao ser humano determinam ou influenciam de forma significativa a forma com as pessoas se relacionam e comunicam. Isto aconteceu com o aparecimento das tecnologias tradicionais de informação e comunicação como o jornal, a rádio, o telefone, o telex, o fax e a televisão, e irá com certeza verificar-se com o aparecimento das novas TIC. A forma como as pessoas comunicam entre si é altamente condicionada pelos meios que têm ao seu dispor. A questão que se coloca quando analisamos a influência das novas TIC na estrutura democrática é saber se esta influência terá um sinal positivo ou negativo, ou seja, as novas TIC disponíveis irão permitir o alargamento e aprofundamento da democracia, ou pelo contrário contribuirão para aumentar, ainda mais, os constrangimentos daqueles que tradicionalmente mostram ter menos capacidades e recursos para participar activamente na vida democrática da sociedade à qual pertencem. Neste próximo capítulo propomos analisar esta característica de sinal bipolar associada às novas TIC.

Segundo Maria Simões (2002), a análise da capacidade de aprofundamento, reforço e alargamento do processo democrático através do uso das novas TIC é condicionada pela concepção de participação vigente, que é influenciada pelo modelo de cidadania liberal ou pelo modelo de cidadania neo-republicano. No modelo de cidadania liberal, basilar às democracias ocidentais, o cidadão é concebido como um titular de direitos e a cidadania como um estatuto legal. Trata-se de uma concepção de cidadania baseada nos direitos individuais e no tratamento igual dos indivíduos por parte do Estado. Ao Estado e às restantes instituições é apenas exigido que possibilitem aos indivíduos as condições para que estes maximizem os seus benefícios e alcancem os seus objectivos. Aos indivíduos é imposto o cumprimento de um conjunto mínimo de deveres cívicos em relação ao Estado, designadamente votar. Dos cidadãos espera-se que eles participem activamente na vida política do seu país, mas caso não o façam não são punidos.

Este modelo de cidadania considera que os cidadãos possuem todas as condições para participarem politicamente, não precisando para tal da ajuda de ninguém. Para o modelo de cidadania liberal, a política é uma área restrita a uma elite, apenas ao alcance daqueles que

constituem o governo. O referido modelo considera que a política é autónoma em relação à cultura, à economia e à vida familiar, estabelecendo-se uma separação clara entre assuntos políticos e assuntos não políticos (Barber 1984).

Segundo Benjamin Barber (1984) a cidadania tem tendência para se degradar, uma vez que o cidadão desempenha apenas o papel de telespectador, o qual apenas exerce a cidadania de forma fortuita. Nesta perspectiva, o voto é a forma de participação privilegiada, através do qual os indivíduos escolhem entre as diferentes alternativas existentes.

Para que haja comunicação é sempre necessário a existência de pelo menos dois intervenientes, o emissor da informação e o receptor da mesma. No processo de comunicação política, por norma, o tipo de comunicação que se estabelece é de um para muitos. A perspectiva liberal assenta na emissão de comunicação, relegando para segundo plano a função de receptor. Barber (1984) argumenta que o foco no discurso faz com que saiam reforçadas as desigualdades relacionadas com as capacidades dos indivíduos para se exprimirem com clareza, eloquência, de forma lógica e racional ou recorrendo à retórica. David Held (1996) argumenta que no modelo de cidadania liberal não está definido à partida um envolvimento activo dos cidadãos.

Com uma visão diferente surge a perspectiva neo-republicana a qual assenta num modelo de cidadania activa. Desde logo, e de acordo com Barber (1984), podemos referir duas grandes diferenças quanto à forma de concepção da cidadania. Primeiro, a cidadania é uma relação entre indivíduos que não se conhecem, que estabelecem ligações entre si por causa do seu envolvimento comum na política, por estarem ligados por laços de actividades comuns e porque partilham de um futuro comum. Segundo, neste modelo os indivíduos envolvem-se com o governo uma vez que participam em instituições comuns de auto-governo.

A cidadania não é concebida como um estatuto legal. O indivíduo só é considerado cidadão quando desenvolve acções de participação efectiva ao nível da esfera política. Nesta perspectiva, indivíduo e cidadão não são sinónimos. “O cidadão é membro de uma comunidade política, a república, assumindo essa comunidade uma posição central. Mas esta é uma entre muitas a que pertence, uma vez que, nas sociedades modernas os indivíduos pertencem a diferentes grupos sociais que

desempenham um papel importante na sua vida, desde os de longa duração aos mais fugazes, dos mais informais aos mais formalmente organizados” (Simões, 2002:103).

Para Barber (1984) a heterogeneidade e a pluralidade das sociedades modernas, aliadas à falta de tempo dos indivíduos, não são obstáculo para que os indivíduos sejam cidadãos, titulares de direitos e obrigações. O envolvimento dos cidadãos aos diferentes níveis não é realizado de forma simultânea e permanente, tendo os indivíduos grau de liberdade considerável para escolherem quando, como e onde intervirem.

No modelo de cidadania neo-republicana o exercício do dever de cidadania é dependente do acesso à informação, no entanto a satisfação desta condição não é suficiente. O tipo de informação disponível assume também uma posição de destaque. Não serve uma informação qualquer, é exigido que a informação se refira aos problemas que afectam os cidadãos, precisa de ser contextualizada, e também explicar as consequências que advêm das diferentes escolhas políticas que estão disponíveis. A remoção das barreiras de comunicação, por si só, não é suficiente para aumentar o exercício da cidadania (Barber 1984).

Ao contrário do que acontece na perspectiva liberal, no modelo neo-republicano é valorizado o discurso, mas também a escuta. Privilegia a comunicação vertical descendente e ascendente estabelecida entre o governo e os cidadãos. A comunicação horizontal assume também um papel importante. Esta importância pode ser analisada a dois níveis. Primeiro, através da comunicação horizontal que se estabelece entre os indivíduos, é possível que estes reexaminem e reformulem as suas opiniões, crenças e valores que servem de base à escolha política. Este processo ajuda a que os indivíduos, muitas vezes, abandonem uma perspectiva individualista, onde apenas valorizam os seus próprios interesses. Segundo, o processo de escolha política envolve deliberação. A escolha do indivíduo é dependente dos seus valores, das suas crenças e das suas opiniões. E a ideia basilar ao processo de escolha política (deliberação) é que é melhor valores e opiniões testados e reavaliados, através do confronto com argumentos opostos, do que valores e opiniões que depois de adquiridos, são considerados inalteráveis e intocáveis, e não mais são abandonados (Barber 1984).

Depois de apresentados, ainda que de forma muito simplista, as principais diferenças entre os dois modelos de concepção de cidadania, cabe agora iniciarmos a análise do impacto das novas TIC na democracia.

O desenvolvimento das novas TIC que implicações terá na democracia? Uma democracia forte tem que ter a capacidade de oferecer a oportunidade para a participação dos cidadãos em todos os processos de decisão sobre assuntos que são importantes para eles (Held 1996). Através da revisão da literatura sobre o impacto das novas TIC no exercício da participação política encontramos duas perspectivas. A perspectiva optimista que defende que às novas TIC está associado um potencial de renovação, alargamento e fortalecimento da democracia. Ao contrário, numa outra perspectiva é argumentado que as novas TIC apenas contribuirão para aumentar as desigualdades já existentes no processo de participação democrático.

É sem sombra de dúvida a visão optimista que se encontra mais polarizada. Ted Becker (1998) considera que as novas TIC assumem uma importância súbita no campo das políticas democráticas. No entanto, o autor considera que esta situação traduz apenas uma troca de paradigma no processo de compreensão da governação democrática. Os que defendem que associado às novas TIC está a renovação e o alargamento da participação política dos cidadãos apoiam-se em diferentes argumentos. Podemos analisar esses argumentos com base em cinco elementos tempo, distância, audiência, conteúdo e custo associados ao processo de recolha de informação. Para estruturar esta análise recorreu-se a Monteiro (1999).

No que respeita ao factor elementar tempo, as novas TIC permitem que a informação/conteúdos seja instantaneamente transmitida do emissor para o receptor. Possibilitam, também, uma comunicação interactiva entre o emissor e receptor da comunicação, proporcionando aos diferentes intervenientes a troca de funções de emissor e receptor. Permitem o debate em tempo real através da possibilidade de existir interactividade imediata entre dois ou mais intervenientes.

As novas tecnologias permitem, com base num suporte digital, a transmissão imediata de conteúdos/informação para qualquer parte do mundo. Como acontece no caso de todos os *mass*

media (televisão; rádio; jornais) as novas TIC permitem a difusão de conteúdos/informação de um-para-muitos mas, também permitem o estabelecimento de comunicação do tipo um para um.

As novas TIC permitem agregar no mesmo suporte de comunicação as vantagens de formato existentes nos *mass media* tradicionais. Isto é, transmite de forma exemplar qualquer tipo de conteúdo, independentemente do formato de texto (associado aos jornais), imagem (associado à televisão) ou voz (associado à rádio). Por outro lado, as novas tecnologias permitem o aumento da informação/conteúdo disponível.

A todos os *mass media* está associada a função de intermediação entre os cidadãos e os agentes políticos, em geral os *mass media* permitem assim reduzir os custos associados ao processo de recolha de informação que se mostra basilar para que o cidadão possa participar activamente na vida política. Pois, se cada cidadão tivesse que individualmente desenvolver diligências para estabelecer contactos directos com os agentes políticos, para se manter informado sobre os assuntos políticos, isso implicaria custos elevados de acesso à informação que excluiria, desde logo, muitos cidadãos das actividades de participação política.

Os que têm uma visão pessimista do impacto das novas TIC no processo democrático apoiam-se em argumentos como a falta de qualidade da informação/conteúdos disponibilizada, as dificuldades para manuseamento do computador (que são ainda uma realidade para muitos cidadão), o custo de acesso à tecnologia, o facto de as grandes potencialidades associadas às novas TIC, em especial à Internet, no que concerne à transmissão de informação/conteúdos estarem ainda pouco exploradas. Verifica-se a primazia da transmissão de conteúdos em formato de texto, recorrendo com pouca frequência ao som e a imagem. A interactividade é também uma característica pouco utilizada. São vários os constrangimentos para aceder às novas tecnologias de comunicação e em especial à *Internet*. Assim, temos factores económicos, factores políticos, factores sociais, factores culturais. A acrescer a todas estas limitações temos ainda as dificuldades colocadas aos indivíduos com necessidades especiais. Jan Van Dijk (2000) conjectura que se verifica no espaço digital, uma divisão dos cidadãos relativamente à sua capacidade para participar politicamente em função das mesmas características que em contexto real determinam o nível e o tipo de participação exercida pelos indivíduos. O autor refere-se, entre outras, a variáveis como a educação, sexo, etnia. Assim,

as novas TIC podem contribuir para reforçar as desigualdades já existentes em matéria de participação política. Nuno Monteiro (1999: 65) argumenta que a experiência adquirida confirma “...que apenas um público já interessado toma parte nos projectos: quem sempre foi participativo continua a sê-lo na Internet.”

2.1. O Sistema de Comunicação Política e as Novas TIC

Qualquer processo de participação e deliberação é altamente dependente da informação disponível aos sujeitos que intervêm. O processo de participação e deliberação política não é diferente. Assim, a acção política implica que cada agente social aceda à informação, a processe, e posteriormente emita nova informação. Essa informação pode ser resultado de dois tipos de comunicação distintos. A comunicação unilateral, em que existe um só emissor e vários receptores, que não podem de imediato comunicar com o emissor. Temos como exemplo deste tipo de comunicação aquela que os jornais, a rádio e a televisão oferecem diariamente. O outro tipo de comunicação designa-se por comunicação bilateral e implica a existência de diálogo entre o emissor e o receptor. Para que se estabeleça o processo de comunicação, recolha ou emissão de informação, é necessário a existência de pelo menos um canal de comunicação, que se traduz na existência de um meio físico que põe em contacto o emissor e o receptor.

Os canais de comunicação disponíveis são de natureza diversa. Podem ser os mais tradicionais meios troca de informação ou as mais complexas redes informáticas que fazem chegar, em simultâneo, a informação a todos os cantos do mundo. A informação e os canais através dos quais é propagada, como já referimos, assumem uma importância crucial no sistema político. É através do sistema de comunicação político existente, constituído pelos agentes de comunicação política e pelos canais de comunicação, que são difundidas as mensagens que compõem o discurso político, se formam as ideias políticas e, conseqüentemente, se faz a avaliação do governo. O sistema de comunicação política, tem um impacto fulcral na participação política de cada cidadão, porque por um lado, o acesso à informação, o seu tratamento e conseqüente utilização é dependente do sistema político, por outro, a possibilidade de repercutir a informação recebida, sustentada no

conhecimento adquirido, é também dependente do sistema político (Monteiro 1999; Hill e Hughes 1998).

A acção política que cada cidadão exerce, ou pode exercer, pode ser reforçada e aumentada por via das novas tecnologias de comunicação se esses novos meios de comunicação permitirem o aumento no grau de envolvimento/empenhamento dos cidadãos no processo político e uma diminuição dos recursos necessários para suportar a actividade de participação. Economistas políticos argumentam que o grau de envolvimento político do cidadão é dependente da análise custo/benefício que cada um faz. Isto é, o cidadão participará no processo político, apenas, se ele considerar que dessa acção advém, para si, uma utilidade positiva (Downs 1957; Olsen 1965; Miller 1997).

O interesse político, a eficiência política e informação política são os três factores que condicionam o entendimento da utilidade, que cada cidadão faz, resultante do desenvolvimento de acções de participação política. O interesse de cada cidadão por assuntos políticos depende do desejo que cada um tem de participar. A capacidade que o cidadão entende ter para influenciar o resultado do processo político em causa, traduz a sua eficiência política. O cidadão tende a participar no processo político quando entende que a sua participação pode ter influência na determinação do resultado do processo político. O grau de entendimento/compreensão que o cidadão tem do processo político mede a informação política disponível. É ao nível do fluxo de informação que as novas tecnologias de comunicação podem actuar, permitindo um aumento na informação política disponível ao cidadão, permite a este um aumento de capacidade para entender o processo político em causa, as diferentes opções existente e avaliar as consequências da escolha de cada uma (Monteiro 1999).

É sem dúvida na *Internet* que estão depositadas grande parte das expectativas, quando falamos do potencial das novas TIC para reforçar a participação política. A *Internet* pode promover o acesso à informação política, o aumento da discussão política, o contacto com os agentes políticos, as facilidades de votar (ex. através do voto electrónico) entre outros. Vários autores defendem que os *fora* de discussão existentes na *Internet* podem possibilitar, um aumento da participação numa discussão política alargada, sem que os intervenientes tenham que estar no mesmo espaço físico

ao mesmo tempo (Holderness 1998; Malina 1999; Locke 1999; Hale, Musso e Weare 1999). As novas TIC, para além de permitirem o estabelecimento de comunicação de um para um, de um para muitos, possibilitam o estabelecimento de uma comunicação de muitos para muitos, podendo provocar um aumento na comunicação política (Hill e Hughes 1998; Norris 2001).

Para Pippa Norris (2001), entre outros, a tecnologia de comunicação é o elemento mais importante para sustentar uma revolução na participação. O autor baseia-se na interactividade, no mais baixo custo, na flexibilidade e na capacidade de informação disponível na *Internet* para atribuir à *Internet* um efeito democratizante, uma vez que possibilita aos cidadãos ficar com conhecimento sobre os assuntos políticos em causa, as alternativas existentes e as suas consequências. Os defensores da democracia electrónica argumentam e esperam que a *Internet* permita restabelecer a ligação dos cidadãos ao processo político e reavivem o compromisso cívico nas políticas (Budge 1996; Hague e Loader 1999). Numa forma extrema, a *Internet* é concebida como um fórum electrónico que compreende uma rede (*network*) ampla de cidadãos do mundo, iguais e livres, com capacidade para debater todas as facetas da sua existência sem medo do controlo das autoridades políticas nacionais (Barlow 1996).

Segundo Trevor Locke (1999), novas plataformas para a participação política são criadas com o desenvolvimento das *networks* da comunidade (*community networks*). Estas significam um novo meio de comunicação, através do qual o público e os políticos podem comunicar, trocar informação, consultar e debater opiniões sobre assuntos que os opõem. Para Caroline Tolbert, Karen Mossberger e Ramona McNeal (2002) o contributo mais importante da *Internet*, até ao momento, para a revitalização e reforço do processo democrático traduz-se na criação de um novo canal de comunicação e informação. Contudo, as investigadoras reconhecem, que no futuro, a *Internet* poderá consagrar novas formas de participação através do registo e do voto electrónico, reuniões municipais virtuais, e as assinaturas virtuais poderão permitir a realização de petições electrónicas.

Para uma melhor compreensão de toda esta problemática, de seguida apresentamos os principais factores que podem contribuir para que a balança penda mais para um lado do que para outro, ou

seja, vamos analisar os factores que podem influenciar de forma positiva ou negativa o papel a desempenhar pelas novas TIC no fortalecimento da democracia.

2.2. A Problemática do Acesso às Novas TIC

Quando abordamos a questão do potencial das novas TIC para fortalecer a democracia não o podemos fazer alienando-nos da questão do acesso às mesmas. O contributo das novas TIC para fortalecer a democracia pode estar seriamente comprometido se de forma sistemática as pessoas se virem impossibilitadas de aceder devido a características como a raça, o rendimento, local geográfico e a educação (Hague e Loader 1999). Como refere Holderness (1998) é importante que aqueles que defendem, à partida, o potencial da *Internet* não se esqueçam que o domínio da *Internet* está associado a uma elite constituída na sua generalidade por pessoas brancas, homens e profissionais de sociedades desenvolvidas.

A problemática do acesso tem vindo assumir uma importância crescente, nomeadamente, para os governos que desenvolvem esforços diversos no sentido de promoverem o acesso generalizado, quer ao *hardware*, quer ao *software* que suportam as novas TIC, como também na promoção da formação básica dos cidadãos para o seu uso. No entanto, é importante não esquecer que as barreiras de acesso não se situam apenas ao nível económico, tecnológico e físico, mas também ao nível social, político e cultural. A problemática do acesso é um tema com grande relevância, quer para os políticos, quer para os investigadores. Assiste-se mesmo à divisão da sociedade baseada no acesso às TIC. Temos dois grupos, um constituído por aqueles que têm acesso às TIC (incluídos nas TIC) e os que vêem o acesso, às mesmas, negado (os excluídos das TIC). Esta divisão da sociedade em dois grupos homogéneos não é consensual uma vez que, e de acordo com Dijk (2000), pode escamotear, por um lado, as desigualdades existentes no interior de cada grupo, por outro, podem ser ignoradas diferenças que podem vir a ser aprofundadas no interior de cada grupo, uma vez que as políticas são definidas apenas em função da divisão já enunciada.

A barreira de acesso às novas TIC tem a sua principal origem no custo. Aceder ao espaço digital implica a utilização de recursos, em particular recursos monetários, pois é necessário a existência

de um computador, de uma ligação e de um serviço em rede. A orientação das políticas públicas nesta matéria tem ido no sentido do combate às dificuldades que os indivíduos têm para aceder aos computadores e às redes digitais. As barreiras de acesso podem ser encontradas a dois níveis. Primeiro, ao nível agregado, isto é, entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Segundo, dentro de cada país, podem existir desigualdades de acesso entre regiões em função do nível de desenvolvimento, dos grupos e classes profissionais, raça, entre outras desigualdades sociais (Jordan 1999; Loader 1998).

É importante referir que, de acordo com trabalhos de investigação realizados, o acesso às TIC é apenas uma realidade para uma pequena percentagem de indivíduos. O grupo daqueles que acedem encontra-se mais localizado nos países ricos, e é constituído maioritariamente por homens, brancos, com níveis de escolaridade elevados, categorias profissionais de topo e residentes nos maiores e mais sofisticados meios metropolitanos (Holderness 1998; Jordan 1999; Dijk 2000). No entanto, apesar do acesso aos computadores ser uma realidade para apenas uma minoria da população, e do acesso à *Internet* estar ao alcance de um número de indivíduos ainda mais reduzido, sabe-se que o acesso à *Internet* é rapidamente aumentado (Locke 1999). Aguarda-se que os Estados, através das políticas públicas, consigam fazer com que o processo de expansão seja mais rápido (Hague e Loader 1999; Dijk 2000).

Como anteriormente referimos, o grau de participação política dos indivíduos não é igual. Essa desigualdade é baseada em factores de natureza diversa. A dúvida que agora se coloca é saber se as novas TIC vão contribuir apenas para aumentar o nível de participação daqueles que tradicionalmente participam, ou se vão criar novas condições e oportunidades para que aqueles que tradicionalmente não participam passem a fazê-lo. As *networks* da comunidade (*community networks*) tem como objectivo trazer as oportunidades oferecidas pelas TIC, e os benefícios que lhes estão associados, a pessoas que tradicionalmente veriam negado esse acesso. Elas são orientadas para pessoas, que por motivos económicos, são impossibilitadas de adquirir tais tecnologias, para aquelas que caso contrário seriam impossibilitadas de recolher informação e de se ocupar de comunicações públicas (Locke 1999). Os governos, na sua maioria, têm desenvolvido acções/políticas públicas no sentido de garantir o acesso universal, isto é, facultar a todos os indivíduos a possibilidade de estarem ligados ao espaço digital.

Para os defensores de uma perspectiva tecnologicamente determinística e optimista ultrapassado o problema do acesso às novas TIC, nomeadamente o acesso às redes e aos computadores, encontram-se reunidas todas as condições que permitem a todos os indivíduos, por igual, fazer uso de todas as possibilidades para a participação política. Estamos também perante uma concepção de participação influenciada pelo modelo liberal, cujo objectivo é o estabelecimento de condições que garantam a igualdade formal de oportunidades para a participação. No entanto, estas abordagens não reúnem o consenso entre todos os investigadores, existindo quem advogue que o acesso às novas TIC é condição necessária, mas não suficiente, para garantir o aprofundamento da democracia.

2.3. A Problemática do Acesso à Informação

A acção política desenvolvida pelos indivíduos é baseada na informação que dispõem sobre determinado assunto. A participação política é assim, determinada pela quantidade e qualidade de informação disponível aos cidadãos. O sistema de comunicação político vigente na sociedade influencia significativamente as crenças e ideias políticas e sociais. Paralelamente, ao que acontece em outras áreas, também na política, o poder está do lado daqueles que detêm a informação, isto é, detêm a capacidade de entender o processo em causa. É no entanto importante referir que a informação só significa poder se os detentores daquelas dispuserem dos meios necessários à sua utilização.

Assim, depois de analisada a questão do acesso às novas TIC, coloca-se a questão do acesso à informação. O aumento da informação pode aumentar a participação do cidadão no processo político, uma vez que este tem mais capacidade para compreender o processo em causa, analisar as opções disponíveis e as consequências da sua escolha. Para que a associado às novas TIC esteja um aprofundamento da democracia, é preciso que aquelas disponibilizem informação relevante, num formato amigável do utilizador, atempada, em locais e a custos que não representem barreiras para o acesso. O sucesso das novas TIC está assim dependente do tipo e da qualidade dos conteúdos aos quais permitem aceder (Hague e Loader 1999). Se permitirem o aumento da quantidade e qualidade da informação difundida no sistema de comunicação político poderão

influenciar a participação política de forma positiva. “As novas tecnologias que facilitem a desintermediação da comunicação, aumentem a informação disponível e a sua acessibilidade ou facilitem a troca de ideias entre novos núcleos sociais tenderão, assim, a gerar um aumento na participação política” (Monteiro 1999: 13-14).

Os indivíduos não têm todos a mesma capacidade para fazer uso dos meios que têm ao seu dispor para aceder à informação. Esta condição de desigualdade na capacidade de uso das novas TIC faz com que na literatura da especialidade encontremos os cidadãos divididos em dois grupos, os “info-incluídos” e os “info-excluídos”. O primeiro grupo é constituído pelos cidadãos que têm competências para procurar/adquirir informação através do uso das novas TIC e para compreender a informação adquirida. O segundo é formado pelos indivíduos, que apesar de ultrapassadas as barreiras de acessos às novas TIC, não têm competência para usar os novos meios à sua disposição para recolher informação (Simões 2002; Monteiro 1999). Assim, a barreira das competências é um obstáculo a ultrapassar.

As barreiras ao nível da competência têm origem diversa, como a falta de conhecimentos que permitam e facilitem a procura e utilização da informação através das novas TIC, o medo dos computadores, ou seja, uma barreira ao nível subjectivo e emocional, que Dijk (2000) denomina de “receio dos computadores”, que faz com que as pessoas considerem a ausência de capacidade para usar as novas TIC de forma satisfatória como uma falha pessoal, que se traduz no retardamento ou até mesmo na recusa do uso das TIC. O predomínio da língua inglesa, quer ao nível dos conteúdos, quer ao nível da recolha de conhecimentos tecnológicos, para os cidadãos de países cuja a língua inglesa não é o idioma nacional (Simões 2002).

2.4. A Qualidade da Informação Disponível

A qualidade da informação acessível ao cidadão condicionada o tipo de participação política desenvolvida. Assim, quando avaliamos a capacidade das novas TIC para reforçar e aprofundar a democracia, via aumento de informação disponível, não podemos deixar de chamar atenção, que isso só se verificará se assistirmos a um aumento de disponibilização de informação de qualidade.

É dado adquirido, que a qualidade é um conceito subjectivo, no entanto, e segundo Michel Catinat e Thierry Vedel (2000), informação de qualidade é aquela que se debruça sobre os problemas sociais, políticos e económicos que condicionam a vida dos cidadãos, e que lhes permita criticar e avaliar os poderes estabelecidos.

O maior entrave à participação política dos cidadãos, é na perspectiva liberal a falta de informação; por isso defende que desde que estejam garantidos os direitos universais de acesso à informação, está assegurada a condição necessária e suficiente para a participação política dos cidadãos. Posição diferente, é a defendida pela concepção neo-republicada, que argumenta que o acesso à informação é uma condição necessária à participação política, mas não suficiente, considerando que a participação política implica a satisfação de outras condições. Uma dessas condições é a disponibilização de informação de qualidade. Não serve um tipo de informação qualquer, mas apenas aquela que se centre nos problemas dos cidadãos, que permita aos cidadãos entender e emitir juízos em relação às questões que lhe são colocadas, e que lhes permita avaliar as consequências das diferentes opções disponíveis. Um cidadão informado não é aquele que possui uma quantidade elevada de informação, mas sim aquele que possui informação que lhe permite tomar consciência do problema, analisar as alternativas disponíveis e avaliar as consequências resultantes da sua escolha.

O problema de informação em demasia não é novo, mas agravou-se com a chegada das novas TIC. Os cidadãos dispõem de recursos limitados, entre eles o tempo. A escassez de tempo é uma das condicionantes, que faz com que os indivíduos não tenham capacidade para recolher e analisar toda a informação disponível. Mas, mesmo que esta limitação de tempo não se colocasse, "...não haveria capacidade humana para digerir tanta informação e usá-la de modo significativo" (Simões 2002:156). A somar ao problema do excesso de informação disponível temos ainda a forma como ela se encontra organizada que condiciona quer a sua procura quer a sua utilização (Jordan 1999). A todos que já usaram as facilidades de procura de informação via novas TIC, em especial da *Internet*, através do uso dos diferentes motores de pesquisa, já se depararam com uma quantidade de informação disponível de tal ordem elevada que a escolha daquela que efectivamente interessa se mostra uma tarefa difícil. As competências dos cidadãos para ultrapassarem este problema são diferenciadas, o que pode ter consequências na participação política (Simões 2002).

2.5. A Esfera Pública e as Novas TIC

O conceito de esfera pública foi introduzido por Habermas e traduz o espaço onde se realiza a troca de ideias que permite que os cidadãos criem valores partilhados. Trata-se de um fórum de discussão dos assuntos importantes, que através do confronto entre argumentos rivais, permite aos cidadãos chegar a consensos. O pilar da esfera pública é a livre troca de ideias. Para que se verifique esta condição é necessário que os cidadãos se reúnam. A reunião dos cidadãos no mesmo espaço físico mostra-se um entrave, quer pelo número de cidadãos em causa, quer pelas distâncias que os separam. Assim, as novas TIC podem, através das suas características, permitir que este processo de importância vital para a saúde das democracias ocorra. No entanto, é preciso não esquecer a questão do tempo gasto pelos cidadãos com participação na esfera pública em contexto digital. A participação dos cidadãos na esfera pública em contexto digital implica um dispêndio de tempo maior de que o que é necessário à participação do cidadão em contexto presencial, uma vez que o exercício da escrita é mais demorado do que a da expressão oral, bem como o exercício da leitura consome mais tempo do que a actividade de ouvir (Simões 2002).

Anthony Wilhelm (1999) analisa a esfera pública com base em cinco características: (1) *topography*, que o autor considera ser o centro do conceito de esfera pública, por ser o espaço ou o lugar onde as pessoas discutem assuntos, formam opiniões e definem planos de acção; (2) *topicality*, traduz a natureza dos conteúdos dos diálogos ou dos assuntos que são discutidos; (3) *inclusiveness*, trata-se de um espaço no qual é fornecida a todos os cidadãos a oportunidade de deliberar sobre assuntos políticos; (4) *design*, trata-se de uma arquitectura desenvolvida com o objectivo de facilitar a discussão deliberativa; (5) *deliberation*, é o espaço que permite o teste de ideias, que se traduz na troca, discussão e persuasão. Embora se encontrem para sempre ligadas, cada uma destas características pode significar um caminho diferente, que a ser percorrido pode constituir novas práticas democráticas.

As novas tecnologias podem ter um impacto decisivo sobre as características acima identificadas. Assim, ao nível da *topography*, temos duas perspectivas diferentes, uma considera que o anonimato que é possível aos indivíduos via uso das novas TIC pode libertar os indivíduos e permitir igualizar a participação, num fórum em que o poder se encontra distribuído por todos os participantes de

forma equitativa. Outros estudos sobre comunicação sugerem que o resultado da aplicação das novas TIC é o encarceramento dos utilizadores, como consequência do isolamento dos indivíduos, associado a uma vigilância invisível e a uma observação hierárquica (Kiesler e Sproull 1992). Para Russell Spears e Martin Lead (1994) os resultados do emprego das novas TIC não serão os mesmos em todas as sociedades, uma vez que são fortemente determinados pelo contexto social, pelos conteúdos das identidades, e pela natureza das relações sociais. Simões (2002) argumenta que nos *fora* de discussão em que há recurso ao anonimato, se assiste não à anulação das hierarquias existentes em contexto real mas, sim à sua reestruturação com base em características como: (1) a qualidade da escrita; (2) a qualidade do conteúdo das mensagens; (3) o grau de capacidade interventiva e de liderança dos participantes.

Habermas (1984) considera que a esfera pública é o lugar onde surgem as ideias, as preocupações e os tópicos sobre os assuntos que os cidadãos consideram serem importantes levar ao conhecimento dos governantes. Apesar de defender que os cidadãos devem ter oportunidade de avaliar os diferentes, e até contraditórios, pontos de vistas/ideias sobre um determinado assunto, Wilhelm (1999) argumenta que, independentemente de falarmos de uma comunicação presencial ou de uma comunicação virtual, a remoção das barreiras para a livre circulação de ideias é necessária mas, não suficiente, para que o diálogo político deliberativo seja uma realidade. Como defende David Shenk (1997), a *Internet* pode ser um meio privilegiado para que os indivíduos expressem as suas opiniões, mas falta muitas vezes a capacidade de escutar as opiniões dos outros indivíduos e a cooperação entre eles para levar os assuntos dos seus interesses aos funcionários públicos.

A democracia considera-se inclusiva quando a todos os cidadãos é dada a oportunidade de deliberar sobre assuntos políticos (Wilhelm 1999). O mesmo autor argumenta que apesar de estar muito difundida a ideia de que o acesso aos serviços de telecomunicações revigorará a democracia, alerta para o facto de não existir ainda evidência empírica consistente que suporte tanta euforia.

A esfera pública é caracterizada por uma arquitectura que promova e facilite a discussão. Muitos são os que defendem que a aplicação das novas TIC contribuem para reforçar o carácter deliberativo da esfera pública, (Guthrie e Dutton 1992; Dutton 1996). Às novas TIC é também

associada a capacidade de promover o confronto e o teste das diferentes ideais dos diferentes cidadãos.

Nas democracias representativas do ocidente, nas quais os Estados-nações possuem um número de cidadãos elevado a comunicação política é maioritariamente realizada através dos *media*, que influenciam significativamente a opinião pública. Assim, a esfera pública passa a ter intermediários (em especial a rádio, televisão e jornais) entre o Estado, a sociedade civil e os cidadãos. Aqui os indivíduos tornam-se consumidores de informação, cuja a opinião vai ser influenciada pelos conteúdos transmitidos através dos *media*, que devem gozar da característica de imparcialidade e objectividade. No entanto, não nos podemos esquecer que estes funcionam numa lógica de mercado, cujo objectivo é a conquista de audiências (Monteiro 1999; Simões 2002). Trata-se de um sistema de comunicação que privilegia o tipo de comunicação de um para muitos, vertical o que coloca em risco o funcionamento de um dos principais pilares da democracia: o intercâmbio de ideias entre os cidadãos e o governo na esfera pública. As novas TIC, através das suas características, em especial, a interactividade, poderão contribuir para revitalização do processo de comunicação entre os eleitores e os eleitos, através das esferas públicas digitais.

As redes electrónicas têm associado um potencial elevado para fomentar o funcionamento e o restabelecimento da esfera pública (Barber 1984). Para Anna Malina (1999) as redes electrónicas criam as condições para que se estabeleça uma comunicação política do tipo horizontal, onde é permitido aos cidadãos debater entre si e com os seus governantes os assuntos do seu interesse, criando-se assim as condições para o reforço de uma democracia mais deliberativa. “As esferas pública digitais permitiriam que os indivíduos, recorrendo a uma argumentação lógica e racional, trocassem e fundamentassem as suas decisões, de modo a poderem participar, numa base mais informada, nas acções políticas e também nas tomadas de decisão em comunidades geográficas ou de interesses, podendo as suas actividades ser as mais diversas, desde a participação na vida social, local, regional, nacional ou transnacional até à defesa de interesses globais” (Simões 2002: 158).

Com as novas TIC, em especial a *Internet*, pode surgir a revitalização da esfera pública, dado que as redes electrónicas, através da sua característica de interactividade, permitem que os cidadãos

interajam localmente ou ultrapassem as fronteiras nacionais trocando informação e partilhando interesses comuns em *fora* interactivos – esferas públicas múltiplas - a que Howard Rheingold, no *paper Electronic Democracy Toolkit* (1996) - chama de “*virtual communities*”.

2.6. O Acesso aos Decisores

A alienação dos cidadãos do mundo político, é atribuída em grande parte ao facto de os governantes estarem, cada vez mais, afastados dos cidadãos e consequentemente dos problemas que os afectam e preocupam. O fortalecimento da democracia requer ligações fortes e interactivas entre o Estado e a sociedade civil, entre o governo e os governantes (Hague e Loader 1999). Matthew Hale, Juliet Musso e Christopher Weare (1999), defendem que uma das razões para o funcionamento incorrecto da democracia é a desconexão— falta de ligação—entre os cidadãos e os seus governantes.

Para Hague e Loader (1999), muita da retórica sobre o potencial das novas TIC para fortalecer a democracia apoia-se na característica da interactividade que permite a remoção das barreiras de tempo e espaço e facilita o fluxo de informação entre o governo e os cidadãos, aproximando assim os eleitores dos eleitos. No entanto, e segundo os mesmos autores, os estudos levados a cabo mostram que as iniciativas já realizadas neste âmbito, estão longe de alcançar os objectivos definidos teoricamente. Primeiro, uma tendência para utilizar as novas TIC para disponibilizar informação aos cidadãos em vez de as usar como um meio para permitir a avaliação das acções do governo pelo cidadão e promover a sua participação. Segundo, nas raras iniciativas em que as novas TIC são delineadas com o objectivo de conhecer as opiniões dos cidadãos, a tendência é para agregar as vontades individuais dos cidadãos, via realização de referendos ou de sondagens de opinião electrónica sobre assuntos pré-determinados em vez de privilegiarem as acções que possibilitem o estabelecimento de contactos entre os cidadãos e os membros do governo. Terceiro, a utilização das novas TIC não com o propósito de disponibilizar informação aos cidadãos sobre as questões que são objecto de intervenção do governo, nem para justificar aos cidadãos as políticas desenvolvidas, mas sim com o focus no provimento de informação sobre os serviços públicos aos seus utilizadores.

Urge a necessidade de (re)aproximar os cidadãos dos decisores públicos. O aumento da ligação entre os cidadãos e os seus representantes exige um debate público recursivo, um diálogo sobre os objectivos e a avaliação das alternativas disponíveis (Hale, Musso e Weare. 1999).

Uma inovação tecnológica quando surge, e durante algum tempo, significa para um pequeno grupo poder. Este grupo é constituído por uma minoria de indivíduos que têm acesso à tecnologia em causa e capacidade para a utilizar, que se manifesta no aumento de poder relativo dos membros que constituem aquela elite. Com o decorrer do tempo, o acesso à inovação tecnológica dissemina-se, aumenta o número daqueles capazes de a utilizar e reequilibra-se a distribuição do poder. Assim, quando falamos no potencial de aprofundamento da democracia das novas TIC, não nos podemos aliar de toda esta dinâmica, ou seja, “numa primeira fase, o efeito de cada nova tecnologia de comunicação é a criação de uma elite capaz de a utilizar e que, por isso mesmo, aumenta o seu poder relativo. Com a disseminação das inovações inerentes a cada tecnologia, cresce o número dos que são capazes de explorar a nova forma de comunicar, reequilibrando-se a distribuição do poder que esta forma de comunicação confere” (Monteiro, 1999: 18).

2.7. As Novas Possibilidades Tecnológicas ao Serviço da Democracia

Apresentamos de seguida os novos meios colocados à disposição dos cidadãos para a participação política associadas às novas TIC em especial a *Internet*. Este é o novo meio de comunicação, que mais se tem destacado. Com o seu surgimento assiste-se a uma revolução na forma de comunicação, as suas características, em especial a interactividade, podem permitir revitalizar o processo de comunicação político bidireccional. É uma rede que distribui informação para qualquer parte do mundo, nas mais variadas formas. O correio electrónico, as listas de discussão, os grupos de discussão, os *chats*, a *World Wide Web*, e o voto electrónico, são os mais importantes meios, associados às novas tecnologias, colocados à disposição dos cidadãos para reforçarem a sua participação política.

Chamamos a atenção que o potencial individual de cada novo meio de participação política não é o mesmo, e em alguns casos poderá ainda não estar totalmente explorada a capacidade democrática

de cada processo, dado o seu recente surgimento. No entanto, é já possível afirmar que as novas possibilidades tecnológicas têm actualmente um impacto positivo ao nível dos meios de comunicação, impacto que será maior num futuro próximo. É possível avaliar esta melhoria com base em três factores: (1) custos, (2) acessibilidades (3) interface. A redução dos custos de comunicação será resultado da diminuição dos custos de investimento na aquisição do equipamento imprescindível para a ligação ao sistema de comunicação, da redução dos custos de utilização da rede e dos equipamentos, e do nivelamento dos custos de emissão e recepção de informação, este último reflecte a tendência de custos mais baixos para os utilizadores dos países ditos desenvolvidos, ao mesmo tempo que tendem a tornar-se sustentáveis para os indivíduos que residem nos países menos desenvolvidos. Ao nível das acessibilidades aguarda-se que o acesso à nova estrutura de comunicação, suportada pela *Internet*, rapidamente se globalize, o que irá permitir a emissão e recepção de informação de qualquer lugar. Ao nível dos interfaces aguarda-se com expectativa, o aumento das capacidades da rede para transmitir conteúdos, em simultâneo, de som e imagem, privilegiando a interactividade e a personalização. Estes avanços serão o resultado da integração num mesmo meio de quatro meios de comunicação já existentes, a rádio, a televisão, o videogravador e o computador (Monteiro 1999).

O correio electrónico, permite emitir e receber informação de forma instantânea para um ou vários receptores. Hale, Musso e Weare (1999) defendem que ao correio electrónico está associado o potencial de abertura do acesso dos cidadãos aos responsáveis governativos. Através das listas de discussão cada mensagem de correio electrónico submetida por um participante é reenviada automaticamente para todos os outros. Os *newsgroups* possibilitam o envio de mensagens para uma entidade virtual que as disponibiliza a todos os assinantes, com a possibilidade de serem respondidas em aberto ou de forma privada. Os *chats* são os interfaces que permitem a interacção imediata de dois ou mais utilizadores, são os únicos que possibilitam o debate em tempo real. Nos *chats* muitas das vezes verifica-se apenas a troca de ideias entre os seus membros, ao que Paul Nixon e Johansson Hans (1999), chamam de membros normais, não existindo o fluxo de informação no sentido ascendente, dos eleitores para os políticos, de forma a que a informação chegue aos decisores políticos. Estes dois novos meios permitem uma comunicação mais deliberativa. A tecnologia *Word Wide Web* permite a disponibilização, o acesso e a pesquisa de informação em formato digital, a custo igual independentemente da distância física do utilizador. O

exercício do direito de voto electrónico é também uma possibilidade, apesar de actualmente ser ainda recente, Monteiro (1999) argumenta que esta situação é resultado da falta de preparação do tecido social.

Ao longo do nosso trabalho, a abordagem desenvolvida ao nível do potencial das novas TIC para reforçar a participação política, baseia-se nas alterações que estes novos meios de comunicação introduzem no sistema de comunicação e informação político vigente. Barber (1984) argumenta que a informação é indispensável para o exercício responsável da cidadania e para o processo de avaliação político. A escolha democrática, sem educação cívica, é pouco mais do que a expressão e a agregação de preconceitos privados. Segundo Klaus Lenk (1999), as TIC possibilitam um exercício renovado da participação política, desde que, garantam o fornecimento de informação sobre um problema e sobre os seus motivos, sustentem os processos de comunicação, estruturem os debates e suportem directamente os processos de decisão através, por exemplo, do voto electrónico. Hale, Musso e Weare (1999) argumentam que o baixo nível de participação política dos cidadãos se deve a três factores. Primeiro a uma falta de educação cívica, segundo a apatia dos cidadãos e por fim a uma falta de ligação entre os cidadãos e os seus eleitos. Os autores defendem que as novas TIC podem desempenhar um papel importante na correcção dos defeitos por eles identificados. Assim, sugerem que as novas tecnologias podem ajudar a termos cidadãos melhor informados, com valores mais elucidados e contribuir para o debate público sobre assuntos públicos, para além de terem capacidade para de forma significativa facilitar a interacção entre os grupos, e para funcionarem como uma ponte entre os eleitores e os eleitos.

Alguns autores (Yankelovich 1991; Fox e Miller 1995) defendem que para uma verdadeira renovação democrática é necessário que a *Internet* promova uma comunicação do tipo deliberativo entre os cidadãos e os governantes. Hale, Musso e Weare (1999) atribuem à *Internet*, pelo menos teoricamente, a capacidade para criar novas oportunidades para aumentar a comunicação e restabelecer a ligação entre os cidadãos e os seus eleitos, com outros cidadãos e com a democracia. Estas novas oportunidades traduzem-se em maiores níveis de interacção, no aumento no acesso à informação e no suporte à comunicação em grupo.

Aguardamos, com expectativa, o resultado da aplicação destes novos meios de comunicação ao serviço da democracia. Ansiamos que contribuam para termos cidadãos (1) mais habilitados para fazer a recolha, o processamento e a difusão de informação, (2) capazes de formar opiniões conscientes e sensatas, (3) para transformar os indivíduos em membros activos das comunidades às quais pertencem. Em suma, esperamos cidadãos com conhecimentos alargados, com poder para reflectir as suas opiniões e ideias, e, assim, contribuírem, de forma decisiva, para traçar o rumo das políticas que influenciam o seu próprio caminho como cidadão, indivíduo e membro de diversas comunidades, com interesses pessoais, os quais pretendem realizar através da acção colectiva.

A perda de confiança nos governantes e a falta de transparência dos processos políticos e governativos é um problema que a aplicação das novas TIC, via aumento da informação disponível, pode ajudar a resolver. É esperado um aumento da responsabilidade dos detentores de cargos políticos e governantes, uma vez que serão alvo de uma maior pressão política, e sujeitos a uma avaliação mais rigorosa e apertada por parte daqueles, que através do exercício do direito de voto, lhes confiaram o exercício do poder. O aumento da capacidade de vigilância por parte dos cidadãos irá obrigar os decisores políticos e governantes a tornar os processos de tomada de decisão mais transparentes, resultando na diminuição da corrupção, que tem caracterizado a actividade política e governativa.

As novas TIC permitirão aumentar as capacidades dos cidadãos para avaliar os resultados das acções desenvolvidas pelos eleitos, para comparar as diferentes alternativas disponíveis para a resolução de um problema específico, para interagir com os representantes do governo com o intuito de ajudar a examinar o problema e contribuir na definição da solução, isto é, no processo de tomada de decisão. Teremos um aumento da actividade de participação dos cidadãos em debates sobre assuntos específicos de interesse público. Todo este processo irá condicionar a definição da agenda política.

A diminuição dos custos de recolha de informação e a crescente facilidade de acesso dos cidadãos aos políticos/governantes, via novas TIC, aumentará as actividades de contacto, que poderá resultar na (re)aproximação entre os eleitos e os eleitores. As novas TIC permitirão desenvolver soluções, ao

nível da participação eleitoral, que garantam a satisfação das condições necessárias ao estabelecimento do voto electrónico. No entanto, será o grau de capacidade de cada democracia para aproveitar o potencial das novas TIC, traduzido na diminuição de custo e de tempo necessários à participação e no aumento da utilidade do processo de participação, que determinará o resultado da aplicação da tecnologia no processo de revitalização da participação democrática.

III. Políticas Públicas na Área das Novas TIC

Ao Estado cabe um papel importante na resolução do problema do défice de participação política através de implementação de acções que promovam a participação política dos cidadãos. As características das políticas públicas na área das novas TIC influenciam a capacidade das mesmas para aproximar os cidadãos da vida política. Sendo assim, é nosso propósito analisar as características das políticas públicas ao nível da aplicação das novas TIC ao serviço da participação política.

3.1. O Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal e a Promoção da Participação Política

Em Portugal data do ano de 1996 o primeiro diploma legal que estabelece acções a desenvolver no âmbito da aplicação das novas TIC. Trata-se da Resolução do Conselho de Ministros nº 16/96 de 21/03/96, que cria a Missão para a Sociedade da Informação (MSI)¹ e estabelece um mandato para que esta promova um amplo debate nacional sobre o tema da Sociedade da Informação, tendo em vista a elaboração de um livro verde—*Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*—que contenha propostas para integrar o país e o Estado nas novas tecnologias.

O *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal (LVSIP)* trata-se de um guia que deve conduzir a elaboração de todas as políticas públicas nesta área. “O Livro Verde quer-se contributo catalisador de acções futuras, fermento mobilizador e referência de trabalho” (MSI 1997:6). Importa esclarecer que a nossa análise do *LVSIP* é norteada pela procura de políticas públicas que possam influenciar a participação política, e pela identificação da concepção de participação política que serve de base à definição das mesmas.

¹Sociedade da Informação “refere-se a um modo de desenvolvimento social e económico em que a aquisição, armazenamento, processamento, valorização, transmissão, distribuição e disseminação de informação conducente à criação de conhecimento e à satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas, desempenham um papel central na actividade económica, na criação de riqueza, na definição da qualidade de vida dos cidadãos e das suas práticas culturais. A sociedade da informação corresponde, por conseguinte, a uma sociedade cujo funcionamento recorre crescentemente a redes digitais de informação” (MSI 1997: 9).

Na introdução do documento é evidente a preocupação com o alheamento dos cidadãos em relação as actividades de participação no processo de decisão. “É indispensável (...) incentivar a participação dos cidadãos na vida da comunidade e oferecer um Estado mais aberto e dialogante na identificação dos problemas e das soluções de interesse público” (MSI 1997:10). O segundo capítulo intitula-se o *Estado Aberto*. Apesar da expressão sugerir uma aproximação e abertura do Estado aos cidadãos, a análise das medidas propostas neste capítulo² têm como objectivo a promoção da eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos, e não a promoção de um debate interactivo entre os cidadãos e o governo, que permita aos responsáveis conhecer os problemas daqueles que representam, conhecer as suas opiniões, possibilitando aos cidadãos contribuir na definição da solução para a resolução dos problemas que os afectam.

À problemática da participação política é dedicado um parágrafo que reconhece a capacidade das novas tecnologias para influenciar a forma como os cidadãos participam politicamente. “O desenvolvimento acelerado da sociedade da informação tem seguramente implicações sobre a forma como os cidadãos exercerão no futuro os seus direitos políticos. Não vale a pena fugir ao problema de desigualdade de acesso ou outros. É preciso iniciar uma profunda reflexão para que, na altura certa, se retirem benefícios da utilização pelos cidadãos das tecnologias da informação no exercício dos seus direitos políticos. Entretanto, as instituições democráticas deverão desenvolver formas de utilização da *Internet* para a consulta dos cidadãos, garantindo que a inevitável emergência da participação por via electrónica não colida com os princípios fundamentais da democracia representativa” (MSI 1997:32).

3.1.1. O Acesso às Novas TIC

O preâmbulo do *LVSIP* estabelece como uma prioridade a questão da democraticidade e o combate à exclusão, o que traduz, desde logo, a preocupação com a garantia do acesso de todos os cidadãos às novas tecnologias. Por conseguinte, o *LVSIP* apresenta seis medidas que visam promover a equidade de acesso entre os cidadãos. As medidas de seguida enunciadas traduzem a preocupação do Estado em promover a criação de um serviço de acesso universal:

² Com a excepção da medida 2.12 que visa a avaliação das implicações sociais e políticas da democracia electrónica.

1. Apetrechar os Estabelecimentos Escolares para a Sociedade da Informação;
2. Equipar as Bibliotecas e Arquivos Públicos com Computadores Multimédia;
3. Promover Programas de Informação ao Cidadão;
4. Apoiar as Associações Culturais, Centros de Juventude e Colectividades de Cultura e Recreio;
5. Fomentar Iniciativas de Autarquias Locais para a Democratização do Acesso à Sociedade da Informação.
6. Dar Prioridade a Programas de Integração na Sociedade da Informação dos Cidadãos com Deficiência.

Estas medidas resultam da preocupação com a criação de condições que garantam a igualdade de acesso dos cidadãos à Sociedade da Informação independentemente da sua condição social e económica. Visa-se assim, garantir as condições materiais de acesso, quer via promoção do acesso aos computadores e às redes electrónicas, quer via promoção de iniciativas que possibilitem dotar os cidadãos de conhecimentos informáticos para usar os novos meios colocados à sua disposição.

No que se refere à aplicação das novas TIC ao serviço da democracia, no *LVSIP*, é manifesto que o grande objectivo subjacente às medidas enunciadas é a garantia do acesso de todos os cidadãos às novas TIC, não existindo medidas que demonstrem uma preocupação com a qualidade da informação disponível ao cidadão. Assume-se que, resolvida a questão do acesso às novas TIC, estão garantidas as condições que permitam assegurar os mesmos efeitos do uso das novas TIC para todos os cidadãos, independentemente das desigualdades de educação, rendimento, sexo, entre muitas, que caracterizam os indivíduos. Por isso, Simões (2002) argumenta que o *LVSIP* se insere num modelo de participação influenciado pelo modelo liberal em que "...a qualidade da informação é uma questão que diz respeito ao foro individual do cidadão, que decide sobre a qualidade da informação que pretende e a procura em conformidade, importando apenas que o Estado garanta, do ponto de vista jurídico, o acesso" (Simões 2002:188).

3.1.2. A Aptidão para Usar as Novas TIC

O capítulo IV do *LVSIP—A Escola Informada: Aprender na Sociedade da Informação*—é dedicado às questões da educação, do conhecimento e da formação dos cidadãos para o uso das novas TIC, sendo atribuído à escola o papel fundamental na garantia das condições que possibilitem aos cidadãos a obtenção de competências necessárias para a participação na Sociedade da Informação. “O conceito de educação ao longo da vida deve ser encarado como uma construção contínua da pessoa humana, dos seus saberes, aptidões e da sua capacidade de discernir e agir. A escola desempenha um papel fundamental em todo o processo de formação de cidadãos aptos para a sociedade da informação e deverá ser um dos principais focos de intervenção para se garantir um caminho seguro e sólido para o futuro” (MSI 1997: 43).

As competências que cada cidadão tem para fazer uso das novas TIC diferem em função das suas características sociais, económicas e culturais. Cabe aos responsáveis políticos, por via das políticas públicas, promover acções que permitam que aqueles com competências reduzidas, ou até mesmo nulas possam obter as aptidões necessárias para fazer uso das novas tecnologias, de forma a minimizar a probabilidade de aparecimento de uma sociedade dividida em dois grupos: “info-incluídos” e os “info-excluídos”. Quando passamos para a questão do uso das novas TIC para a participação política, o problema da desigualdade de competências para o uso das novas TIC mantém-se. Contudo, é necessário salientar que o nível de competências exigíveis para o uso das novas TIC para a participação política é diferente em função do modelo de participação política em causa – liberal ou neo-republicano. Assim, da análise das medidas propostas neste capítulo do *LVSIP*, verifica-se que não existe qualquer referência à promoção de competências dos cidadãos para fins de participação política. Isto demonstra a reduzida preocupação dos responsáveis pelo documento com as questões relacionadas com a utilização das novas TIC ao serviço do reforço da participação dos cidadãos no processo político.

3.1.3. O Tipo de Comunicação Política Consagrada

Apesar do tipo de comunicação política vigente num sistema político assumir grande importância na problemática da participação política, não existe no *LVSIP* referência a medidas que promovam o

tipo de comunicação interactiva com vista a promoção da participação. Ou seja, não existe no referido documento qualquer medida que vise o reforço da comunicação vertical interactiva entre os cidadãos e os responsáveis políticos e que promova a discussão sobre assuntos de interesse público. Apenas são definidas medidas que têm como objectivo a promoção do contacto entre os cidadãos e os funcionários dos serviços públicos no âmbito da prestação de serviços públicos. Ao nível da comunicação horizontal que se estabelece entre os cidadãos, também não são desenvolvidas novas formas de comunicação que permitam a troca e o confronto de ideias, fomentadas por um debate crítico e racional sobre assuntos que interessam a um determinado grupo de cidadãos, por forma à formação de consensos alargados que sirvam de base à tomada de decisões colectivas.

3.1.4. O Acesso à Informação

A garantia do acesso à informação e ao conhecimento é uma questão central no *LVSIP*. A perspectiva presente no documento é a que desde que garantidas as condições de acesso às novas TIC, está garantido o acesso à informação e ao conhecimento, conforme é possível constatar através de uma análise das medidas propostas nos diferentes capítulos, que compõem o documento, que se centram na instalação de quiosques e postos de informação, em locais públicos, com vista a garantir o acesso à rede electrónica da Administração Pública.

3.1.5. A Qualidade da Informação

No *LVSIP* não é revelado interesse assinalável em relação à questão da qualidade da informação, factor de grande importância para a participação política, deixando-se à responsabilidade de cada cidadão a definição da qualidade da informação que pretende e a posterior procura da mesma. Assim, podemos argumentar que ao documento está subjacente uma concepção de participação informada pelo modelo de cidadania liberal.

As grandes preocupações do *LVSIP* centram-se na resolução dos problemas da produtividade, da competitividade e do desenvolvimento tecnológico que afectam, à altura, a economia portuguesa. Se as circunstâncias em que surge o documento fossem outras, seria de esperar que as políticas públicas preconizadas não se limitassem à resolução dos problemas de produtividade, competitividade e desenvolvimento tecnológico, e tivessem abraçado outras áreas da sociedade. Nesse caso, o *LVSIP* poderia configurar novas oportunidades e incentivos à participação política.

3.2. O Plano de Acção e-Europe 2002

Posteriormente à publicação do *LVSIP*, foram lançados outros planos de acção com o objectivo de aproximar Portugal do cumprimento do *Plano de Acção e-Europe 2002*. O primeiro plano de acção europeu, aprovado em Junho de 2000, na Cimeira da Feira, em Portugal, traça como principal objectivo estratégico a massificação do acesso e da utilização da *Internet* na União Europeia, ou seja, o combate a “info-exclusão”, dado o cumprimento desta condição ser considerado imprescindível para que a Sociedade da Informação seja uma realidade. No *Plano de Acção e-Europe 2002*, com vista à prossecução do objectivo estratégico, são definidos três objectivos secundários ou complementares: (1) *Internet* mais rápida, mais barata e mais segura; (2) investimento nas pessoas e nas qualificações; e (3) aceleração da utilização da *Internet*.

3.3. O Plano de Acção e-Europe 2005

Apesar do cumprimento do objectivo estratégico de massificação do acesso e da utilização da *Internet* ser apenas uma realidade em alguns dos países da União Europeia, o combate à “info-exclusão” é ainda uma realidade em alguns Estados, nomeadamente, nos países do Sul da Europa, entre eles Portugal, em Junho de 2002 é adoptado um novo plano de acção. Este novo plano de acção, designado *Plano de Acção e-Europe 2005*, parte da premissa que o acesso e utilização da *Internet* é uma realidade para todos os cidadãos dos diferentes estados membros. Assim, neste novo plano, é assumido um novo rumo, com a definição de um novo objectivo estratégico: a criação de condições para o desenvolvimento da oferta de aplicações, conteúdos e serviços públicos e privados seguros em banda larga. Nesta ordem de ideais, o *Plano de Acção e-Europe 2005* define

quatro áreas de intervenção: (1) Administração Pública em Linha, (2) Saúde em Linha, (3) Ensino em Linha, e (4) Negócios Electrónicos.

3.4. A Estratégia Portuguesa

A estratégia de construção da Sociedade da Informação em Portugal está inerente à estratégia Europeia. Assim, no ano de 2000, são definidos dois documentos que enquadram a política Portuguesa para a Sociedade da Informação: a *Iniciativa Internet* e o *Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI)*, com vista ao cumprimento do objectivo estratégico inscrito no *Plano de Acção e-Europe 2002*.

3.4.1. A Iniciativa *Internet*

Em Agosto de 2000, é lançada a *Iniciativa Internet*—Resolução de Conselho de Ministros n.º 110/2000. Trata-se do primeiro plano de acção integrado para a Sociedade da Informação. A *Iniciativa Internet*, documento complementar ao *Plano de Acção e-Europe 2000*, apresenta como objectivo estratégico a difusão das novas TIC na sociedade portuguesa, mais precisamente o aumento acelerado do uso da *Internet* pela população portuguesa—famílias, escolas, empresas e Administração Pública. Para o cumprimento deste objectivo, a *Iniciativa Internet*, implementou medidas e acções que visavam a melhoria das condições estruturais de acesso, a generalização e o aumento dos conteúdos e dos serviços disponibilizados.

3.4.2. O Programa Operacional Sociedade da Informação

O principal instrumento financeiro para o desenvolvimento da Sociedade da Informação em Portugal é, desde 2000, o *Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI)*⁴. Trata-se de um

³ Conjunto de iniciativas anteriores à *Iniciativa Internet* e ao *POSI* relacionadas com a Sociedade da Informação (1) Rede Ciência Tecnologia e Sociedade (RCTS); (2) Programa Internet nas Escolas; (3) Programa Cidades Digitais; (4) Iniciativa Internet para o Comércio Electrónico; (5) Iniciativa Nacional para os Cidadãos com Necessidades Especiais.

⁴ O *POSI* não é a única fonte disponível para o financiamento das políticas de desenvolvimento da sociedade da Informação. Existem outras medidas específicas inscritas noutros programas sectoriais do III Quadro Comunitário de Apoio.

programa incluído no conjunto de programas do III Quadro Comunitário de Apoio. No *POSI* são definidos três eixos de actuação prioritários, a saber: (1) Desenvolver Competências; (2) Portugal Digital; e (3) Estado Aberto Modernizar a Administração Pública. A definição destes três eixos estratégicos tem em conta o objectivo estratégico definido no *Plano de Acção e-Europe 2000* e na *Iniciativa Internet*, isto é, o combate à “info-exclusão”.

3.4.3. Uma Nova Visão da Sociedade da Informação em Portugal

No programa do XV Governo Constitucional e nas Grandes Opções do Plano de 2003, verifica-se um reforço da aposta na criação da Sociedade da Informação em Portugal, adoptando-se uma nova política para a Sociedade da Informação. A criação da Sociedade da Informação é vista, pelo XV Governo Constitucional, como um objectivo nacional, uma vez que é fundamental para promover: (1) o aumento da produtividade e competitividade da economia portuguesa; (2) a melhoria da qualidade de vida dos portugueses; (3) a modernização da Administração Pública; (4) o empreendedorismo e a inovação; (5) a coesão social; e (6) o combate a exclusão.

Na definição desta nova política privilegiou-se os seguintes aspectos:

1. uma visão integrada do aparelho do Estado e entidades públicas;
2. uma perspectiva transversal de toda a actividade do Governo;
3. articulação operacional entre os membros do Governo, as organizações do Estado e agentes económicos e sociais.

De forma a existir um órgão de liderança e de coordenação transversal das políticas da Sociedade da Informação, é criada, em Novembro de 2002, a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC). A esta nova entidade foi atribuída a responsabilidade da definição de planos de acção para a Sociedade da Informação, Governo Electrónico e Inovação.

A política portuguesa para a Sociedade da Informação nesta altura passa a assentar em dois documentos, a saber: o *Plano de Acção para a Sociedade da Informação em Portugal* e o *Plano de Acção para o Governo Electrónico*.

3.5. O Governo Electrónico – e-Government

Os problemas relacionados com a falta de qualidade, de rapidez e de transparência dos serviços públicos contrastam com a qualidade e rapidez dos serviços oferecidos no sector privado. Os cidadãos hoje pressionam a Administração Pública e o Governo no sentido daqueles prestarem serviços mais rápidos e com maior qualidade. Assim, quer a nível do Governo central, quer a nível do Governo local, foram implementadas políticas públicas com o objectivo da promoção da governação utilizando as novas TIC com o foco principal no aumento da produtividade, rapidez, transparência e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Associado a estes problemas, os responsáveis públicos enfrentam um outro problema de grande importância: o alheamento dos cidadãos da vida política. Os diferentes níveis do Governo têm procurado adaptar-se e beneficiar das novas tecnologias para solucionar os problemas anteriormente referidos. Esta preocupação tem a sua face mais visível no desenvolvimento das chamadas políticas de *e-government*.

O termo *e-government*, ou governo electrónico, é muitas vezes usado, quer em discussões sobre a modernização da administração pública, quer em discussões sobre a actual crise da democracia. Num número significativo de países, aos diferentes níveis de governo, os responsáveis estão a estabelecer e a adoptar políticas públicas que visam desenvolver e utilizar as novas TIC com o objectivo de aumentar o acesso, a transparência, a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, isto é, a tornar o Governo mais acessível aos cidadãos e aumentar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão política.

Victor Bekkers, Vincent Homburg e Mark Smeekes (2002) consideram que *e-government*, em termos académicos, pode ser definido como o uso das novas TIC, como a *Internet*, por uma organização pública para servir de suporte ou redefinir as relações existentes ou futuras com os

stakeholders (cidadãos, empresas, organizações sociais e outras organizações governamentais) com o objectivo de criar valor acrescentado. Estas relações podem ser de natureza diversa: (1) informação, (2) comunicação e (3) transacção. Para Bekkers (2001) são quatro os objectivos, que quando alcançados, permitem criar valor acrescentado: (1) tornar o governo mais acessível; (2) aumentar a qualidade do serviço público prestado; (3) aumentar a eficiência interna; e (4) aumentar a participação dos cidadãos nos processos de decisão política.

Aos objectivos acima enunciados, encontram-se associados os seguintes serviços de *e-government* (Bekkers, 2000):

- ✓ serviços de informação com ênfase na divulgação de informação governamental;
- ✓ serviços de contacto que possibilitem o contacto com os responsáveis da Administração Pública;
- ✓ serviços de transacção que englobam a aceitação por via electrónica e tratamento posterior de certos requerimentos e a aplicação de determinados direitos pessoais, benefícios e obrigações;
- ✓ serviços de participação que não se referem apenas ao voto electrónico, mas também às plataformas virtuais e comunidades virtuais, nas quais os cidadãos podem participar no processo político e na tomada de decisões acerca de assuntos do seu interesse;
- ✓ serviços de transferência de dados que permitem a troca e partilha de informação básica e padronizada (*standard*) entre organismos governamentais e entre estes e organismos privados.

Para Leonel dos Santos e Luís Amaral (2003: 15), *e-government*

“(...) é a utilização que os organismos públicos sejam eles centrais, regionais ou locais, fazem das tecnologias da informação e da comunicação. Falamos de tecnologias como redes locais de computadores, a *internet*, a computação móvel, as quais têm a capacidade de transformar as relações da administração pública com o cidadão, com as empresas, com os diferentes níveis de governo ou mesmo com outros governos. Estas tecnologias podem servir para uma grande variedade de fins: melhoria dos serviços ao cidadão, melhoria das relações com as empresas, melhoria da informação fornecida aos cidadãos ou melhoria da gestão.

Os benefícios resultantes são o aumento da transparência, redução de custos, menos corrupção, maior comodidade ou crescimento das receitas.”

Para a UMIC o *e-government* corresponde a

“... um processo suportado no desenvolvimento das tecnologias de informação, que coloca o Cidadão e as empresas no centro das atenções, melhora a qualidade e a comodidade dos serviços e reforça os meios de participação activa no exercício da cidadania. Simultaneamente, aumenta a eficiência, reduz custos e contribui para a modernização do Estado” (Plano de Acção Para o Governo Electrónico: 4).

“O Governo electrónico ocupa lugar destacado nas políticas para a Sociedade da Informação. A difusão das tecnologias da informação e da comunicação encontra-se no epicentro dos processos de modernização dos sistemas políticos democráticos e dos sectores públicos administrativos. De um lado, o reforço da eficiência e da eficácia das administrações, de outro lado, o aumento da transparência e da democraticidade, constituem as linhas orientadoras deste processo de modernização” (UMIC 2003:42).

O *e-government* aponta, não só para a introdução de novos métodos e mudanças ao nível de processos de fazer políticas públicas, mas, também e acima de tudo, para a revisão das próprias organizações públicas, envolvendo as opiniões dos actores externos que têm interesse nessas organizações (Kudo 2002). *e-Government* recorre à entrega de informação e serviços *online* via *Internet* ou outros meios digitais (West 2000), podendo também incluir oportunidades para participação política *online* (West 2001;Norris 2001).

De acordo com Paul Waller, Peter Livesey e Karin Edin (2001), a meta do Governo do Reino Unido com a utilização da *Internet* e outras tecnologias de comunicação é fortalecer a democracia representativa, de forma a aumentar as oportunidades de todos os cidadãos para participar no processo democrático e para permitir ao Governo e Parlamento recolher as visões, conhecimentos e experiências das pessoas que eles representam. Os objectivos visam usar a *Internet* e outras

tecnologias de comunicação para facilitar, alargar e aprofundar a participação no processo democrático.

Segundo os mesmos autores, *e-government* é um governo que faz uso do potencial da tecnologia para ajudar a colocar os seus cidadãos no centro de tudo o que faz e os tornam o seu principal objectivo. O *e-government* pode servir melhor os cidadãos dado que:

1. promove o acesso mais fácil à informação e aos serviços públicos; as novas tecnologias vão permitir às pessoas receber informação e fazer transacções com as autoridades governamentais quando (24 horas por dia, 7 dias na semana) e onde lhes convier (através do uso da tecnologia móvel);
2. oferece uma escolha maior de canais de serviço, serviço mais personalizado e promove serviços baseados nas necessidades dos cidadãos em vez de serviços baseados em conveniências administrativas;
3. promove a facilidade e a rapidez de interações e a redução dos custos de transacção entre os cidadãos e as empresas.

No entanto, *e-government* não é só o que atrás foi referido. Deve também, aproveitar o uso das novas tecnologias de informação para promover a democracia representativa. Para que se verifique este aprofundamento da democracia é necessário que as novas tecnologias da informação e comunicação em geral, e a *Internet* em particular (Waller, Livesey e Edin 2001):

1. facilitem a participação do cidadão no processo democrático; as novas tecnologias podem permitir aos cidadãos aceder mais facilmente à informação pública, seguir o processo político, discutir em grupo assuntos específicos, avaliar o governo e votar nas eleições;
2. alargar a participação, abrindo novos canais para a comunicação democrática de forma a encorajar o envolvimento das pessoas que, no passado, possam ter-se sentido excluídas do processo democrático ou que fossem incapazes de participar;
3. aprofundar a participação na democracia fortalecendo a ligação entre os cidadãos e os seus representantes, cidadãos e as autoridades governamentais e grupos de cidadãos; isto pode ajudar a mudar a tendência da diminuição da comunicação política, permitindo aos cidadãos, no período entre eleições, interagir com os seus representantes eleitos sobre assuntos que lhes interessam.

Podemos afirmar que *e-government* é o uso das novas TIC para transformar o Governo, tornando-o mais acessível, efectivo e responsável. Assim, uma estratégia de *e-government* deve promover: (1) um maior acesso à informação do Governo; (2) aumento da eficiência e eficácia da Administração Pública; (3) um maior compromisso cívico, possibilitando ao público em geral interagir com os funcionários governamentais e com os eleitos; (4) um aumento nas transparência das operações governamentais, diminuindo as oportunidades para a corrupção, tornando, assim, o Governo mais responsável; e (5) um aumento das oportunidades de desenvolvimento económico e social para as comunidades.

Apesar das metas ambiciosas que normalmente se encontram associadas aos projectos de *e-government*, é importante referir que, apesar de poder promover a mudança e gerar processos administrativos novos e mais eficientes, a implementação de uma estratégia de *e-government* não resolverá, por si só, os problemas de corrupção e ineficiência que afectam os governos aos diferentes níveis, nem derrubará todos os obstáculos que se opõem a um maior compromisso cívico dos cidadãos. No entanto, não podemos negar que a utilização das novas tecnologias tem associada um potencial para revolucionar o modo de prestação de serviços públicos e a forma como os cidadãos interagem entre si e com o Governo.

Assim, é importante que todos aqueles que vêem o *e-government* como a poção mágica para a resolução dos diversos problemas que afectam os governos, desde a falta de eficiência à alienação dos cidadãos da vida política, tenham em atenção que a introdução de computadores e a automatização dos processos, através da aplicação das novas tecnologias aos serviços da Administração Pública, pode não tornar um Governo mais eficiente, eficaz, efectivo, responsável, transparentes, aberto, nem promover a participação dos cidadãos no processos de tomada de decisão.

Deste modo, o *e-government* deverá ser entendido como uma estratégia que utiliza as novas tecnologias para impulsionar a reforma administrativa, promovendo, por um lado, o aumento da eficiência e transparência dos processos, e, por outro, diminuindo as distâncias e as barreiras que impedem a participação dos cidadãos nos processos políticos que influenciam as suas vidas.

3.5.1. Os Estágios de uma Estratégia de e-Government

A implementação de uma estratégia de e-government pelos diferentes governos, por norma, segue o modelo e-Europe, o qual prevê que a implementação se realize de forma faseada. Assim, o modelo divide o processo de implementação em quatro fases: (1) publicação; (2) interacção; (3) interacção bidireccional e (4) transacção. Contudo, é importante salientar que estas fases não são dependentes umas das outras, nem é necessário que a implementação de uma das fases esteja completa para que a implementação de outra tenha início.

Na primeira fase, o grande objectivo associado à aplicação das novas TIC à Administração Pública é aumentar e facilitar o acesso, dos cidadãos, à informação produzida pelo Governo. Os Governos produzem grandes volumes de informação, na sua maioria com grande interesse para os cidadãos—individuos e empresas. A publicação da informação *online*, permite que os individuos não tenham que percorrer cada repartição pública para tomar conhecimento da informação que para si tem interesse, quer para o desempenho da sua actividade profissional, quer para o desempenho do seu papel de cidadão enquanto participante cívico e activo na comunidade a que pertence. Pretende-se que a publicação de informação *online* permita reduzir: (1) os custos associados ao processo de recolha de informação; (2) a burocracia; (3) a ineficiência; e (4) a corrupção.

Os objectivos anteriormente referidos serão alcançados se os Governos se preocuparem com o tipo de informação que vão publicar *online*, ou seja, não pode ser uma informação qualquer, tem que ser pertinente e com valor significativo para a vida diária dos cidadãos. É preciso também desenvolver esforços no sentido de garantir a actualização regular da informação publicada.

Uma das razões principais que contribui para a crise de participação democrática que hoje se verifica nos Estados democráticos é o alheamento que existe entre os políticos e os cidadãos. Na segunda fase, o objectivo é o desenvolvimento de processos que contribuam para tornar o processo de governação mais participativo, promovendo uma comunicação interactiva entre os cidadãos e os políticos, ao longo de todo o ciclo político, a todos os níveis de governo, de forma a existir um

reforço do compromisso cívico. A nível da reforma administrativa, nesta fase é já disponibilizada informação sobre os serviços prestados pelo organismo público e dada a possibilidade ao cidadão de executar o *download* de formulários, que posteriormente irá entregar presencialmente para requerimento do serviço pretendido.

Para que a implementação desta fase conduza aos resultados pretendidos os Governos devem mostrar aos cidadãos que o seu compromisso cívico é importante, informando-os dos resultados dos seus comentários/sugestões *online*, serem pró-activos na solicitação da participação dos cidadãos.

Na terceira fase, interacção bidireccional, os cidadãos interagem directamente com as instituições do Governo. Já é possível o processamento dos formulários e a sua autenticação. O funcionamento desta fase pressupõe a existência de tecnologia mais complexa e sistemas de segurança e de autenticação. Por conseguinte, é uma fase em que a implementação deve conduzir à eliminação de vários procedimentos burocráticos e a um aumento da eficiência resultado da diminuição de recursos dispendidos—tempo e dinheiro.

Na última fase, transacção, as instituições governamentais entregam directamente os serviços aos clientes. É considerada a fase mais exigente em termos de implementação de uma política de *e-government*, quer em termos de tecnologia, quer de organização. Os Governos criam *websites* que permitem aos utilizadores/usuários praticarem transacções *online*. Existe, por parte do Governo, a utilização da *Internet* para disponibilizar os seus serviços 24 horas por dia, em qualquer lugar, evitando as deslocações dos cidadãos às repartições públicas. Com a implementação da prestação de serviços via electrónica, espera-se contribuir para a redução dos custos, a melhoria da produtividade, a agilização dos procedimentos burocráticos e para a diminuição da corrupção de forma a aumentar a confiança no Governo.

Nesta fase, os Governos devem direccionar a sua acção na definição do público-alvo que irá fazer uso dos serviços *online*; explicar aos seus funcionários que o seu papel irá ser alterado como resultado da inovação introduzida. Agilizar e consolidar a reforma dos processos antes de colocar os serviços *online* deve ser o primeiro passo.

3.5.2. Os Elementos Chave para o Sucesso do e-Government

O processo de transformação do Governo através da implementação de uma política de *e-government* não é rápido, nem simples. Exige que se faça um exame que deve incidir sobre variáveis como o nível de recursos disponíveis, a habilidade da população para fazer uso das novas TIC, a vontade política e a legislação existente, entre outras. Esta transformação na forma como o Governo interage com os cidadãos pressupõe o desenvolvimento de um modelo em que o cidadão—individual e/ou colectivo (empresas)—é o centro. O objectivo principal é proporcionar um novo sistema que corresponda e satisfaça as necessidades dos cidadãos. Caso essa condição não se verifique, a implementação da política de *e-government* está condenada ao fracasso, dado que os cidadãos não procurarão usar um sistema que não responde às suas necessidades.

Assim, é possível definir cinco factores críticos de sucesso a observar aquando a implementação de uma estratégia de *e-government*. Esses elementos são os seguintes: (1) reforma de processo; (2) liderança; (3) investimento estratégico; (4) colaboração; e (5) compromisso cívico.

A reforma de processos é indubitavelmente um elemento chave para garantir o sucesso da transformação do Governo através do *e-government*. É importante que as pessoas responsáveis pela implementação da política entendam que o *e-government* não é a automatização dos processos existente, mas, sim, a criação de novos processos e reformulação das relações existentes entre o Governo e os cidadãos. A introdução dos computadores nas repartições públicas e a automatização dos registos manuais existente não é suficiente. É preciso uma análise cuidada das funções ou operações para as quais se quer aplicar as novas TIC, detectar os estrangulamentos existentes e corrigi-los. É necessário eliminar as ineficiências para posteriormente colocar esses serviços *online*. É preciso planear cuidadosamente, agilizar e consolidar processos no *back-office* antes de os disponibilizar electronicamente.

No que diz respeito ao segundo factor de sucesso, a liderança, para que a implementação do *e-government* conduza aos objectivos de natureza política e de reforma administrativa que estão na base da sua implementação, é necessário o envolvimento, aos diferentes níveis de Governo, quer dos funcionários públicos de todos os departamentos quer dos responsáveis políticos. A existência

de uma liderança política forte, que assegure o compromisso a longo prazo, quer em termos de angariação dos recursos disponíveis, quer em termos de elemento reunificador de todas aqueles grupos que tendem a colocar em causa a implementação da estratégia, é incontestavelmente uma condição imprescindível para que o *e-government* tenha sucesso.

Para um investimento estratégico, o terceiro factor de sucesso, é necessário aos diferentes níveis de governo, que os responsáveis definam com clareza quais os objectivos a atingir, o caminho a seguir, e estabeleçam o sistema de avaliação do sucesso relativo de cada projecto a implementar aos diferentes níveis de Governo. Estes têm que ser minuciosamente analisados, para que sejam maximizados os recursos disponíveis, uma vez que estes são limitados. A implementação dos diferentes projectos, que suportam o desenvolvimento de uma estratégia de *e-government*, tem que obrigatoriamente garantir a obtenção de valor acrescentado em termos redução da burocracia, dos custos e do aumento da transparência e da participação do cidadão no processo governativo.

A política de *e-government* deve ser aberta à sociedade, à colaboração dos cidadãos, do sector privado, e de outros departamentos do Governo, para que sejam garantidas a qualidade do serviço e a acessibilidade ao *e-government*. A implementação de uma política de *e-government* não pode ser entendida como uma questão interna, que apenas diz respeito aquele nível de governo e aos seus funcionários.

Os cidadãos, como elemento central do desenvolvimento da estratégia de *e-government*, devem ter voz activa no planeamento e implementação da mesma, de forma a diminuir o seu cepticismo quanto à sua utilização. O sector privado, como bom conhecedor de questões como o comércio electrónico, informática, *marketing*, entre outras, necessárias à implementação do *e-government*, pode ajudar os responsáveis políticos a escolher as acções cuja a implementação conduza a ganhos de eficiência, aumento de capacidade de resposta e conseqüente satisfação dos cidadãos. Os departamentos de Governo aos diferentes níveis devem interagir e colaborar, na implementação da estratégia de *e-government*, e abandonar a postura tradicional, que se caracteriza por uma grande relutância em trabalhar em conjunto, para que sejam maximizados os benefícios e possa existir um intercâmbio de conhecimentos.

Finalmente, a colaboração e o compromisso cívico dos cidadãos são, sem dúvida, necessárias para o sucesso da implementação de uma estratégia de *e-government*. O *e-government* é dirigido para o cidadão com o objectivo claro de proporcionar melhorias nas suas vidas. Para que haja um compromisso cívico efectivo dos cidadãos, os responsáveis políticos e outros responsáveis pelo desenho e implementação da estratégia de *e-government* devem encorajar a consulta e participação dos *stakeholders* (cidadãos, empresas, organizações sociais e outras organizações governamentais) na definição da estratégia, de forma a adquirirem conhecimento sobre o que os agentes externos à organização, mas com interesse nela, entendem como aquilo que o *e-government* deve proporcionar. É necessário apostar na construção de modelos que permitam a consulta ao cidadão e a sua participação, para que seja garantido o compromisso do cidadão. Os responsáveis devem preocuparem-se em informar os cidadãos das suas escolhas e explicá-las. O *e-government* é para o cidadão e a sua implementação só tem interesse se os cidadãos o entenderem e utilizarem.

3.5.3. O Caso Português: Plano de Acção para o Governo Electrónico

A elaboração do *Plano de Acção para o Governo Electrónico (PAGE)* é da responsabilidade da UMIC, e integra o *Plano de Acção para a Sociedade da Informação*, mais concretamente, corresponde à pormenorização do seu Pilar n.º 3—a qualidade e eficiência dos serviços públicos⁵. Com a realização deste plano pretendeu-se: (1) definir a estratégia a seguir para a implementação do governo electrónico em Portugal; e (2) apresentar as acções e projectos a desenvolver, agrupados em eixos, com a indicação da data da sua realização.

A eficiência e qualidade do serviço público são a máxima que suporta a definição deste plano. Assim, e de acordo com o exposto no *PAGE*, o *e-government* deve permitir ao sector público colocar-se entre os melhores prestadores de serviços do país. Para que tal aconteça, os organismos públicos devem centrar a sua atenção nos seus clientes—cidadãos individuais e empresas.

⁵ São sete os pilares que compõem o *Plano de Acção para a Sociedade da Informação*, a saber: (1) uma sociedade da informação para todos; (2) novas capacidades; (3) qualidade e eficiência dos serviços públicos; (4) melhor cidadania; (5) saúde ao alcance de todos; (6) novas formas de criar valor económico; e (7) conteúdos atractivos.

Para que seja possível ao sector público situar-se entre os melhores prestadores de serviços em Portugal, e de acordo com o definido no *PAGE*, o *e-government* deve traduzir-se no aumento: (1) da conveniência e satisfação dos cidadãos; (2) da eficiência com menores custos; (3) transparência do aparelho do Estado; por último; (4) deve também contribuir para incentivar a participação democrática dos cidadãos.

Da leitura do documento, fica a ideia, que os responsáveis na sua elaboração estiveram exageradamente presos à qualidade e eficiência dos serviços públicos, esquecendo-se das restantes áreas em que o *e-government* deve, e pode, desempenhar um papel fundamental. É notória a preocupação dos responsáveis com a qualidade e eficiência dos serviços, deixando para segundo plano outros objectivos, de importância capital, como a (re)aproximação dos cidadãos ao Governo e o aumento da participação cívica. O foco centra-se na reforma administrativa e na redução dos custos. Procura-se um novo modelo para a prestação do serviço público e relega-se para segundo plano a oportunidade de criar condições que possibilitem a tão necessária revitalização da participação cívica dos cidadãos. Para a UMIC, o *e-government* em Portugal deve ser visto como uma estratégia que permita ao sector público colocar-se entre os melhores prestadores de serviços do país.

A missão do *e-government* português traduz, de forma abrangente, um conjunto de intenções e aspirações para o futuro, sem especificar como devem ser atingidas. É certo, que é mutável ao longo do tempo e deverá alterar-se de acordo com o ambiente interno e externo das organizações. No entanto, entendemos que a definição da missão expressa no *PAGE* poderia ter ido mais longe. É fácil perceber que os objectivos do *e-government* em Portugal passam quase exclusivamente pelo aumento da qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos, deixando cair a bandeira da renovação da participação cívica dos cidadãos. “A missão do Governo Electrónico é proporcionar serviços públicos integrados, de qualidade, centrados no cliente e com ganhos de eficiência, de transparência e de racionalização de custos” (PAGE: 9).

A missão é concretizada pela definição de objectivos. No caso da política de *e-government* portuguesa, os objectivos estratégicos definidos são seis, a saber: (1) conveniência e satisfação; (2)

eficiência com menores custos; (3) transparência; (4) participação democrática; (5) liderança do sector público; e (6) reconhecimento de Portugal.

Estes objectivos serão alcançados através da intervenção em sete áreas, a saber:

- ✓ serviços públicos orientados para o cidadão;
- ✓ administração pública moderna e eficiente;
- ✓ nova capacidade tecnológica;
- ✓ racionalização de custos e comunicações;
- ✓ gestão eficiente das compras;
- ✓ serviços próximos dos cidadãos;
- ✓ adesão aos serviços públicos interactivos.

É certo que um dos objectivos nucleares do *e-government* é a participação democrática, que, segundo o *PAGE* traduz-se na atribuição aos cidadãos de novas condições para acederem à informação do Governo. Assumindo-se que possibilitando um maior acesso à informação e um maior conhecimento dos procedimentos estão reunidas as condições para que a participação dos cidadãos aumente, fica por demonstrar uma maior vontade política em promover o desenvolvimento do *e-government* com propósitos democráticos. Faltou, assim, a definição de metas significativas em termos de participação política.

3.6. A Participação Política e e-Government

O *e-government* é o resultado da aplicação das novas tecnologias, em especial da *Internet*, ao sector público, quer para promover a reforma administrativa, quer para promover uma alteração na forma de relacionamento dos cidadãos com os seus representantes governativos. É evidente, que o nível do desenvolvimento do *e-government* não é o mesmo em todos os países. Mesmo num mesmo país, podem-se observar disparidades entre os diferentes níveis de Governo. Todavia, é notório o interesse que esta temática tem suscitado, que se reflecte no crescente aumento de estudos que visam analisar e avaliar os impactos decorrentes da utilização da *Internet*.

No campo da Ciência Política, existe um número significativo de estudos, realizados por investigadores de várias nacionalidades, que visam analisar o impacto da utilização da *Internet* na Administração Pública, nomeadamente do desenvolvimento do *e-government* na participação política. Apesar de ainda não podermos falar em conclusões definitivas, existem indícios que sugerem que alterações nas TIC podem promover o aumento do compromisso cívico e da participação política dos cidadãos.

Tolber, Mossberg e McNeal (2002) desenvolveram uma pesquisa com o objectivo de avaliar a capacidade do *e-government* e da votação electrónica para atenuar ou aprofundar as desigualdades existentes na participação política americana baseada em factores demográficos. Os autores concluíram que a disponibilização de informação política *online* terá efeitos positivos reduzidos na democracia americana, argumentando mesmo que o aumento do nível de participação nas políticas será uma realidade apenas para alguns cidadãos, nomeadamente para os mais jovens.

Uma das principais conclusões do estudo desenvolvido por Rabia Karakaya (2003) é que as instituições podem desempenhar um duplo papel, facilitando ou dificultando o uso da *Internet* para promover a participação democrática. Isto é, esta autora considera que o modo como a estratégia da autoridade local é desenvolvida é altamente dependente do ambiente institucional que a rodeia. Essas instituições actuam através de mecanismos regulativos, normativos e cognitivos, e podem actuar em direcções diferentes e produzir resultados incompatíveis e inesperados. Assim, a presença das novas TIC não garante, por si só, o aumento da participação política. O resultado depende do facto das instituições dominantes apoiarem ou não a utilização da *Internet* para a promoção da participação eleitoral. A pesquisa demonstra também que os factores internos, como a percepção da necessidade da votação electrónica, o empenho dos actores e os eventos críticos, são importantes para o desenvolvimento da participação *online*. A investigadora argumenta, com base na evidência empírica (referente a dados do Reino Unido) que existem disparidades significativas entre as perspectivas das diferentes autoridades locais da utilização das novas TIC para promover a participação do cidadão. Apesar dessas diferenças, é possível encontrar similitudes importantes, nomeadamente o facto das autoridades locais não trocarem os meios tradicionais para

a consulta popular por aqueles proporcionados pelas novas TIC, mas tenderem a combinar os processos tradicionais com os novos métodos proporcionados pela utilização das novas TIC.

Em Portugal, apesar de a investigação sobre o impacto da aplicação das novas TIC à participação cívica se encontrar ainda numa fase exploratória, existem já alguns autores que começaram a trabalhar nesta área. O estudo desenvolvido por Filipe Montargil (1999) versa sobre a problemática da democracia electrónica e o acréscimo de participação pública. O investigador desenvolve uma análise empírica, onde aplica uma grelha de caracterização da participação pública formulada no âmbito do projecto de investigação *Virtual Decision-Making in Spacial Planning* (VDMISP) adaptada ao caso português. O foco do projecto, desenvolvido por investigadores da Escola de Geografia da Universidade de Leeds, é "...a utilização combinada de Sistemas de Informação Geográficos (SIG) e da *World Wide Web* (WWW), com o propósito de aumentar a participação pública em processos de tomada de decisão com impacto sobre o ambiente" (Montargil 1999:83). O objectivo último da introdução dos SIG e da WWW no processo de tomada de decisão é aumentar a aceitação pública das decisões políticas, traduzindo-se numa diminuição dos custos associados à contestação, aos conflitos legais e ao retardamento na implementação das decisões. O investigador português, após análise das medidas constantes no *LVSIP* formula a hipótese de investigação de que o sistema político vigente pode ser o primeiro entrave à implementação de iniciativas de democracia electrónica que traduzam um acréscimo de participação pública. Após a formulação da referida hipótese de trabalho, o investigador analisa dois programas relacionados com a realização dos objectivos constantes no *LVSIP*: o *Programa Cidades Digitais* e o *Programa Aveiro Cidade Digital*. Os resultados da análise desenvolvida levam Montargil a concluir que, "...a intervenção das instituições políticas (tanto Estatais como partidárias) na configuração da emergente democracia electrónica não parece encontrar-se orientada para o alargamento da participação pública" (Montargil 1999: 169).

No trabalho de investigação desenvolvido Simões (2002), o foco central é a criação de uma tipologia de participação política digital em Portugal, a investigadora defende a existência de três tipos de participação política digital, a saber: (1) participação política mitigada; (2) participação política não filiada; e (3) participação política renovada (ver Simões (2002) para uma explicação de cada tipo). A autora realça a existência de uma inter-relação entre as duas formas de participação política, real e digital, advogando que as novas TIC, por si só, não têm capacidade para promover alterações nas

formas de participação política tradicionais, nem para condicionar o tipo de participação política digital que possa vir a surgir. A investigação aponta para a não existência, em contexto digital, de tipos de participação política diferentes das presentes em contexto real. A participação política em contexto real, não será, por enquanto, substituída pelas formas de participação política digital (Simões, 2002).

Esta dissertação insere-se numa área de estudo onde a investigação se encontra num estado exploratório/inicial, por conseguinte não existe ainda evidência empírica, e suporte teórico, que permitam antecipar se existe impacto do desenvolvimento do *e-government* na participação democrática. No entanto, muitos são aqueles que defendem que as novas tecnologias são a base para a revitalização da democracia e para o reforço do compromisso cívico dos cidadãos. É importante não esquecer que a capacidade das novas TIC para renovar e/ou aumentar a participação política dos cidadãos é dependente das políticas públicas implementadas. A capacidade das novas TIC para promover alterações ao nível do tipo e da qualidade da participação cívica/política dos indivíduos é dependente, entre outros aspectos, da capacidade das autoridades públicas para moldar o seu uso com esse fim (Catinat e Vedel 2000; Karakaya 2003).

Parte II

Enquadramento Empírico

IV. Desenvolvimento das Hipóteses de Trabalho

Até aqui a participação política e as novas TIC tem sido o alvo teórico deste estudo. Revimos as principais teorias e estudos sobre a participação política e discutimos as novas TIC, nomeadamente a *Internet*, e os esforços governamentais para desenvolver uma política que permita e facilite a participação política dos cidadãos—*e-government*.

Particularmente interessante para este estudo é a política de *e-government* desenvolvida a nível local. Isto porque o poder local é visto muitas vezes como prossecutor de uma melhor democracia. Como nível de Governo mais próximo do cidadão, é-lhe reconhecida uma maior capacidade para promover uma relação de diálogo com os cidadãos. O poder local tem um melhor conhecimento dos problemas que afectam as populações e, por isso, poderá desenvolver processos que permitam aproximar as populações aos processos de apresentação de propostas para a resolução dos problemas locais. Por outro lado, e como consequência, os cidadãos vêem o poder local mais capaz de resolver os problemas das comunidades locais. Por isso, estão naturalmente mais disponíveis para participar. Na maioria dos casos, conseguem compreender a forma como funciona este nível de Governo e percebem facilmente os diferentes assuntos que estão a ser discutidos.

Apesar do poder local estar mais próximo do cidadão, verifica-se também a este nível um alheamento dos cidadãos. A alienação política dos cidadãos é bem patente no nível de abstenção que se verifica nas eleições autárquicas. Vários são os motivos que podem obstar o envolvimento cívico dos cidadãos a nível local: (1) o clientelismo político; (2) a quase inexistência de processos de consulta às populações para conhecimento dos problemas que as afectam; (3) a burocracia; (4) a consciência de incapacidade (peso político) para condicionar o curso das políticas; (5) a insuficiência de mecanismos que possibilitem a participação cívica das comunidades; e (6) a insuficiência de informação sobre os diferentes *dossiers* autárquicos.

Como vimos, as diversas teorias de participação política desenvolvidas ao longo do tempo mostram que as características socioeconómicas dos eleitores, como educação e rendimento, raça, etnia, sexo, bem como factores atitudinais e outras características, como filiação partidária e interesse

político, são variáveis importantes na explicação do comportamento eleitoral dos cidadãos nos diferentes países, nos diferentes níveis de Governo. Existem estudos recentes que sugerem que as mudanças nas TIC podem ter um papel importante no que se refere ao comportamento político dos cidadãos. A mais importante destas novas TIC é, sem dúvida, a *Internet*. Porque combina a componente audiovisual, com as formas dos tradicionais meios de comunicação, jornais e televisão, e a interactividade e a rapidez do telefone, a *Internet* está-se a tornar o mais importante meio de comunicação deste século.

No entanto, só recentemente é que uma eventual relação causal entre a participação política e o desenvolvimento da *Internet* tem sido alvo de investigação científica. Isto é compreensível, dado que o fenómeno da *Internet* é também recente. Por ser recente, não abundam dados estatísticos, sobretudo dados que permitam estudos temporais. Em Portugal, é ainda reduzido o número de estudos empíricos sobre a participação política e, em especial sobre a influência das novas TIC na participação política.

É com base na existência de uma possível relação causal entre as novas TIC, em especial a *Internet*, e a participação política, que propomos um estudo empírico que nos permita tentar responder à pergunta de investigação já apresentada no capítulo introdutório, e que agora relembramos para desenvolvimento das nossas hipóteses:

Será que a política de *e-government* contribui para o aumento da participação política local dos cidadãos em Portugal?

Espera-se que nos municípios com uma política de *e-government* mais desenvolvida haja um maior nível de participação política. Ao *e-government* são associadas capacidades quer para promover a reforma administrativa quer para promover alterações no relacionamento dos cidadãos com os decisores políticos. *e-Government* está associado a uma maior eficácia e eficiência na utilização de recursos, como o tempo e o dinheiro. Está também associado à redução da burocracia, ao aumento da transparência, ao aumento da informação disponível, à construção de novos artefactos que facilitem o contacto com os eleitos, e, conseqüentemente, a um reforço da participação política dos cidadãos. Com base nestas ideias, formulamos a seguinte hipótese geral de trabalho:

H₁ - O nível de participação política será tanto maior quanto maior é o nível de maturidade da política de *e-government* implementada.

Apesar de se esperar um efeito da política de *e-government* no nível de participação política não é de esperar que esse efeito exista apenas de forma aditiva. Isto é, não é provável que ele exista de forma independente da capacidade dos cidadãos de usar a *Internet* e, conseqüentemente, tomar contacto com a política de *e-government*. É importante não esquecer que uma coisa é a existência de uma política de *e-government* e outra coisa diferente é o acesso à mesma. Por melhor desenvolvido que esteja o nível de interactividade entre o Governo e os cidadãos via *Internet*, é preciso que os cidadãos tenham habilidade para e hábito de usar a *Internet*. Hoje a *Internet* é mais conhecida junto das gerações mais novas nas escolas; não é o caso da maioria das gerações mais velhas com aptidão eleitoral. Acreditamos então, que qualquer efeito que a política de *e-government* possa ter está dependente da capacidade dos cidadãos para usar essa mesma política. Conseqüentemente, julgamos que esta capacidade melhor se reflecte no nível de educação, pelo que formulamos a seguinte hipótese de trabalho:

H₂ - O nível de educação tem um efeito interactivo com a política de *e-government* no nível de participação política, sendo que o nível de educação condiciona o efeito da política de *e-government* no nível de participação eleitoral. Quanto mais elevado é o nível de educação, maior é o efeito da política de *e-government*.

V. *Design* de Investigação

Pretendemos abordar a nossa pergunta de investigação e testar as nossas hipóteses de trabalho com um *design* de investigação que nos permita estimar os determinantes da participação política em Portugal e, deste modo, testar empiricamente a existência de uma relação causal entre a participação política e a política de *e-government*. Empregamos um estudo do tipo transversal para os municípios portugueses nas eleições autárquicas de 12 de Dezembro de 2001. Para testarmos as nossas hipóteses acima enunciadas, recolhemos informação estatística sobre a participação política e sobre a política de *e-government* implementada nos municípios portugueses.

5.1. O Modelo

Baseando-nos na literatura, formulamos um modelo de regressão linear para estimar o impacto de diversas variáveis independentes na taxa de participação política para o caso das eleições autárquicas de 12 de Dezembro de 2001.

Operacionalizamos as nossas hipóteses de trabalho na seguinte relação linear:

$$\text{Part Eleitoral} = \alpha + \beta_1 (\text{pol e-gov}) + \beta_2 (\text{grad}) + \beta_3 (\text{pol e-gov} * \text{grad}) + \beta_4 (\text{pod compra}) + \beta_5 (\text{dens eleit}) + \beta_6 (\text{homens}) + \beta_7 (\text{idade média}) + \beta_8 (\text{receitas}) + \beta_9 (\text{des soc}) + e_i$$

em que part eleitoral é a nossa variável dependente, pol e-gov, grad, pol e-gov*grad, pod compra, dens eleit, homens, idade média, receitas e des soc correspondem às variáveis exógenas e β_k corresponde aos coeficientes de regressão que estão associados a cada uma das variáveis exógenas.

5.1.1. A Variável Dependente

Estimamos este modelo com duas variáveis dependentes diferentes, mas interdependentes. No primeiro modelo, delimitamos a nossa variável dependente, a participação política, ao exercício do

direito de voto (*part eleitoral*). A participação eleitoral é medida como a percentagem de cidadãos eleitores que exerce o direito de voto nas eleições autárquicas, nomeadamente no que se refere à eleição do presidente da câmara municipal. A escolha desta medida de participação política prende-se com duas razões. Primeiro, a eleição dos representantes locais nas democracias representativas é a forma por excelência usada pela maioria dos cidadãos para participar na vida política do país. De acordo com Leduc, Niemi e Norris (1996: 216) “(...) a saúde de uma democracia é vista frequentemente, em termos do nível de *turnout* (...)”. Através do voto, os cidadãos concedem ou retiram a confiança aos governantes, exercendo assim, o poder de soberania. Assim, definimos como variável dependente, a taxa de participação eleitoral registada nas eleições autárquicas de 12 de Dezembro de 2001. Segundo, não há registo em Portugal de outras formas de participação política, pelo que, na verdade, não temos medida alternativa da variável dependente. A razão da escolha do momento no tempo prende-se com o facto da informação sobre a variável política de *e-government* para anos anteriores a 2001 ser quase inexistente nos municípios portugueses. A maioria dos municípios não possui um registo cronológico que evidencie os avanços ocorridos ao longo do tempo no que se refere ao desenvolvimento da política de *e-government*.

Uma vez que consideramos que o efeito do desenvolvimento da política de *e-government* melhor se reflecte na diferença da participação eleitoral de uma eleição para outra, estimamos também o modelo com outra variável dependente, a diferença na taxa de participação eleitoral (Δ *part eleitoral*) das eleições autárquicas de 1997 para 2001.

5.1.2. As Variáveis Independentes

A nossa variável independente principal é a política de *e-government* implementada nos municípios portugueses, cujo o efeito se revela nos coeficientes da variável aditiva, (*pol e-gov*), e na variável interactiva, (*pol e-gov*grad*). Incluímos outras variáveis independentes que caracterizam os municípios portugueses. Essas variáveis são: *grad*, *pod compra*, *dens eleit*, *homens*, *idade média*, *receitas* e *des soc*.

A *pol e-gov*, é analisada com base no nível de maturidade do *website* de cada câmara municipal⁶. Na dimensão maturidade, o grau de interactividade e os serviços disponibilizados *online* servem de base para avaliar o estado de desenvolvimento dos *websites* municipais. Optamos pela construção de uma escala, com cinco fases ou etapas. Estas fases são determinadas pelo nível de interacção entre os departamentos do Governo local e os cidadãos (particulares ou empresas), por outras palavras, pela análise dos serviços disponibilizados na *Internet* pelas câmaras municipais portuguesas. Seguindo o modelo *e-Europe*, que assenta em quatro estágios de desenvolvimento, temos a fase da informação, interacção, interacção bidireccional e transacção.

Na primeira fase, a fase da informação, os diversos níveis de governo usam os *websites* para divulgar informação sobre si próprios para o benefício de utilizadores/usuários externos. A informação encontra-se facilmente acessível mediante um clique do rato. Permite a obtenção de informação sem ter que haver deslocação ao serviço. O *website* é passivo e estático e não constitui um serviço como tal. Estamos na presença de um *website*, cujos conteúdos se resumem apenas à publicação de informação genérica sobre o município. Não existe a disponibilização de informação sobre os formulários dos serviços. Na segunda fase, a chamada fase da interacção unidireccional, já é apresentado um certo grau de interactividade. Aqui são classificadas as autarquias cujo os *websites* garantem a interacção entre a câmara municipal e o cidadão através do *download* de formulários correspondentes aos serviços prestados. Na terceira fase, a fase da interacção bidireccional, é permitida a interacção nos dois sentidos entre a câmara municipal e o cidadão através do processamento de formulários, incluindo a autenticação. Finalmente, na quarta fase, a da transacção, estamos perante o nível mais elevado da escala. Trata-se de um *website* que integra a gama completa de serviços de governo *online*. Esta fase permite aos cidadãos interagir completamente com o Governo com segurança e privacidade. Os *websites*, para além de permitirem ao cidadão fazer o pedido do serviço, permitem também o tratamento, a decisão, o pagamento e a prestação do mesmo. Aqui são classificados os *websites* das autarquias que permitam um verdadeiro serviço de atendimento ao público via electrónica.

⁶ É importante referir que uma política de *e-government* deverá incluir outras acções para além do desenvolvimento de *websites*. Referimo-nos, por exemplo, à participação das autarquias em projectos digitais, a actividades relacionadas com a promoção da utilização das novas TIC por parte dos cidadãos, entre outras (ver Capítulo 3). Neste estudo, limitamos a política de *e-government* apenas aos *websites* uma vez que ainda não é significativo a participação das autarquias em projectos da natureza dos atrás citados.

Resumindo, a nossa variável *pol e-gov* é avaliada tendo como base a seguinte escala:

0 (zero) – as autarquias que não disponibilizam *website*;

1 (um) – as autarquias cujo *website* se limita à publicação de informação sobre o município, autarquia e serviços;

2 (dois) – as autarquias cujo o *website* permite a interação unidireccional entre o organismo público e o cidadão, através do *download* de formulários;

3 (três) – as autarquias cujo o *website* permite a interação bidireccional: processamento de formulários incluindo autenticação;

4 (quatro) – as autarquias cujo o *website* permite o tratamento, a decisão, o pagamento e a prestação de serviços.

Para além da variável *pol e-gov*, incluímos, também as seguintes variáveis independentes: número de graduados, *pol e-gov*grad*, idade média, homens, poder de compra concelhio, densidade eleitoral, receita municipal e o índice de desenvolvimento social municipal (IDS)⁷. A variável *grad* traduz o número de cidadãos que possui como grau mínimo de formação o bacharel. Ou seja, reflecte o número de cidadãos com idade superior a 18 anos que concluíram, no mínimo, um grau de ensino superior ao 12º ano. A representação do nível de rendimentos dos cidadãos foi assegurada pela introdução da variável *pod compra*. A variável *pol e-gov*grad* reflecte o facto do nível de educação condicionar o efeito da política de *e-government* no nível de participação eleitoral. Por fim, a *dens eleit* traduz a proporção de eleitores por Km², enquanto que o nível de *receitas* reflecte o tamanho do município em termos financeiros.

5.2. Os Dados

A Tabela 1 apresenta a descrição das variáveis deste *design* de investigação, bem como as fontes e estatísticas descritivas destas variáveis. Como podemos ver o valor médio da taxa de participação

⁷ Não introduzimos a variável sobre o controlo do grau de disseminação do uso das novas TIC pela sociedade, em especial da *Internet*, uma vez que não existem dados publicados desagregados ao nível do concelho sobre esta matéria para o ano de referência. No entanto, admitimos que se trata de uma variável relevante para a análise do fenómeno que pretendemos estudar, já que sem essa difusão não faz sentido a ideia de organismos públicos promoverem formas de prestação de serviços *online*.

eleitoral para o Modelo 1 é de 68%, o que reflecte um ligeiro aumento em relação ao valor registado no ano de 1997—0.54% Δ Tx de Participação Eleitoral. O município que apresenta um maior nível de participação eleitoral no ano de 2001 é Barrancos, com uma taxa de participação de cerca de 85%. No Seixal, o nível de participação eleitoral ficou-se nos 47%, tendo sido o valor mais baixo de participação eleitoral registado nas eleições do ano de 2001.

Tabela 1 – Variáveis, Definições e Estatísticas Descritivas – Portugal – 2001

Variável	Definição	Fonte	Ano	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
part eleitoral	Nível de participação eleitoral registado nas eleições autárquicas 2001	STAPE	2001	.680	.080	.473	.851
Δ part eleitoral	Diferença no nível de participação eleitoral registado entre os actos eleitorais autárquicos, 1997 e 2001	STAPE	2001	.005	.035	-.094	.186
pol e-gov	Política de <i>e-government</i> , é avaliada com base numa escala de maturidade de cinco níveis (quanto > o nível, mais madura a política)	Amaral e Santos (2001)	2001	.860	.668	0	3
grad	Percentagem de indivíduos maiores de 18 anos com um nível de formação superior ao 12.º ano de escolaridade	INE	2001	.052	.031	.016	.233
pol e-gov*grad	Termo interactivo entre o número de graduados e a política de <i>e-government</i>	Amaral e Santos (2001); INE	2001	0.053	.073	0	.649
pod compra	Percentagem do poder de compra reflecte o peso de cada concelho, que transparece do Indicador <i>per Capita</i> , no total do país que assume o valor 100%	INE	2000/01	.326	.889	.002	12.238
dens eleit	Número de eleitores/km ²	STAPE	2001	249.967	740.385	6.38	6712.38
homens	Percentagem de indivíduos maiores de 18 anos do sexo masculino	INE	2001	.48	.020	.419	.743
idade média	Média de idade dos indivíduos com 18 ou mais anos	INE	2001	49.14	2.845	43.053	56.971
receitas	Valor das receitas do município em milhares de Euros	DGAL	2001	20981.46	43894.57	2008.96	666939.4
des soc	Índice de desenvolvimento social calculado de acordo com a formula definida na Lei 42/98, de 6 Agosto. São componentes do IDS: esperança de vida à nascença, nível educacional, conforto e saneamento	ANMP	2001	.847	.045	.639	.935

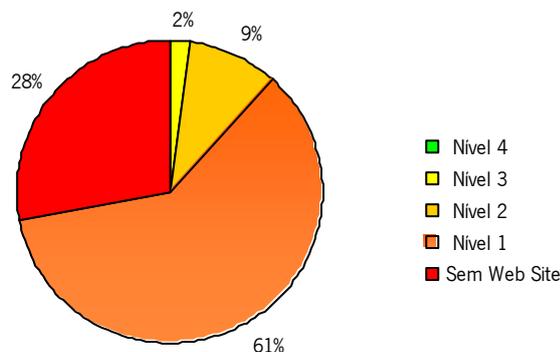
O número médio de eleitores nos municípios portugueses por km² é 250 aproximadamente. O município que apresenta uma menor *densidade eleitoral* é Mértola, com 6,38 eleitores por km². Em Lisboa, o número médio de eleitores por km² é cerca de 6712, sendo este o município que

⁸ "O indicador *per capita* é um número índice com o valor 100 na média do país, que compara o poder de compra manifestado quotidianamente, em termos *per capita*, nos diferentes concelhos e regiões, com esse valor nacional" (INE 2002:6).

apresenta uma maior *densidade eleitoral*. Em média, a idade típica dos indivíduos com idade para votar é de 49 anos, com um mínimo de 43 e um máximo de 57 anos.

Da análise dos resultados constantes na Tabela 1 é interessante constatar que a média de classificação/desenvolvimento da política de *e-government* das autarquias portuguesas é ainda muito baixa, apresentando um desenvolvimento médio de 0,86 numa escala de 0-4. O Gráfico 1 mostra, que nenhuma autarquia foi classificada no nível 4, a classificação mais elevada do *ranking*. As câmaras municipais com melhor classificação no *ranking* são do nível três—Bragança, Évora, Lamego, Lisboa, Loulé, Seixal e Valongo. A maioria das câmaras, 60%, recai na categoria um. O número de autarquias classificadas com o nível dois é de 29. Finalmente 86 autarquias não tinham *websites* em 2001, e, por essa razão, foi-lhes atribuída a classificação de zero. Constatamos que na maioria das autarquias o nível de maturidade da *pol e-gov* é muito baixo, o que poderá indicar uma baixa influencia no nível da participação eleitoral.

Gráfico 1 – Classificação dos *Websites* Municipais – e-Government – Portugal – 2001



Relativamente ao desenvolvimento económico e social dos municípios, verificamos que a percentagem média de indivíduos com mais de 18 anos com um nível de formação superior é reduzida, apenas 5,6%. A autarquia que apresenta a percentagem de *graduados* mais elevada é

Oeiras, com 23%, enquanto Pampilhosa é a autarquia cuja percentagem de *graduados* é mais baixa, com uma percentagem abaixo de 2%—1,6%. Esta variável assume muita importância no nosso modelo, uma vez que colocamos como hipótese que o nível de educação pode condicionar o efeito da política de *e-government* no nível de participação eleitoral. Ou seja, é de esperar que nos municípios em que se verifica um nível de educação mais elevado o impacto da política de *e-government* no nível de participação eleitoral seja também superior. Os municípios portugueses que apresentam um nível de educação médio muito baixo podem à partida ter um mais reduzido efeito da *pol e-gov*.

Os valores apresentados relativamente *poder de compra* concelhio traduzem as assimetrias regionais do país, espelhando a grande concentração da população e do *poder de compra* no litoral, nomeadamente na cidade de Lisboa e sua envolvente sub-urbanas. A média da percentagem de *poder de compra* é de 0,33%. O concelho de Lisboa é o que apresenta um peso mais elevado no *poder de compra* nacional, com uma percentagem de 12,2%. Porto e Sintra apresentam também um peso significativo— 4,53% e 4,44% respectivamente—mas muito inferior ao apresentado por Lisboa. O concelho que menor peso tem em termos de *poder de compra* é o Corvo, com 0,002%. São 19 os concelhos com pesos ligeiramente superiores a 1% no *poder de compra* do país. À excepção dos concelhos de Viseu (0,83%), Évora (0,60%) e Castelo Branco (0,53%), os restantes concelhos do interior têm um *poder de compra* pouco significativo.

O valor médio do *índice de desenvolvimento social* é de 0,85. O concelho que apresenta o valor mais elevado é o Seixal—0,93—enquanto Mértola é concelho com o mais baixo *índice de desenvolvimento social* (0,64).

Finalmente no que concerne à dimensão dos municípios, as *receitas* das autarquias incluem as receitas próprias—os impostos a elas consignadas por lei e os empréstimos— e as transferências do Orçamento de Estado. O valor médio das *receitas* municipais é 20981,46 Milhares de Euros (M.E.). Lisboa e Porto são os concelhos que apresentam o maior volume de *receitas*, com 666939,4 M.E. e 198363,1 M.E. respectivamente. O concelho com um menor volume de *receitas* é Santa Cruz das Flores com um valor de 2008,96 M.E.

VI. Análise dos Resultados

Nesta secção apresentamos os resultados da estimação dos nossos modelos. A Tabela 2 mostra os resultados do Modelo 1, em que a variável dependente é a taxa de participação eleitoral, e do Modelo 2, em que a variável dependente é a variação na taxa de participação eleitoral de 1997 para 2001.

Tabela 2 – Resultado da Análise da Regressão, Participação Eleitoral - 2001

Variável	Modelo 1 Part Eleitoral	Modelo 2 Δ Part Eleitoral
pol e-gov	-.032*** (.011)	-.016*** (.006)
grad	-1.72**** (.338)	-.613**** (.182)
pol e-gov*grad	.508*** (.179)	.300**** (.093)
pod compra	-.016 (.020)	-.003 (.010)
dens eleit	.000 (.000)	.000 (.000)
homens	-.123 (.186)	.057 (.094)
idade média	.005** (.002)	.000 (.001)
receitas	.000 (.000)	.000 (.000)
des soc	-.078 (.121)	-.079 (.061)
constante	.665**** (.205)	.039 (.103)
N	308	308
R ²	.382	.112
S _e	0.064	.034

Nota: Os valores entre parênteses dizem respeito ao erro padrão. O programa econométrico utilizado foi o *Stata* 8.0

**** $p \leq 0,001$

*** $P \leq 0,01$

** $P \leq 0,05$

* $P \leq 0,1$

Podemos constatar um efeito positivo da *pol e-gov* na participação eleitoral. Em ambos os modelos, os coeficientes associados a esta variável são estatisticamente significativos. Isto significa que o nível de maturidade da *pol e-gov* tem um efeito positivo de .476 pontos percentuais na taxa de participação eleitoral e de .284 pontos percentuais na diferença de participação entre 1997 e 2001⁹. Tal como esperamos na H_1 e H_2 a *pol e-gov* tem um efeito na participação eleitoral e esse efeito não é independente da capacidade dos eleitores para fazer uso desta. Por cada aumento de uma unidade na escala da maturidade da *pol e-gov*, é de esperar o aumento da taxa de participação eleitoral em .476 pontos percentuais. Também podemos dizer que um aumento de uma unidade na escala de maturidade da *pol e-gov* levou a um aumento de .284 pontos percentuais na diferença de participação eleitoral de 1997 para 2001.

Testamos o modelo sem a variável interactiva e, tal como previmos, a *pol e-gov* não mostrou ter um efeito estatisticamente significativo. Isto significa que a *pol e-gov*, por si só, não tem efeito na taxa de participação eleitoral. Assim, os diferentes níveis de Governo, têm de apostar no desenvolvimento da política de *e-government* e no acesso e aptidão dos cidadãos/utilizadores para que estes possam usufruir dela.

A análise dos resultados da Tabela 2 também revela um efeito estatisticamente significativo negativo do nível de educação¹⁰. O aumento do nível de educação não se reflecte num aumento no nível de participação eleitoral, pelo contrário. Isto, conforme já discutimos no Capítulo 2, tanto pode ser indicativo de uma maior apatia política nas classes mais educadas, como uma maior confiança política nessas classes. Relembramos que este resultado não é invulgar nos estudos empíricos dos determinantes da participação política. Nem sempre se verifica uma relação positiva entre o nível de educação e o nível de participação. Alguns estudos demonstram que existem países em que cidadãos com níveis de educação mais elevados tendem a participar menos do que pessoas com níveis de educação inferiores (ver Egmond, Graaf e Eijk 1988; Tof 1995; Corbetta e Parisi 1994).

⁹ Como a *pol e-gov* tem um efeito interactivo com o número de graduados, a análise deste efeito passa por conjugar os coeficientes da variável aditiva e interactiva (-.032+.508) no Modelo 1 e (-.016+.300) no Modelo 2.

¹⁰ Acontece que esse efeito é negativo, -1.720 no Modelo 1 e -.613 no Modelo 2. Como esta variável também faz parte da nossa variável interactiva, não podemos interpretar os coeficientes de graduados de modo isolado. Daí que o efeito negativo do número de graduados na taxa de participação eleitoral, -1.212 (-1.720+.508) no Modelo 1 e de -.313 (-.613+.300) no Modelo 2, seja atenuado pela própria *pol e-gov*.

Podemos estar perante um cenário em que as características sistémicas não conseguem cativar o interesse dos cidadãos para participar nos diferentes processos de participação política.

Das variáveis de controlo, apenas a *idade média* merece menção pelo que só esta variável atingiu um nível convencional de significância estatística no Modelo 1, um resultado que está de acordo com a literatura indicando um efeito positivo de .005 pontos percentuais, na taxa de participação eleitoral. Contudo, não é robusto, uma vez que a variável não é estatisticamente significativa no Modelo 2. Como só podemos usar a média de idade, não seria de esperar uma magnitude superior de 1977 para 2001.

VII. Conclusão

Os sistemas democráticos estão, na sua maioria, a braços com uma crise de participação política, que é sintomático, na maioria dos casos, de um desencanto dos cidadãos com o sistema político. A percepção do grau de empenhamento político difere de cidadão para cidadão: esta percepção leva a que um cidadão se comporte de uma determinada forma em democracia. Por essa razão iniciamos o nosso trabalho com uma revisão dos estudos sobre comportamento político dos cidadãos. Apresentadas as principais formas de participação política, os modelos de comportamento eleitoral e os determinantes da participação eleitoral, debruçamo-nos sobre a análise do impacto da aplicação das novas TIC ao serviço da democracia, de forma a podermos saber se a política de *e-government* pode contribuir para o aumento da participação política dos cidadãos. Revimos o sistema de comunicação político e as implicações que para ele decorrem da aplicação das novas TIC, e analisamos os principais factores que podem influenciar de forma positiva ou negativa o papel a desempenhar pelas novas TIC no fortalecimento da democracia. Posto isto, analisamos as diferentes políticas públicas, implementadas em Portugal, no decorrer dos últimos anos, no âmbito das novas TIC com propósito de restituir aos cidadãos a capacidade de determinar e influenciar os processos de decisão e escolha política.

O objectivo principal deste trabalho empírico é averiguar sobre uma possível relação causal entre a política de *e-government* implementada nos municípios portugueses e o nível de participação eleitoral. Na parte empírica do nosso trabalho, procuramos testar a relação entre o nível de maturidade da política de *e-government* e o nível de participação eleitoral. Perspectivamos que as características sociais dos cidadãos, em especial o nível de educação—uma vez que este traduz, na nossa opinião, a capacidade dos cidadãos em fazer uso da política de *e-government*—pode condicionar o impacto do desenvolvimento de uma política de *e-government* na participação eleitoral. Por isso, testamos também a hipótese da existência de um efeito interactivo da capacidade de usar a *Internet* e a política de *e-government* no nível de participação eleitoral.

Os resultados da aplicação do nosso modelo de investigação a dados do governo local, permite-nos inferir que a maturidade da política de *e-government* tem um efeito positivo na taxa de participação

eleitoral, contudo este efeito não é independente da capacidade dos eleitores para fazer uso desta. Por esta razão, a política de *e-government*, por si só, não tem um efeito na participação eleitoral. Face a estes resultados é possível retirarmos duas conclusões importantes: (1) a política de *e-government* é importante e espera-se que o seja cada vez mais à medida que o acesso à mesma se generaliza; (2) esse mesmo acesso à política de *e-government* e sua utilização pelos cidadãos é chave, dado que a política de *e-government* por si só não revelou efeitos.

Em Portugal, o acesso generalizado às novas TIC, condição necessária mas, não suficiente, para que as novas tecnologias possam influenciar o nível de participação política, não se encontra ainda satisfeita, apesar das diversas políticas públicas já implementadas com esse objectivo. É importante também realçar que os *websites* da maioria das câmaras municipais se classificam no nível um, o que significa que na maioria das autarquias portuguesas o nível de maturidade da política de *e-government* é ainda muito baixo. É possível aspirar uma avaliação do impacto da utilização das novas TIC para a promoção da participação política, num período de tempo mais longo, quando (1) a universalidade de acessos for uma realidade, e (2) quando o nível médio de maturidade das políticas de *e-government* das autarquias portuguesas assumir um valor mais elevado.

O baixo nível de aptidão dos cidadãos para fazer uso das novas TIC é também um factor de entrave. A utilização das novas TIC com propósitos democráticos é dependente da habilidade dos cidadãos para fazer uso das novas possibilidades tecnológicas, em especial da *Internet*. No nosso entender, com a renovação das gerações e com o aumento do nível de educação dos cidadãos o verdadeiro potencial das novas TIC para promover a participação política poderá ser melhor explorado. Quando o acesso e utilização da política de *e-government* for universal ou para aí caminhar, a replicação deste estudo poderá gerar resultados diferentes.

Os dados usados demonstram que a utilização que as autarquias locais portuguesas fazem das novas TIC, em especial da *Internet*, é bastante rudimentar, com o foco no aumento da eficiência e eficácia dos serviços públicos, e não no aumento da participação política dos cidadãos, o que não nos permite concluir pelo verdadeiro impacto da sua utilização. Aqui cabe aos responsáveis políticos serem capazes de implementar políticas públicas que promovam a utilização das novas TIC com objectivo de promover a participação cívica dos cidadãos. Apesar da capacidade técnica dos

governantes ser importante, é preciso, também, existir vontade política para que as novas tecnologias sejam usadas para promover a participação política, ou seja, é necessário que os responsáveis políticos pretendam restituir o poder para um nível mais próximo do cidadão.

Constatamos que o alheamento dos cidadãos da vida política, traduzido pelo baixo nível de participação eleitoral, não é uma preocupação para os nossos responsáveis públicos, uma vez que estes não têm promovido o desenvolvimento de políticas públicas no âmbito da Sociedade da Informação que visem um maior envolvimento cívico dos cidadãos. Os decisores públicos ainda não mostraram vontade política para usar as possibilidades tecnológicas associadas às novas TIC para criar novos canais de comunicação política que permitam incrementar ou renovar a participação política. A capacidade das novas TIC para revigorar a participação democrática e reforçar a ligação entre eleitos e eleitores é, assim, dependente do desenho das políticas públicas e dos artefactos tecnológicos.

Estamos esperançados que os responsáveis políticos sejam capazes e tenham vontade política para promover a procura de formas que incentivem a (re)aproximação dos cidadãos da actividade política, sejam elas intermediadas ou não pelas novas tecnologias, pois só assim o sistema democrático representativo pode produzir os seus objectivos. Urge a necessidade dos cidadãos passarem de cidadãos passivos—receptores de informação—para cidadãos activos capazes de: (1) compreender os problemas políticos, (2) estabelecer o diálogo com a comunidade política e com os outros cidadãos, (3) emitir uma opinião fundamentada que permita uma melhor avaliação das soluções disponíveis e, conseqüentemente, uma melhor tomada de decisão e (4) expressar as suas opiniões de forma fundamentada na participação da resolução dos problemas que os afectam.

Bibliografia

- Abramson, Paul R. 1983. *Political Attitudes in American*. San Francisco, CA: Freeman and Co.
- Almond, Gabriel e Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Alvarez, Michel R. e Jonathan Nagler. 2000. "The Likely Consequences of Internet Voting for Political Representation." Comunicação apresentada no *Symposium Internet Voting and Democratic Symposium at Loyola Law School*, Los Angeles, 26 October.
- Bachrach, Peter. 1967. *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*. Boston, MA: Little Brown.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barlow, Jonh. 1996. *Declaration of the Independence of Cyberspace*, disponível em [<http://homes.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>].
- Becker, Ted. 1998. "Governance and Electronic Innovation: A Clash of Paradigms." *Information, Communication and Society* 1 (3): 339-343.
- Bekkers, Victor, Vicent Homburg e Mark Smeekes. 2002. "The Myths of e-Government Policies: Balancing Between Rhetoric and Reality." Comunicação apresentada na *The Sixth International Research Symposium on Public Management*, University of Edinburgh Scotland, 8 a 10 de Abril.
- Bekkers, Victor. 2001. "The Strategic Positioning of e-Government." In H. Van Duivenbode e M. Lips (eds), *Client-Oriented of Governments*. Utrech.
- Bekkers, Victor. 2000. "E-government: More than e-Commerce for Governments." *Management & Information* 2: 11-20.

Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld e William N. McPhee. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presential Campaign*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Bimber, Bruce. 2001. "Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at the Individual Level." *Political Research Quarterly* 54 (1): 53-67.

Blais, Andre e Agnieszka Dobrzyńska. 1998. "Turnout in Electoral Democracies." *European Journal of Political Research* 33 (2): 239-262.

Blais, Andre e Kenneth R. Carty. 1990. "Does Proportional Representation Foster Voter Turnout?" *European Journal of Political Research* 18 (2): 167-181.

Budge, Ian. 1996. *Budge: //the.new.challenge.of. direct democracy/*. London: Polity Press.

Budge, Ian e Dennis Farlie. 1976. "A Comparative Analysis of Factors Correlated with Turnout and Voting Choice." In I. Budge, I. Crewe e D. Farlie (eds), *Party Identification and Beyond: Representations of Voting and Party Competition*. London: Wiley.

Butler, David e Donald Stokes. 1969. *Political Change in Britain: Forces Shaping Electoral Choice*. New York, NY: St. Martin's.

Campbell, Angus, Philip Converse, Donald Stokes e Warren Miller. 1960. *The American Voter*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Carmine, Edward G. e Robert Huckfeldt. 1996. "Political Behavior: An Overview." In Robert E. Goodin e Hans-Dieter Klingemann (ed.), *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

Catinat, Michel e Thierry Vedel. 2000. "Public Policies for Digital Democracy." In Kenneth Hacker e Jan Van Dijk (eds), *Digital Democracy*. London: Sage.

Chagnollaud, Dominique. 1999. *Dicionário da Vida Política e Social*. Lisboa: Plátano Edições Técnicas.

Converse, Philip E. e George Dupeux. 1962. "Politicization of the Electorate in France and the United States." *Public Opinion Quarterly* 26 (1): 1-23.

Converse, Philip E. e Richard G. Niemi. 1971. "Non -Voting Among Young Adults in the States." In W. Crotty (eds), *Political Parties and Political Behavior*. Boston, MA: Allyn & Bacon.

Conway, Margaret. 1991. *Political Participation in the United States*. Washington, DC: CQ Press (2nd ed).

Corbetta, Piergiorgio e Arturo Parisi. 1994. "Smobilitazione Partitica e Astensionismo Elettorale." *Polis* 8: 423-443.

Corbetta, Piergiorgio e Arturo Parisi. 1987. "Il Calo Della Partecipazione Electtorale: Disaffezione Dalle Istituzioni o Crisi Dei Riferimenti Partitici?" *Polis* 1: 29-65.

Cox, Gary W. e Micheal C. Munger. 1989. "Closeness, Expenditures and Turnout in the 1982 US House Elections." *American Political Science Review* 83: 217-223.

Crepaz, Markus L. 1990. "The Impact of Party Polarization and Postmaterialism on Voter Turnout: A Comparative Study of 16 Industrial Democracies." *European Journal of Political Research* 18: 183-205.

Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.

Dalton, Russel J. 1996. *Citizens Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Chatham, NY: Chatham House (2nd ed).

Dalton, Russel J. 1988. *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, Germany and France*. Nova Jérσία, NJ: Chantham House Publishers.

Dalton, Russel J. e Martin P. Wattenberg. 1993. "The Not So Simple Act of Voting." In ed Ada W. Finifter, *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, DC: American Political Science Association.

Denver, David e Gordon Hands. 1985. "Marginality and Turnout in General Elections." *British Journal of Political Science* 15: 381-398.

Denver, David e Gordon Hands. 1974. "Marginality and Turnout in General Elections." *British Journal of Political Science* 4: 17-35.

Dijk, Jan Van. 2000. "Widening Information Gaps and Policies of Prevention." In Kenneth Hacker e Jan Van Dijk (eds), *Digital Democracy*. London: Sage.

Dittrich, Karl e Lais Johansen. 1983. "Voting Turnout in Europe 1945-1978: Myths and Realities." In H. Daadler & P. Mair (eds), *Western European Party Systems*. London: Sage.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York, NY: Harper Collins Publishers.

Dutton, William H. 1996. "Network Rules of Order: Regulating Speech in Public Electronic Fora." *Media, Culture and Societ* 18 (2): 269-290.

Eckstein, Harry H. 1966. *A Theory of Stable Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Egmond, Marcel Van, Nan Dirk De Graaf e Cees Van Der Eijk. 1998. "Electoral Participation in the Netherlands: Individual and Contextual Influences." *European Journal of Political Research* 34: 281-300.

Filer, John E., Lawrence W. Kenny e Rebecca B. Morton. 1993. "Redistribution, Income and Voting." *American Journal of Political Science* 37: 63-87.

Fox, Charles J. e Hugh T. Miller. 1995. *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Franklin, Mark N. 1996. "Electoral Participation." In L. LeDuc, R. Niemi e P. Norris (eds), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.

Franklin, Mark N., Cees Van Der Eijk e Erik Oppenhuis. 1996. "The Institutional Context: Turnout." In Cees Van Der Eijk e Mark Franklin (eds.), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of the European Union*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Freire, André. 2001. *Modelos do Comportamento Eleitoral - Uma Breve Introdução Crítica*. Oeiras: Celta Editora.

Glaser, William A. 1959. "The Family and Voter Turnout." *Public Opinion Quarterly* 23 (4): 563-570.

Guthrie, Kendall K. e William H. Dutton. 1992. "The Politics of Citizen Access Technology: The Development of Public Information Utilities in Four Cities." *Policy Studies Journal* 20 (4): 574-597.

Habermas, Jürgen. 1984. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro Cambridge.

Hague, Barry e Brian Loader. 1999. "Digital Democracy: An Introduction." In Barry N. Hague e Brian D. Loader (eds), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. London: Routledge.

Hale, Matthew, Juliet Musso e Christopher Weare. 1999. "Developing Digital Democracy: Evidence from Californian Municipal Web Pages." In Barry N. Hague e Brian D. Loader (eds), *Digital*

Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age. London: Routledge.

Held, David. 1996. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press (2nd ed).

Hill, Kevin e Jonh Hughes. 1998. *Cyberpolitics - Citizen Activism in the Age of the Internet*. Maryland, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Holderness, Mike. 1998. "Who Are the World's Information-Poor?" In Brian Loader (eds), *Cyberspace Divide*. London: Routledge.

Instituto Nacional de Estatística. 2002. *Estudo Sobre o Poder de Compra Concelhio*. Coimbra. Instituto Nacional de Estatística Direcção Regional do Centro.

Jackman, Robert W. 1987. "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies." *American Political Science Review* 81: 405-423.

Jackman, Robert W. e Ross A. Miller. 1995. "Voter Turnout in the Industrial Democracies During the 1980s." *Comparative Political Studies* 27 (4): 467-492.

Jordan, Tim. 1999. *Cyberpower - The Culture and Politics of Cyberspace and the Internet*. London: Routledge.

Karakaya, Rabia. 2003. "The Internet and Citizen Participation. How Institutional Environment Impacts Upon the Strategy of a Local Authority." Comunicação apresentada na *ECPR General Conference*, Marburg, 18-21 Setembro.

Kiesler, Sara e Lee Sproull. 1992. "Group Decision Making and Communication Technology." *Organizational Behavior and Human Decision Making* 52: 96-123.

Kim, Jae-On, John R. Petrocik e Stephen N. Enokson. 1975. "Voter Turnout Among the American States: Systemic and Individual Components." *American Political Science Review* 69: 107-131.

Kudo, Hiroko. 2002. "eGovernment for Management, Interface, Accountability, and Transparency: Reform of Public Management Through ICT to Tackle Corruption." Comunicação apresentada na *IPMN Conference The Impact of Managerial Reform on Informal Relations in the Public Service*, Siena 26-28 de Junho.

Lancelot, Alain. 1968. *L'Abstentionnisme Électoral en France*. Paris Armand Colin.

Lane, Jan-Erik e Svante Ersson. 1990. "Macro And Micro Understanding in Political Science: What Explains Electoral Participation?" *European Journal of Political Research* 18: 457-465.

Lazarsfeld, Paul, Bernard Berelson e Hazel Gaudet. 1944. *The People's Choice*. New York, NY: Columbia University Press.

LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi e Pippa Norris. 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Leighey, Jan E. e Jonathan Nagler. 1992. "Individual and Systemic Influences on Turnout: Who Votes? 1984." *Journal of Politics* 54: 718-740.

Lenk, Klaus. 1999. "Electronic Support of Citizen Participation in Planning Processes." In Barry N. Hague e Brian D. Loader (eds), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. London: Routledge.

Lipset, Seymour M. 1969. *Political Man*. London: Heinemann.

Lipset, Seymour M. e Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments*. New York, NY: Free Press.

Lively, Jack. 1975. *Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.

Loader, Brian. 1998. "Introduction." In Brian Loader (ed), *Cyberspace Divide: Equality, Agency and*

Policy in the Information Society. London: Routledge.

Locke, Trevor. 1999. "Participation, Inclusion, Exclusion and Netactivism: How the Internet Invents New Forms of Democratic Activity." In Barry N. Hague e Brian D. Loader (eds), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. London: Routledge.

Malina, Anna. 1999. "Perspectives on Citizen Democratisation and Alienation in the Virtual Public Sphere." In Barry N. Hague e Brian D. Loader (eds), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. London: Routledge.

Mayer, Nonna e Pascal Perrineau. 1992. *Les Comportements Politiques*. Paris: Armand Colin.

Milbrath, Lester W. e Madan L. Goel. 1977. *Political Participation: How and Why do People Get Involved in Politics*. Lanham, MD: University Press of America.

Miller, Gary. 1997. "The Impact of Economics on Contemporary Political Science." *Journal of Economic Literature* 35: 1173-1204.

Milnor, Andrew J. 1969. *Comparative Political Participation*. New York, NY: Crowell.

Missão para a Sociedade da Informação. 1997. *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*. Lisboa: MCT.

Montargil, Filipe. 1999. *Democracia Electrónica e Participação Pública em Portugal: Uma Análise Exploratória*. (Dissertação para a Obtenção de Grau de Mestre em Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação). Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Monteiro, Nuno Peres. 1999. *Democracia Electrónica*. Lisboa: Gradiva Publicações, Lda.

Morris-Jones, Wyndraeth Humphreys. 1954. "In Defence of Apathy: Some Doubts on the Duty to

Vote." *Political Studies* 2 (2): 25-37.

Nixon, Paul e Johansson Hans. 1999. "Transparency Through Technology: The Internet and Political Parties." In Barry N. Hague e Brian D. Loader (eds), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. London: Routledge.

Norris, Pippa. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge MA: Cambridge University Press.

Olsen, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Oppenhuis, Eric. 1995. *Voting Behaviour in Europe: A Comparative Analysis of Electoral Participation and Party Choice*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pattie, Charles e Ron Johnston. 1998. "Voter Turnout at the British General Election of 1992: Rational Choice, Social Standing or Political Efficacy?" *European Journal of Political Research* 33 (2): 268-283.

Perea, Eva A. 2002. "Individual Characteristics, Institutional Incentives and Electoral Abstention in Western Europe." *European Journal of Political Research* 41: 643-673.

Powell, G. Bingham. 1986. "American Voter Turnout in Comparative Perspectives." *American Political Science Review* 80: 17-43.

Powell, G. Bingham. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ranney, Austin. 1983. "Nonvoting is Not a Social Disease." *Public Opinion* 6 (Oct.-Nov.): 16-19.

Reif, Karlheinz e Hermann Schmitt. 1980. "Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Frame-Work for the Analysis of European Elections Results." *European Journal of Political Research* 8: 3-44.

Rheingold, Howard. 1996. *Electronic Democracy Toolkit*, disponível em [www.well.com/user/hl/electrondemoc.html].

Rokkan, Stein. 1962. "The Comparative Study of Political Participation: Notes Toward a Perspective on Current Research." In A. Ranney (ed.), *Essays on the Behavioral Study of Politics*. Urbana, IL: University of Illinois Press.

Rosenstone, Steven J. e Jonh M. Hansen. 1993. *Mobilization, Participation and Democracy in America*. New York, NY: Macmillan.

Santos, Leonel e Luís Amaral. 2003. *O e-Government Local em Portugal - Estudo da Presença das Câmaras Municipais Portuguesas na Internet em 2002*. Lisboa: Gávea.

Sartori, Giovanni. 1962. *Democratic Theory*. Westport, CT: Greenwood Press.

Shenk, David. 1997. *Data Smog: Surviving the Information Glut*. New York, NY: Harper Collins.

Simões, Maria João. 2002. *Tecnologias da Informação e da Comunicação e a Participação Política em Portugal*. (Dissertação para a Obtenção de Grau de Doutor em Sociologia). Covilhã: Universidade da Beira Interior.

Spears, Russell e Martin Lead. 1994. "Panacea or Panopticon? The Hidden Power in Computer-Mediated Communication." *Communication Research*, 21 (4): 427-459.

Strate, John, Charles J. Parrish, Charles D. Elder e Coit Ford III. 1989. "Life Span Civic

Development and Voting Participation." *American Political Science Review* 83: 444-464.

Thomassen, Jacques. 1994. "Introduction: The Intellectual History of Election Studies." *European Journal of Political Research* 25: 239-246.

Tolbert, Caroline, Karen Mossberger e Ramona McNeal. 2002. "Beyond the Digital Divide: Exploring Attitudes about Information Technology, Political Participation, and Electronic Government." Comunicação apresentada na *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Boston, Massachusetts, 9 Agosto-1 Setembro.

Tolbert, Caroline e Ramona McNeal. 2001. "Does the Internet Increase Voter Turnout in Elections?" Comunicação apresentada na *Annual Meeting of the American Political Science Association*, San Francisco, 30 Agosto-2 Setembro.

Topf, Richard. 1995. "Electoral Participation." In Hans-Dieter Klingemann & Dieter Fuchs (eds), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

Verba Sidney, Kay Schlozman, Henry Brady e Norman Nie. 1993. "Citizen Activity: Who Participates? What do They Say?" *American Political Science Review* 87: 303-318.

Verba Sidney, Norman H. Nie e Jae-On Kim. 1978. *Participation and Political Equality: A Cross-National Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.

Verba Sidney e Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York, NY: Harper & Row.

Waller, Paul, Peter Livesey e Karin Edin. 2001. "e-Government in the Service of Democracy." *International Council for Information Technology in Government Administration Information* 74:1-6.

West, Darrell M. 2000. *Assessing E-Government: The Internet, Democracy, and Service Delivery by*

State and Federal Governments. World Bank.

West, Darrell M. 2001. "E-Government and the Transformation of Public Sector Service Delivery." Comunicação apresentada na *Annual Meeting of the American Political Science Association*, San Francisco, 30 Agosto - 2 Setembro.

Wilhelm, Anthony G. 1999. "Virtual Sounding Boards: How Deliberative is Online Political Discussion?" In Barry N. Hague e Brian D. Loader (eds), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. London: Routledge.

Wolfinger, Raymon e Steven Rosenstone. 1980. *Who Votes?* New Haven, CT: Yale University Press.

Yankelovich, Daniel. 1991. *Coming to Public Judgement: Making Democracy Work in a Complex World*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Outras Fontes Consultadas

Conselho Europeu e Comissão Europeia. *Plano e-Europe 2005 - Uma Sociedade da Informação para Todos*. Sevilha disponível em [http://europa.eu.int./information_society/eeurope/2005/index_en.htm].

Conselho Europeu e Comissão Europeia. *Plano e-Europe 2002 - Uma Sociedade da Informação para Todos*. Feira. disponível em [http://europa.eu.int./information_society/eeurope/2002/index_en.htm].

Eurostat. 2005. *The Digital Divide in Europe: 85% of Students Used the Internet in 2004*. [disponível em: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/postal/pge/>].

Plano de Acção para o Governo Electrónico, Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de Agosto, publicado no Diário da República n.º 185, I Série-B.

Plano de Acção para a Sociedade da Informação, Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003, de 12 de Agosto, publicado no Diário da República n.º 185, I Série-B.

Ministério da Ciência e da Tecnologia. (2000). *Programa Operacional da Sociedade da Informação*.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/96, de 21 de Março de 1996, publicado no Diário da República n.º 69, II Série.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2000, de 22 de Agosto de 2000, publicado no Diário da República n.º 59, I Série-B.

UMIC. 2003. Sociedade da Informação e Governo Electrónico – Relatório de Diagnóstico.

www.ine.pt

www.dgal.pt

www.anmp.pt