



---

ÁREA TEMÁTICA: Globalização, Política e Cidadania

---

A participação electrónica como uma nova relação entre Estado e cidadãos

---

SILVA, Patrícia Dias da

Mestre em Comunicação, Cultura e Tecnologias

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

pat.dias.silva@gmail.com

---

### Resumo

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, a participação activa dos cidadãos é "vista como uma relação baseada numa parceria com o governo, na qual os cidadãos se envolvem activamente na definição e conteúdo das políticas públicas". Esta forma de envolvimento pretende ser uma nova fronteira nas relações entre governo e cidadãos para todos os países da OCDE, que tem exigências de comportamento do governo, mas que requer também uma aceitação por parte dos cidadãos de um nível elevado de responsabilidade pelo seu papel, implicados nos direitos de participação.

Tal como já havia acontecido com outros media, as TIC aumentaram a esperança sobre a possibilidade de superar os problemas de eficiência e igualdade política na participação. Contudo, algumas precauções são necessárias. Para além das questões relacionadas com a divisão digital, deve ser considerada a sobre-representação de participantes com posições extremistas e a sua consequente manipulação de resultados da participação.

Após algumas considerações sobre cidadania, democracia e participação, nesta comunicação pretendo discutir o tema da "democracia electrónica", analisando em particular a sua definição ao nível de políticas públicas. Segue-se um apontamento sobre o caso português, e termino enfatizando a necessidade da definição clara de que democracia se pretende alcançar, independentemente da questão tecnológica.

Palavras-chave: TIC, democracia, cidadania, participação, inclusão





## I. Questões Prévias: Cidadania, Democracia e Participação

Embora a relação de “cidadania” e “democracia” com as instituições políticas e as condições sociais das sociedades dessas situações históricas seja alvo de grande discórdia, desde a Grécia Antiga e com reflexos nos períodos que a sucederam, o exercício activo da cidadania esteve ligada a uma dimensão de virtude. No movimento das Luzes, em que a democracia se torna um projecto político privilegiado, essa conexão mantém-se. Uma grande diversidade de autores realça a importância da responsabilidade individual do cidadão e de como o próprio espírito iluminista se encontrava intimamente ligado ao ideal do cidadão racional e politicamente activo, o que é bem evidente na filosofia de Kant.

Pontos de viragem inegáveis, as revoluções francesa e americana foram palco e objecto de algumas das reflexões mais importantes sobre a democracia e a cidadania. Tocqueville, um dos pensadores mais referenciados nesta matéria, dedicou-se ao seu estudo através do exemplo contrastante das duas sociedades na sequência das suas revoluções, em particular no que diz respeito aos contornos assumidos pela democracia. Democracia concerne, geralmente, um estado de sociedade e não um modo de governo. Significa a “igualdade de condições”, um facto social que se caracteriza, em termos económicos, por um nivelamento relativo e pelo conseqüente desaparecimento da aristocracia. Seguindo a leitura que Raymond Aron sugere de Tocqueville: “este facto tem por expressão normal, na ordem política, a soberania do povo e a participação dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos” (2000: 606).

Com esta concepção em mente, não surpreende que parte dos “expedientes democráticos” de que fala Tocqueville, como solução para a difícil relação entre liberdade e igualdade em democracia (ou seja, a possibilidade desta resvalar para uma forma de despotismo), esteja directamente relacionada com o papel interventivo dos cidadãos. Entre os expedientes que nomeia encontram-se a autonomia do poder local (bem como toda a arquitectura federalista dos EUA), a existência de júris formados por cidadãos e, talvez o mais importante, as associações. Para Tocqueville, as associações não só funcionam como um mecanismo de defesa das minorias em relação às maiorias, como são também uma escola de conjugação de esforços para a obtenção de objectivos comuns (descrevendo-as no vol. I, segunda parte, cap. IV, 2002: 235-41). A vitalidade da participação na vida democrática pela via das associações, de várias configurações, causa uma forte impressão neste autor na sua viagem aos EUA. As questões levantadas por Tocqueville continuam a ser de enorme relevância para analisarmos e situarmos as reflexões acerca da democracia e da participação dos cidadãos, bem como para uma melhor compreensão das concepções e práticas contemporâneas.

## II. A Democracia Electrónica e o Envolvimento dos Cidadãos

O problema das perdas de legitimidade do Estado, de confiança e interesse dos cidadãos é colocado com frequência, o que se reflecte no facto de ser foco constante de interesse dos *media*, da esfera universitária e do universo político. Este assunto tem gerado amplo debate no qual é muitas vezes questionado o modelo democrático no seu formato actual, sendo mais intenso sobretudo nos períodos que antecedem eleições ou imediatamente subsequentes. Os discursos dos próprios candidatos, em particular de oposição mas não só, são muito marcados por negatividade, nos quais, apesar de explicitamente não ser posto em causa o modelo democrático em si, as instituições e os políticos são duramente criticados. Em simultâneo, ocorrem debates com especialistas que comentam os níveis de abstenção previsíveis e discorrem sobre as razões para os mesmos.

Igualmente comuns são os estudos, fóruns de discussão e debates, da responsabilidade de organizações mundiais, europeias, a nível nacional e dos *media*, sobre a eficiência da administração do Estado, sendo que alguns são organizados pelas próprias Administrações Públicas (AP). Apesar destas iniciativas, particularmente aquelas a cargo de organismos públicos ou instâncias governativas, procurarem em larga



medida enfatizar uma tônica positiva, apresentando soluções que começam a ser utilizadas ou passíveis de o ser, o funcionamento dos organismos do Estado é amplamente descrito como sofrendo graves problemas.

Um dos factores que contribui para essa percepção consiste na complexificação acrescida da tomada de decisão dos governos, que ocorre a vários níveis – desde o internacional ao local – e com a intervenção de inúmeros actores, aumentando deste modo o nível de informação e das competências necessárias para a sua interpretação. Perante tal complexidade e dada a sensação de perda de influência sobre as decisões de políticas locais e nacionais, os cidadãos consideram existir uma perda do carácter democrático no modo de operação das entidades governativas – o chamado défice democrático – e vêem a sua participação como menos relevante.

O pensamento sobre o papel dos cidadãos permanece assim pertinente. E apesar de o Espaço Público não ter cumprido as esperanças que nele haviam sido depositadas, não desempenhando na plenitude o papel que dele se aguardava, a sua importância continua a ser enfatizada por se considerar que é uma condição para o funcionamento, e mesmo existência, do Estado democrático.

“As democracias de massa constituídas enquanto Estados-providência, no que diz respeito à sua auto-interpretação normativa, apenas podem alegar a continuação dos princípios do Estado liberal constitucional enquanto tentarem satisfazer de forma séria o mandato de um espaço público que cumpre funções políticas” (Habermas, 1994b: 441).

Esta discussão ganhou novo alento com o destaque adquirido pelo tema da globalização e o questionamento do lugar do Estado-nação, bem como com a disseminação das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e as possíveis modificações que estas induziriam na relação entre os governantes e os governados.

Houve uma apropriação bastante rápida no mundo político do tema das tecnologias da informação e as suas implicações sociais. A maioria das pessoas ouviu falar pela primeira vez deste assunto através das discussões acerca da “Sociedade da Informação”, em particular as de carácter político. Não é estranha a esta situação o facto de a partir da década de 1980 proliferarem os relatórios governamentais e de organizações internacionais sobre este tema. O conteúdo destes relatórios e as declarações dos governos parecem ser algo independentes da orientação política dos mesmos, ultrapassando clivagens políticas: existe uma clara conotação positiva contida na expressão “Sociedade da Informação”, enquanto utilizada neste quadro. Consequentemente, o arquétipo da relação activa do cidadão com o Estado surge, nesta perspectiva, como tendo presumivelmente possibilidades de ressurreição prática através da mediação pelas tecnologias da informação.

É oportuno especificar melhor e concretizar esta concepção de uma democracia mais participativa, em que as tecnologias poderão fornecer ferramentas que permitem o envolvimento do cidadão no debate político e mesmo na tomada de decisões. Em *Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe*, documento preparado para o Parlamento Europeu, é apresentada a seguinte possível definição de “Democracia Electrónica”:

“A democracia electrónica consiste em todos os meios de comunicação que dêem a capacidade ou permitam o *empowerment* dos cidadãos nos seus esforços de responsabilização pelas acções no domínio público dos governantes/políticos. Dependendo do aspecto da democracia a ser promovido, a democracia electrónica pode utilizar diferentes técnicas: (1) para aumentar a transparência do processo; (2) para potenciar a participação e envolvimento directos dos cidadãos; e (3) para melhorar a qualidade da formação de opinião ao abrir novos espaços de informação e deliberação”(Kies *et. al.*, 2003: 3).

Apesar de alguns traços comuns – nomeadamente o realçar da importância do cidadão e da sua visão ou acção – existem diferentes formulações e descrições do que se supõe que este conceito englobe. Afinal, e recorrendo ao último documento citado, a introdução das novas tecnologias no domínio da acção governativa e do exercício democrático é um processo “dinâmico, mas ainda incompleto” (*id.*, *ibid.*). Como



tal, é expectável alguma indefinição e não é por acaso que o quinto capítulo deste relatório seja intitulado “Em vez de Conclusões”.

Irei em seguida abordar alguns aspectos relacionados com as políticas públicas ligadas à democracia electrónica, incluindo uma abordagem às formas de envolvimento dos cidadãos que são definidas neste quadro.

A questão das relações entre os governos e os cidadãos se tem tornado alvo de interesse crescente. Este aspecto está patente em publicações como *Citizens as Partners: Information, Consultation and Participation in Policy Making* (2001) e *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement* (2004), documentos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que apresentam alguns estudos de caso e uma lista de diversas acções governamentais neste campo. Em *Citizens as Partners* é realçada a forma como os cidadãos e as organizações da sociedade civil têm adquirido maior protagonismo em termos de intervenção, protesto e adopção de novas ferramentas para promover as suas ideias, não só a nível nacional, mas também com vista a influenciar a elaboração de políticas internacionais.

No entanto, afirma-se que isto representa “apenas a ponta do icebergue na esfera mais lata das relações governo-cidadãos” (OCDE, 2001: 20), referindo ainda o papel cada vez mais importante dos cidadãos no fornecimento de contributos para a tomada de decisões, modelação de políticas para o futuro e prestação de serviços-chave. Com o amadurecimento deste modo de relacionamento, é dito que existe um reconhecimento cada vez maior dos governos da sua dependência da contribuição activa dos cidadãos para a tomada de melhores decisões e para atingir os objectivos das políticas. Stephen Coleman, um dos autores de *Promise and Problems of E-Democracy* (OCDE, 2004) e respeitado investigador da área, chama também atenção para uma série de mudanças e de “sinais evidentes” da necessidade de modernização da “*politics as usual*”, além do já referido aumento de vontade do público de “se ver a si próprio”.

Segundo estes documentos, os desafios da governança requerem a mobilização de todos os recursos da sociedade e não apenas os governamentais, num processo de fortalecimento da democracia representativa. O envolvimento dos cidadãos surge assim como um modo de reagir às perturbações e pressões contemporâneas. Este investimento nas relações governo-cidadãos conduziria a maior transparência na elaboração de políticas e *accountability* através de escrutínio e supervisão públicos, resultando numa legitimidade acrescida dos processos de tomada de decisão. Somam-se ainda níveis mais elevados de implementação e aquiescência, dada a maior consciência pública das políticas e participação no seu desenho. Argumenta-se, pois, que os governos têm cada vez mais a convicção de que a eficácia e sucesso das políticas dependem da compreensão e do apoio dos cidadãos, independentemente da qualidade das mesmas. Quando os cidadãos não estão envolvidos no processo de elaboração de políticas e vêem o seu papel restringido aos actos eleitorais, a sua relação é tão fraca com a democracia que esta “se torna simbólica em vez de participativa” e a política “em larga medida em gestão” (OCDE, 2004: 147-8).

Através de que vias podem então os cidadãos ser envolvidos na prática? Nos documentos da OCDE referidos são distinguidas três formas de envolvimento: a informação, a consulta e a participação activa dos cidadãos na elaboração de políticas, que pressupõem uma gradação de intensidade crescente. Apesar destes três tipos de interacção governo-cidadão serem tratados como categorias analíticas distintas nestes documentos, é afirmado que eles fazem parte de um contínuo e podem ser encontrados de forma combinada.

A informação é definida como uma relação de um sentido e engloba tanto o acesso “passivo” a ela, quando solicitada pelos cidadãos, quanto medidas “activas” do governo ao disseminar informação aos cidadãos. Dada a diversidade do público potencial, pretende-se, sempre que possível, que o conteúdo seja claro e simples com vista a ser compreensível por todos, e não apenas pelos versados no jargão da administração pública e na terminologia legal. Para que a informação seja compreendida pelo todo da população, em



vários países existe a obrigação de a publicar em todas as línguas oficiais, sendo que alguns governos fornecem informação nos idiomas de minorias étnicas importantes mesmo na ausência de requisitos legais.

A consulta, na sua definição, possui já um grau maior de intervenção dos cidadãos, na medida em que é descrita como sendo uma relação de dois sentidos na qual os cidadãos fornecem *feedback* ao governo. Ainda assim, o centro do processo encontra-se no governo, uma vez que este estabelece previamente o tema da consulta, determina as perguntas a serem feitas e gere a acção. Aos cidadãos é reservado o papel de indivíduos convidados a contribuir com as suas visões. Todavia, também têm de ser reconhecidos limites ao uso da consulta, pois há um requisito de equilibrar a necessidade de abrir as questões ao debate público amplo com a de lhe assegurar um final. A determinação clara destas fronteiras antes de um exercício de consulta é uma condição essencial para estabelecer expectativas realistas por parte de cada parceiro (ou seja, funcionários governamentais e cidadãos) e assegurar o sucesso da iniciativa.

A participação activa consubstancia a ideia de parceria com o governo, visto que pressupõe um envolvimento activo dos cidadãos na definição do processo e conteúdo da elaboração de políticas. Os cidadãos são assim vistos como iguais no estabelecimento da agenda, na proposta de opções de políticas e na modelação do diálogo político, o que subentende o reconhecimento pelos governos das capacidades dos cidadãos de discutir e gerar políticas de forma independente, bem como a indispensabilidade da presença deste contributo nos resultados finais.

Esperam-se algumas garantias dos governos tanto em relação à informação, como à consulta e participação. Em relação à primeira, é expectável que esta seja completa, objectiva, confiável, relevante, fácil de encontrar e compreender; quanto à segunda, que tenha objectivos claros e regras que definam os limites da solicitação e a obrigação do governo de responder pelo seu uso dos contributos dos cidadãos. Por fim, em relação à participação espera-se que sejam dados tempo e flexibilidade suficientes para permitir a emergência de novas ideias e propostas dos cidadãos, bem como que existam mecanismos para a sua integração nos processos de elaboração de políticas dos governos.

O aumento das possibilidades de interacção directa está intimamente relacionado com um aumento correspondente de expectativas e prevê-se que tenham que ser revistos limites, regras e procedimentos. Nos processos de consulta e participação, é necessário saber que papéis desempenham os protagonistas do lado do governo e qual o seu âmbito. Dos funcionários públicos parece esperar-se uma acção mais restrita, devendo estar bem claras quais as suas fronteiras. Em relação aos representantes eleitos a expectativa é de uma participação mais livre, na qual dizem o que pensam sem constrangimentos. Porém, em inquéritos realizados no âmbito de experiências neste campo, estes afirmam não ver qualquer benefício directo para si ou para os cidadãos, queixando-se, por oposição, da exigência dessa participação, particularmente em termos de tempo. De novo, parece ser necessária alguma mediação, nomeadamente através da criação de sumários de confiança do contributo do público, de modo a tornar a intervenção dos representantes mais fácil.

A forma de envolvimento mais completa, a participação, implica uma ampliação do papel do cidadão que visa criar a oportunidade para o máximo contributo dos cidadãos. Logo, entende-se que estes apenas seriam capazes de exprimir os seus verdadeiros pensamentos se pudessem fazer escolhas mais alargadas e não a partir de opções pré-formatadas. Nestes documentos, a participação activa “representa uma nova fronteira nas relações governo-cidadãos para todos os países da OCDE” (OCDE, 2001: 41), que tem exigências de comportamento do governo, mas que requer também uma aceitação por parte dos cidadãos de um nível elevado de responsabilidade pelo seu papel, implicados nos direitos de participação. Se compararmos com a perspectiva de outras organizações internacionais, verificamos que também a Organização das Nações Unidas (ONU) enfatiza este aspecto ao afirmar que a “e-participação é a soma total tanto dos programas governamentais para encorajar a participação do cidadão como a disposição [*willingness*] do cidadão para o fazer. Engloba tanto o lado da procura como o lado da oferta” (ONU, 2005: 19).<sup>1</sup>



### III. Apontamento sobre o Caso Português

Em Portugal, dois campos têm estado no centro da acção política no âmbito do que se tem designado a promoção da Sociedade da Informação: o aumento da utilização regular da Internet, em particular através do acesso por banda larga, e a ênfase na disponibilização de serviços *online*. Em relação a estas metas são divulgados resultados lidos como muito positivos. No acesso à Internet por banda larga, destaca-se, por exemplo, quanto à população em geral “um crescimento de 25%” em relação a 2006 (GTAESI, 2007: 6), e quanto ao mundo empresarial que “90% das empresas com 10 ou mais pessoas ao serviço e com actividade económica em Portugal (exceptuando o sector financeiro) possuem ligação à Internet e 76% ligação em banda larga” (*id.*, *ibid.*: 13) .

Publicitam-se também os avanços no domínio da disponibilização de serviços *online*. Com a saída da sétima medição anual do progresso da disponibilização de serviços *online* na Europa, seguem-se notícias a realçar os dados favoráveis, como tanto o título do artigo – “Portugal sobe a 3.º e 4.º no Ranking Europeu de Serviços Públicos Online” –, como o texto – “Portugal é apontado como tendo sido o país que melhorou mais de 2006 para 2007 (*fast mover*)” – atestam (UMIC, 2007a). É argumentado que a recuperação de posições mais elevadas, face a um decréscimo em alguns anos, “resultou essencialmente das acções realizadas no âmbito do Plano de Acção Ligar Portugal, integrado no Plano Tecnológico” (*id.*, *ibid.*). Esta iniciativa encontra-se por sua vez associada ao quadro estratégico europeu vigente “i2010 – Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e para o emprego”, proposto através da comunicação com o mesmo nome de 1 de Junho de 2005.

O rumo seguido pelo governo português segue uma tendência dominante. No relatório emitido pelo Oxford Internet Institute, a propósito de um *workshop* que envolveu o governo inglês, é afirmado: “A disponibilização de serviços públicos *online* (‘governo electrónico’) tem sido tratada de uma maneira geral em separado do envolvimento entre governo e cidadãos e no interior da sociedade civil, próprio da ‘democracia electrónica’” (Dutton e Peltu, 2007: 8). Se no que se refere aos aspectos ligados ao governo electrónico existe um claro investimento e alega-se um panorama positivo e de progresso, “muito menos foi alcançado na utilização das capacidades da democracia electrónica para o *empowerment* dos cidadãos” (*id.*, *ibid.*).

Não se trata, todavia, de um domínio ausente do discurso político português, pois é considerado que “a democracia representativa pode encontrar, no quadro do desenvolvimento da Sociedade da Informação, novas formas de relacionamento com a democracia participativa” (OSIC, 2004: 3). Argumenta-se assim que “a reinvenção da democracia na Sociedade da Informação ancora-se seguramente no desenvolvimento de novos instrumentos tecnológicos ao serviço da participação política dos cidadãos” (*id.*, *ibid.*: 2), sendo notada uma preocupação com os aspectos da exclusão. O próprio Plano Tecnológico (Novembro de 2005), que agora se encontra em aplicação em Portugal, inclui uma medida designada por “Democracia electrónica”, com o objectivo de estimular a participação democrática dos cidadãos através da utilização das TIC (difusão da informação, procura de informação e participação no processo de decisão). Nas suas actividades e passos seguintes, mesmo mencionando formas de participação mais completas, existe um privilégio do tema do voto electrónico.

Os sítios *web* ligados ao governo e Administração Pública revelam, todavia, que têm havido esforços para criar mecanismos de participação dos cidadãos, mesmo que não explicitados em políticas governativas abrangentes. Em Julho de 2003, a Assembleia da República criou uma “zona reservada à página pessoal ou ‘weblog’ de cada deputado para difusão electrónica de informação relativa ao exercício do seu mandato na Assembleia da República e respectivo círculo e mais fácil interacção com os eleitores, cuja gestão será da sua exclusiva responsabilidade em articulação com os serviços” (Deliberação nº 10/IX, Alínea 2 do Artigo 3). O primeiro blogue foi o do então deputado José Magalhães, “República Digital – Cenas da vida parlamentar”, uma presença assídua na discussão dos assuntos ligados à Sociedade da Informação. Num espaço que pretendia cativar deputados e cidadãos, actualmente podem ser encontradas oito ligações a blogues em <http://blogs.parlamento.pt/>. Infelizmente, apenas cinco possuem conteúdo e um deles não é



actualizado desde Fevereiro de 2007. Na realidade, o “Espaço Cidadão” da Assembleia República, apesar de apresentar diferentes ferramentas e visar o fomento do exercício da cidadania e a partilha de conhecimento apelando à participação dos “cidadãos”, tem tido pouco sucesso na prossecução deste objectivo, dado revelar uma muito baixa utilização.

Passados nove anos sobre a defesa da dissertação de Filipe Montargil – que no próprio título admitia o seu carácter exploratório dada a fase inicial em que se encontrava tanto a reflexão, como as próprias experiências de “democracia electrónica” – podemos deste modo constatar que o texto da sua conclusão não está datado: “É inevitável notar que, no âmbito da análise efectuada, 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. Tal não significa a inexistência de iniciativas de democracia electrónica [...]. Os *fora* de discussão *online*, nos *sites* de Ministérios e de projectos de instituições públicas são disso um claro exemplo. Contudo, esta preocupação encontra-se ausente da reflexão e intervenção de fundo sobre a democracia na sociedade da informação” (1999: 169).

Regressando aos documentos da OCDE, verifica-se que se trata de um quadro aplicável aos países da OCDE em geral, pelo menos em 2001. No que diz respeito à aplicação das TIC a formas de envolvimento mais avançadas, mesmo sendo demonstradas intenções de encorajamento da consulta pública *online*, segundo *Citizens as Partners* este não era um objectivo explícito comum nas políticas relacionadas com a democracia electrónica. Não existia coerência nem conjugação entre as diversas políticas e práticas nesta área e, em comparação com o fornecimento de informação *online*, a consulta e solicitação de *feedback* por esse meio eram muito menores e muitas vezes experimentais. Por outro lado, as iniciativas de consulta electrónica de maior vulto estavam, em 2001, relacionadas com temas que se prendiam com novas tecnologias e telecomunicações. Apresentava-se como motivo possível para esta tendência uma maior propensão da parte dos responsáveis do governo que têm a cargo as políticas de TIC e dos cidadãos já activos na Internet para activarem e participarem, respectivamente, nos processos de consulta *online*. No que se refere a iniciativas que visem fomentar a participação dos cidadãos, em que estes não só sejam ouvidos mas que tenham um contributo mais activo, como por exemplo fazer parte do agendamento, a experiência dos governos da OCDE era apresentada como sendo extremamente limitada.

Citando Coleman num dos documentos que temos estado a referir:

A e-participação tem de envolver simplesmente mais do que a criação de um fórum de discussão e esperar que as pessoas o vão usar. (...) O desenho de espaços inclusivos, acessíveis, utilizáveis e hospitaleiros é tanto um requisito da democracia como o acesso universal à Internet – e alcançar esse fim tem mais a ver com psicologia social e desenho gráfico do que engenharia ou programação. (OCDE, 2004: 158)

Uma das principais preocupações é de facto a inclusão, pois se a participação electrónica for “cega” e não levar em conta as especificidades das minorias, os interesses destas podem ser emudecidos pela participação em número da maioria. A esta “tirania da maioria”, novamente associada à igualdade tal como em Tocqueville, contrapõe-se o perigo de uma “tirania da minoria”. Se não houver cuidados especiais que controlem a participação nas consultas, estas são facilmente alvo de manipulação. Um grupo de interesse ou um movimento, por exemplo, pode deturpar os resultados de uma consulta a favor do seu ponto de vista.

No que se refere ao tema da divisão digital, observemos, por exemplo, o caso português. No relatório sobre dados estatísticos actualizados sobre a Sociedade da Informação em Portugal de 2007 realça-se que “a percentagem de utilizadores de Internet na população total (16 aos 74 anos) é 40%; no entanto, é igualmente uma das mais elevadas da UE [União Europeia] nas pessoas com nível educacional secundário (81%) e superior (90%), ocupando Portugal respectivamente o 5.º e 7.º lugar entre os 27 Estados Membros” (GTAESI, 2007: 6). Talvez se deva olhar com a mesma, ou maior, atenção para o facto de que, quando se trata das estatísticas referentes a pessoas com 9º ano ou inferior, essa percentagem cai para os 24% e o lugar ocupado passa a ser o 21.º, muito mais abaixo na lista dos 27 países da União Europeia do que nas duas outras categorias. Esta informação consta do sítio da Agência para a Sociedade do Conhecimento





(UMIC, 2007b) e dos quadros estatísticos completos divulgados por esta entidade, mas não da “Apresentação e Síntese dos Principais Resultados”, destaque que seria merecido para fins reflexivos e de ponderação política.

Existem ainda outras questões ligadas à representatividade que devem ser objecto de reflexão. Fiorina (1999) considera que, em determinadas situações, o comportamento político pode ser expressivo, ou seja, a expressão da preferência por um resultado político: “as acções podem ter valores intrínsecos – em vez de meios para atingir outros fins, as acções podem ser fins em si mesmos” (Fiorina, 1999: 419). O contexto é mais propício a tal acontecer quando em termos objectivos a probabilidade de a participação individual ter influência é muito pequena, nomeadamente em arenas nacionais ou que envolvam um grande número de participantes, bem como quando o resultado final é esperado à partida. A questão problemática prende-se com o facto de esta participação expressiva ser muitas vezes mais extremista e ideologicamente motivada, duas características que se complementam mutuamente.

O fenómeno do extremismo parece ser cada vez mais notório.<sup>iii</sup> Para autores como Fiorina, ele não pode ser considerado uma excepção, dada a sua generalização e a sua propensão a adquirir visibilidade. Deste modo, uma democracia mais participativa não implica que a participação que nela ocorra seja representativa e, conseqüentemente, que tenha em conta todos os interesses da sociedade. Por outro lado, uma forte presença de posições extremadas pode levar ao afastamento dos participantes mais moderados que tendem a não se rever na discussão pública, não só pela forma exacerbada da argumentação, mas também pelos próprios temas. Conseqüentemente, existe o risco de haver um crescimento exponencial desta desproporção.

#### **IV. Questões Finais: Vontade Política, Equidade Social e Visão**

No meu ponto de vista, a existência de mecanismos e iniciativas cujo objectivo declarado é envolver os cidadãos de facto não é condição suficiente. Além disso, se as expectativas dos intervenientes forem goradas, isso dará provavelmente origem a uma descredibilização ainda maior do sistema democrático, afastando mais os cidadãos. Isto pode acontecer se não houver interactividade, como foi referido acima, ou se uma política debatida num dos fóruns supracitados em nada reflectir os contributos que ali foram dados. Outro exemplo desta possibilidade é se um cidadão não obtiver resposta aos seus contactos via *e-mail*, se essa resposta demorar demasiado tempo (a expectativa é que seja quase imediata) ou se essa resposta for uma inequívoca mensagem electrónica padrão, pois o cidadão espera que este tipo de contacto implique uma certa personalização.

Conclui-se, assim, que se não houver vontade política por parte do Estado e dos seus organismos, a possibilidade de utilização destes mecanismos de participação e mesmo o fornecimento de informação não aproxima os cidadãos do Estado, nem o torna mais “transparente” (na verdade, não há nada mais opaco que a ilusão da transparência), uma vez que pode haver uma manipulação da utilização dos mecanismos ou da informação fornecida: “A comunicação pode moldar o poder e a participação na sociedade de formas negativas, ao obscurecer os motivos e os interesses por trás de decisões políticas, ou de formas positivas, ao promover o envolvimento dos cidadãos nessas decisões” (Bennett e Entman, 2001: 2). Em *Cyberpower*, Tim Jordan defende que as poucas alterações ocorridas na política até ao momento se devem à relutância das elites *offline* em promover a potencial democratização da informação através das novas tecnologias, dado as perdas que daí resultariam para si mesmas (1999: 164).

Não é de facto possível falar do envolvimento dos cidadãos utilizando as novas tecnologias sem discutir o envolvimento democrático em geral. Considerando-se a participação algo desejável – seguindo a linha de autores como Benjamin Barber (1984) – é imperativo reconhecer que a necessidade de investimento de cada indivíduo para exercer a sua cidadania é distinta, não existindo uma distribuição equitativa *a priori* de recursos.



Segundo Millner (2002), enquanto que os mais informados têm uma percepção de maior eficácia da sua participação, aqueles com défice de literacia cívica<sup>iv</sup> menosprezam a sua intervenção, pois, regra geral, menosprezam igualmente o impacto da mesma. Com efeito, quanto maior a importância dada à sua própria opinião, maior a tendência dos cidadãos para a socialização política (Cabral, 2000: 96). Na verdade, a reduzida influência que um cidadão pode ter na vida política democrática torna a ignorância “racional”, como argumenta Anthony Downs (1957), sendo qualquer custo de obter informação demasiado alto – por comparação – para ser compensatório. Paralelamente, na sua análise do Espaço Público (1994a), Habermas refere os “novos indiferentes” de Riesman: pessoas que “não acreditam que, por via de algo que façam, saibam ou acreditem, possam comprar um pacote político que irá melhorar substancialmente as suas vidas. E assim, sujeitos a manipulações ocasionais, tendem a ver a política na maioria das suas formas gerais como se fossem espectadores.” (Riesman, 1969: 171). Com o crescimento da desmotivação, autores como Adrian Oldfield (1998) temem ainda pelo aumento dos *freeriders*, que – assumindo uma certa forma de parasitismo – renegam os seus deveres de cidadãos e “apanham a boleia” dos que investem na cidadania.

Por fim, gostaria de enfatizar que, não só no caso português, mas em geral, parece existir uma carência de uma visão definida em relação ao que se pretende da “democracia electrónica”. Ou seja, existe um crescimento de medidas avulsas numa série de campos, mas estas não estão fundadas em que ideia de democracia e cidadania se quer promover. Algo que parece continuar a acontecer, desta toma com o fascínio pelas possibilidades da política 2.0. Para terminar, deixo uma frase de Séneca que encabeça o sítio Web do FIAP (Foro de Investigación y Acción Participativa para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento), e que me parece muito apropriada: “Nenhum vento sopra a favor de quem não sabe para onde quer ir”.

## Bibliografia

- ARON, Raymond (2000 [1965]), *As Etapas do Pensamento Sociológico*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- BARBER, Benjamin (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, Londres, University of California Press.
- BENNET, Lance W. e Robert M. Entman (2001), “Mediated Politics: An Introduction”, in *Mediated politics: communication in the future of democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-29.
- CABRAL, Manuel Villaverde (2000), “O exercício da cidadania política em Portugal”, in *Análise Social*, vol. XXXV, n.º 154-155, pp. 85-113.
- DOWNS, Anthony (1957), “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”, in *The Journal of Political Economy*, vol. 65, n.º 2, Abril, pp.135-50.
- DUTTON, William e Peltu, Malcolm (2007), “Reconfiguring Government-Public Engagements: Enhancing the Communicative Power of Citizens”, Forum Discussion Paper N.º 9, Abril, Oxford Internet Institute.
- ESTEVES, João Pissara (2003), *Espaço Público e Democracia. Comunicação, Processos de Sentido e Identidades Sociais*, Lisboa, Edições Colibri.
- FIORINA, Morris (1999), “Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement”, in Theda Skocpol e Morris Fiorina (eds), *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, DC, Brookings, pp. 395-425.
- GTAESI (2007), *A Sociedade da Informação em Portugal 2007*, compilação de dados estatísticos pelo Grupo de Trabalho para Acompanhamento das Estatísticas da Sociedade da Informação.
- HABERMAS, Jürgen (1994a [1962]), *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.



- HABERMAS, Jürgen (1994b), "Further Reflections on the Public Sphere", in Craig Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- HILL, Kevin e Hughes, John (1998), *Cyberpolitics: citizen activism in the age of the Internet*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- JORDAN, Tim (1999), *Cyberpower. The Culture and Politics of Cyberspace and the Internet*, Londres, Routledge.
- KIES, R. Mendez, F., Schmitter, P. e Trechsel, A. (2003), *Evaluation of the Use of New Technologies to Facilitate Democracy in Europe*, STOA 116 EN, 10-2003, documento de trabalho para a Direcção-Geral da Investigação, Parlamento Europeu.
- MILLNER, Henry (2002), *Civic Literacy. How Informed Citizens Make Democracy Work*, Hanover e Londres, University Press of New England.
- MONTARGIL, Filipe (1999), *Democracia electrónica e participação pública em Portugal*, dissertação de Mestrado em Comunicação, Cultura e Tecnologias da Informação, Lisboa, ISCTE.
- OCDE (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*, Paris, OCDE.
- OCDE (2004), *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*, Paris, OCDE.
- OLDFIELD, Adrian (1998), "Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World", in Gershon Shafir, *The Citizenship Debates. A Reader*, Minneapolis e Londres, University of Minnesota Press, pp.75-89.
- ONU (2005), *UN Global E-government Readiness Report 2005. From E-government to E-inclusion*, Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais, Nova Iorque, Nações Unidas.
- ONU (2008), *UN E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected to Governance*, Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais, Nova Iorque, Nações Unidas.
- OSIC (2004), *Dossier Democracia Electrónica. Cidadania e Governo na Sociedade da Informação 2004/2006*, OSIC.
- RIESMAN, David (1969 [1950]), *The Lonely Crowd*, New Haven e Londres, Yale University Press.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2002 [1835,1840]), *Da Democracia na América*, Lisboa, Principia.
- UMIC (2007a), "Portugal sobe a 3º e 4º no Ranking Europeu de Serviços Públicos Online", sítio da Agência para a Sociedade do Conhecimento, notícia de 29 de Setembro (disponível em: [http://www.unic.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2835&Itemid=113](http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=2835&Itemid=113)) [Data de acesso: 14 de Maio de 2008].
- UMIC (2007b), "Novos Dados de Inquéritos sobre a Sociedade da Informação em Portugal 2007", sítio da Agência para a Sociedade do Conhecimento, notícia de 17 de Dezembro (disponível em: [http://www.unic.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2916&Itemid=161](http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=2916&Itemid=161)) [Data de acesso: 14 de Maio de 2008].

<sup>i</sup> A ONU elaborou um índice de e-participação para aferir “a qualidade e utilidade da informação e serviços fornecidos por um país com o objectivo de envolver os cidadãos na elaboração de políticas públicas através do uso de programas de governo electrónico” (*op. cit.*: 19). No último relatório dedicado a este tema, Portugal encontra-se no 49.º lugar (em 192) do *ranking* de e-participação (ONU, 2008: 213).

<sup>ii</sup> A sua saída para o governo implicou o fecho do blogue. Actualmente, nada mais resta do que a sua referência em listas desactualizadas de blogues e em históricos de notícias e outros blogues.

<sup>iii</sup> Como Hill e Hughes alertam, “por cada página web relacionada com direitos humanos, existe provavelmente outra dedicada ao avanço de uma causa de supremacia branca” (1998: 13).

<sup>iv</sup> Entendida por “os conhecimentos e as capacidades de que os cidadãos dispõem para compreender o seu mundo político”(Millner, 2002: 1).