

O Impacto do *e-government* no Comportamento Político em Portugal

Simone Santos

Sílvia M. Mendes

Luís Amaral

As diversas teorias de participação política desenvolvidas ao longo do tempo mostram que são as características socioeconómicas dos eleitores, como educação e rendimento, raça, etnia, sexo, e outras características, como filiação partidária e interesse político, bem como as variáveis sistémicas, as variáveis mais importantes na explicação do comportamento eleitoral dos cidadãos nos diferentes países, nos diferentes níveis de Governo. Estudos recentes sugerem que as mudanças nas TIC podem assumir 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 no comportamento político, nomeadamente participação eleitoral.

Como o poder local tem um melhor conhecimento dos problemas que afectam as populações, ele pode desenvolver processos que permitam aproximar as populações aos processos de apresentação de propostas para a resolução dos problemas que as afectam. Por outro lado, e como consequência, os cidadãos vêem o poder local mais capaz de resolver os problemas das comunidades locais. Geralmente compreendem a forma como funciona este nível de Governo e percebem facilmente os diferentes assuntos que estão a ser discutidos. Por estas razões, torna-se particularmente interessante estudar a política de *e-government*, e os seus efeitos no comportamento eleitoral, a nível local.

Será que a política de *e-government* contribui para o aumento da participação política local dos cidadãos, em Portugal? 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 a esta questão. 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 dinheiro. Está também associado ao aumento da informação disponível, à redução da burocracia, ao aumento da transparência, à construção de novos artefactos que facilitem o contacto com os eleitos, e, consequentemente, a um reforço da participação política dos cidadãos.

Usando um design do tipo *cross-section* para as eleições de 2001 e 2005, argumentamos que o nível de participação política será tanto maior quanto maior o nível de maturidade da política de *e-government* implementada e que esta relação depende da capacidade dos cidadãos para usar essa mesma política. A organização deste artigo é como se segue. Primeiro, sendo que a participação política e as novas TIC são o alvo teórico deste estudo, procedemos a uma breve resenha das principais teorias e estudos na literatura sobre a participação política e discutimos as novas TIC, nomeadamente a Internet.

Political Participation

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 têm o direito e o dever de participar na vida política do seu país. Esta participação pode assumir diferentes formas, mas o objectivo associado a qualquer acção de participação é sempre influenciar as decisões e o curso das políticas públicas, isto é, controlar os governantes e de forma a serem satisfeitas as suas exigências.

Existem diversas formas de participação política, mas nem todos os cidadãos 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).

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.

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. 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.

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. 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, porventura mais exigentes e regulares do que o voto, são mais relevantes em 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 núcleo

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 pessoais (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 policymakers. 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.

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.

¹ 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.

Tecnologias de Informação e Comunicação em Democracia

A forma como as pessoas participam em democracia é altamente condicionada pelos meios que têm ao seu dispor. A questão que se coloca quando analisamos a influência das novas TIC no comportamento político é a de saber se as novas TIC disponíveis permitem o alargamento e aprofundamento da democracia, ou, pelo contrário, o aumento de constrangimentos e obstáculos daqueles que têm menos capacidades e meios para participar activamente na vida democrática da sociedade à qual pertencem.

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.

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.

A visão pessimista do impacto das novas TIC no processo democrático argumenta que 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 estão 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."

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).

Na Internet está deposita 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.

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).

As networks da comunidade têm 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 otimista 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.

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 também 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 facultem 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).

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 foco no provimento de informação sobre os serviços públicos aos seus utilizadores.

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 cofiaram 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.

Política de e-Government em Portugal

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*².

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 ao aumento dos conteúdos e dos serviços disponibilizados.

O principal instrumento financeiro para o desenvolvimento da Sociedade da Informação em Portugal é, desde 2000, o *Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI)*³. Trata-se de um 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”.

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

² 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.

³ 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.

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:

- visão integrada do aparelho do Estado e entidades públicas;
- perspectiva transversal de toda a actividade do Governo;
- 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*.

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 públicos⁴. 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.

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

⁴ 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.

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

amente, 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.

e-Government a Nível Local

(Prof. Amaral 2-3 páginas aproximadamente e, por favor, já em inglês)

Hipóteses

A literatura revela teorias de participação política que apontam no sentido de que as características socioeconómicas dos eleitores, bem como factores atitudinais são variáveis importantes na explicação do comportamento eleitoral dos cidadãos nos diferentes países e nos diferentes níveis de Governo. Estudos recentes 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. Por estas razões, 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.

Neste artigo, testamos a existência de uma relação causal entre as novas TIC, em especial a Internet, e a participação política 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 os esforços governamentais neste sentido produzam efeito por si só. Não é provável que ele exista de forma independente da capacidade dos cidadãos de tomar contacto com a política de *e-government* de usar a Internet e, conseqüentemente, 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. Qualquer efeito que a política de *e-government* possa ter terá de estar dependente da capacidade dos cidadãos para tomar contacto com essa mesma política. Conseqüentemente, julgamos que esta capacidade melhor se reflecte no nível de educação, pelo que formulamos uma segunda hipótese de trabalho:

H₂ - Quanto mais elevado é o nível de educação, maior é o efeito da política de *e-government* na participação eleitoral.

Teste Empírico

Pretendemos 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 cross-section 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.

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 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.

[Inserir Tabela 1 aqui]

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 0,89 numa escala de 0-4. É importante salientar, 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.

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 efeito da pol e-gov inferior.

Os valores apresentados relativamente ao 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-urbana. 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 termo 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 exceção 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 o 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.

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,

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

Estimamos este modelo com duas variáveis dependentes diferentes. No primeiro modelo, delimitamos a nossa variável dependente, a participação política, ao exercício do direito de voto (tx 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. Através do voto, os cidadãos concedem ou retiram a confiança aos governantes, exercendo assim, o poder de soberania. 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 das autarquias municipais 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*.

Como é plausível argumentar 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 uma variável dependente diferente. Neste segundo caso, regressamos as mesmas variáveis independentes na diferença na taxa de participação eleitoral (Δ tx part eleitoral) das eleições autárquicas de 1997 para 2001.

A nossa variável independente principal é a política de *e-government* implementada nos municípios portugueses, cujo 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, sexo, idade, receitas e des soc.

A pol e-gov, é analisada com base no nível de maturidade do website de cada câmara municipal.⁵ 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 bi-direccional 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. 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

⁵ 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.

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 (Santos, Mendes e Amaral n.d.).

(Colocar este resumo da class de pol egov num Anexo)

Para além da variável pol e-gov, incluímos também as seguintes variáveis independentes: número de graduados, política de *e-government**graduados, idade, sexo, poder de compra concelhio, densidade eleitoral, receita municipal e o índice de desenvolvimento social municipal (IDS).⁶ A introdução das variáveis seguintes: grad; pod compra, des soc, idade e sexo. A variável grad traduz o número de cidadãos que possui como representação das características socio-económicas dos eleitores é assegurada pela 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 dimensão do município em termos demográficos, enquanto que o nível de receitas reflecte o tamanho do município em termos financeiros.

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.

[Inserir Tabela 2 aqui]

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 tx part eleitoral e de .284 pontos percentuais na diferença participação entre 1997 e 2001.⁷ Tal como esperamos na H₁ e H₂ a pol e-gov tem um efeito na participação eleitoral e esse efeito não é independente da capacidade dos eleitores para fazer uso daquela política. Por cada aumento de uma

6 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*.

7 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.

unidade na escala da maturidade da pol e-gov, é de esperar o aumento da taxa 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 educação⁸. O aumento do nível de educação não se reflecte num aumento no nível de participação eleitoral, pelo contrário. 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). 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 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.

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. Debruçamo-nos sobre a análise do impacto da aplicação das novas TIC ao serviço da

⁸ 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) o Modelo 2, seja atenuado pela própria pol e-gov.

democracia, de forma a podermos saber se a política de *e-government* pode contribuir para o aumento da participação política dos cidadãos.

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.

Constatamos que o alheamento dos cidadãos da vida política, traduzido pelo baixo nível de participação política, 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.