




# O DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA ELECTRÓNICA EM PORTUGAL



Dezembro 2008

apds<sup>i</sup>



associação para a  
promoção e desenvolvimento  
da Sociedade da Informação

# **O desenvolvimento da democracia electrónica em Portugal**

Grupo de Trabalho *Ad-hoc* para o desenvolvimento  
da democracia electrónica em Portugal

Relatores: Rui Lourenço, Ana Paula Simões, Luís Vidigal, Filipe Montargil

Coordenador: Filipe Montargil

Membros do grupo de trabalho: Miguel Caldas, Paulo Ferreira, Bruno Fragoso, Mário Franco, Pedro Freire, Rui Freitas, José Henriques, Rui Lourenço, Paulo Marcos, Filipe Montargil, José Matos Pereira, Hussnàbanú Alibhai Ribeiro, Luís Rodrigues, Nuno Cunha Rolo, Leonel Santos, Nuno Guerra Santos, Maria Odete Santos, Ana Sepulveda, Hélder Silva, Ana Paula Simões, Maria José Stock e Luís Vidigal.

## **Agradecimentos**

A primeira palavra de agradecimento e gratidão do grupo de trabalho é dirigida à Direcção da APDSI, pela iniciativa de criar um grupo de trabalho sobre o desenvolvimento da democracia electrónica em Portugal, bem como pelo empenho que colocou no acompanhamento da sua actividade. O seu entusiasmo, por parte de todos os membros, foi essencial para a elaboração e conclusão deste relatório. O empenho directo do Presidente da Direcção da APDSI, Prof. Doutor José Dias Coelho, e o acompanhamento e participação nos trabalhos, por parte do Dr. Luis Vidigal, representante da Direcção no grupo de trabalho, merecem, contudo, uma referência e um agradecimento especial.

O grupo de trabalho gostaria, também, de agradecer à Escola Superior de Comunicação Social (ESCS), do Instituto Politécnico de Lisboa, pela disponibilidade com que recebeu as suas reuniões. As discussões e os debates do grupo de trabalho encontraram na ESCS um refúgio e, simultaneamente, um espaço estimulante para a sua realização.

## Índice

<b>1. Introdução.....</b>	<b>5</b>
<b>2. A democracia e os seus valores essenciais .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Partidos, representantes e representação.....</b>	<b>15</b>
<b>4. Intervenientes no sistema político português.....</b>	<b>21</b>
<b>5. Oportunidades e constrangimentos .....</b>	<b>25</b>
5.1. Participação de influência restrita .....	27
5.2. Participação de influência alargada.....	33
<b>6. Diagnóstico e recomendações .....</b>	<b>41</b>
<b>7. Referências.....</b>	<b>53</b>

apdsI



Associação para a  
promoção e desenvolvimento  
da Sociedade da Informação

## 1. Introdução

As tecnologias da informação e comunicação estão a tornar-se num instrumento importante, não só na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, mas também no reforço da democracia. O grande desafio está em garantir o acesso universal, aumentar a literacia e garantir a confiança para que todos beneficiem deste potencial tecnológico.

A democracia electrónica vai muito para além da votação e disponibilização de informação sobre os candidatos através da Internet: trata-se de uma nova forma de fazer com que o cidadão comum participe em discussões e interacções com os poderes políticos, fazendo chegar a sua voz, não apenas durante as campanhas eleitorais, mas também nos períodos intercalares e a propósito dos problemas da sua vida quotidiana.

Pretende-se, com este estudo, analisar as oportunidades e constrangimentos da utilização dos meios da sociedade da informação no exercício da cidadania activa.

apdsi



associação para a  
promoção e desenvolvimento  
da sociedade da informação

## 2. A democracia e os seus valores essenciais

A reflexão sobre a democracia electrónica implica, como primeira questão a abordar, a clarificação do que se entende por democracia. Não existe apenas uma aceção para o conceito. Das aceções que se centram nos procedimentos seguidos para a selecção dos titulares do poder (liberdade de associação, realização de eleições livres e em igualdade de circunstâncias....) às que valorizam a participação directa dos cidadãos na vida política, o termo é utilizado para designar concepções muito distintas. Partir de diferentes noções de democracia conduz, naturalmente, a diferentes reflexões sobre democracia electrónica.

A democracia é entendida, no âmbito deste relatório, de forma relativamente lata, correspondendo a um sistema político no âmbito do qual os cidadãos têm o direito e a capacidade de tomar directamente as decisões que dizem respeito à comunidade e que a afectam, ou de designar os seus representantes políticos, a quem transmitem essa capacidade.

Esta aceção coloca em destaque, em primeiro lugar, a importância da participação como um valor essencial para a democracia. Todas as aceções de democracia reconhecem, aliás, a participação como um valor essencial. Independentemente do destaque que diferentes teorias da democracia conferem à participação, esta é a sua base. Mesmo as perspectivas que entendem a democracia como um conjunto de procedimentos, de regras do jogo para seleccionar os representantes políticos (Schumpeter, 1962 [1942]; Aron, 1965; Sartori, 1987; Touraine, 1996), baseiam-se na participação dos cidadãos para a selecção dos mecanismos que consideram essenciais.

Este princípio é, independentemente das teorias da democracia elaboradas no âmbito da filosofia, da sociologia ou da ciência política, reconhecido pelo próprio sistema político. Textos como as constituições nacionais, por exemplo, reconhecem frequentemente a centralidade da participação dos cidadãos para o modelo democrático<sup>1</sup>.

Os mecanismos habitualmente considerados essenciais para a democracia correspondem essencialmente à existência de um corpo eleitoral, que vota, com determinada regularidade, de forma a escolher um conjunto de representantes. Estes são escolhidos de acordo com uma série de normas, em que o sistema eleitoral desempenha um papel central, determinando as condições

de conversão de votos em mandatos à assembleia de representantes. Depois da selecção dos representantes, a assembleia recebe a legitimidade para tomar decisões pelo corpo eleitoral que representa, exercendo essa capacidade até ao momento em que é transmitida legitimidade a novos representantes.

A participação dos cidadãos nas decisões políticas é fortemente mediada por este mecanismo, sendo visto como a peça central na produção de sentido das democracias contemporâneas e, no caso de alguns autores, identificado com a própria noção de democracia.

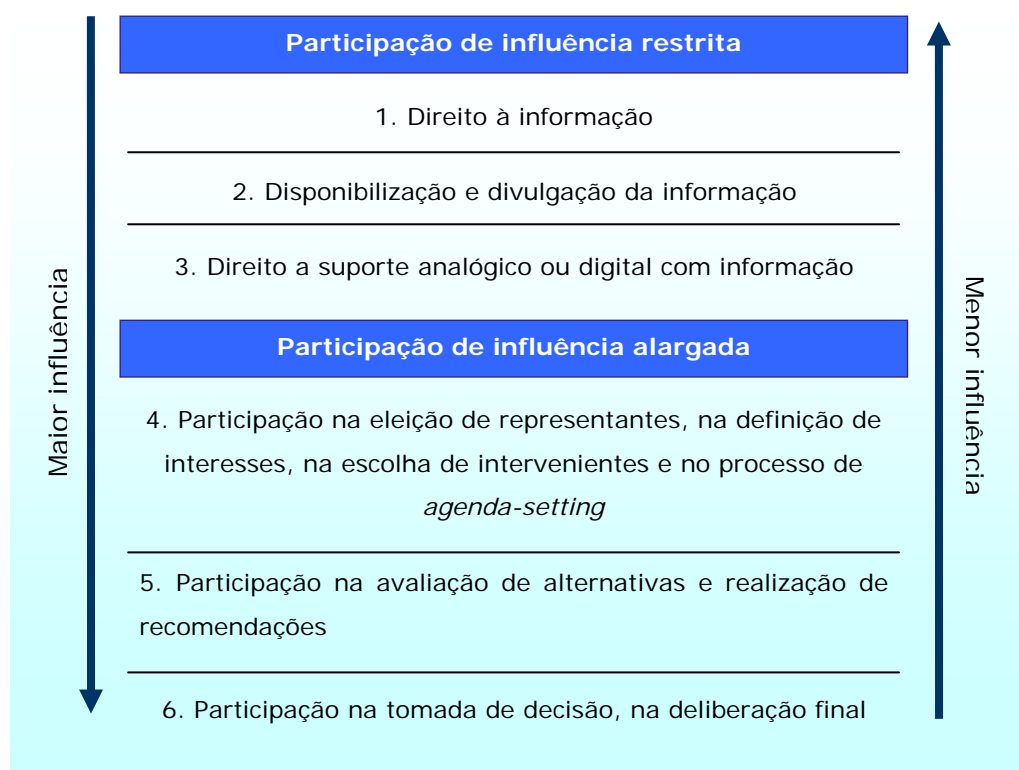
A participação eleitoral não é, contudo, a única forma de participação política prevista nos sistemas democráticos. O exercício do direito de voto em referendos, a militância em partidos políticos, a participação em sindicatos, associações, movimentos, manifestações, discussões, debates, greves, abaixo-assinados ou o contacto directo com representantes políticos são, também, formas de participação aceites e institucionalmente estabelecidas.

A reflexão do grupo de trabalho não incide, desta forma, exclusivamente sobre a utilização de recursos electrónicos à participação eleitoral. Tal como a democracia não se esgota com o direito de voto, a democracia electrónica também não se limita ao voto electrónico.

O primeiro elemento comum das várias formas de participação consiste no facto de respeitarem à capacidade de os cidadãos se envolverem no processo de tomada de decisões que afectam a comunidade. Mais precisamente, as diferentes formas de participação partilham um objectivo último: influenciar o sistema político, originando *inputs* que pretendem condicionar os seus *outputs* – as decisões políticas finais. A sua capacidade de influência sobre o sistema é, no entanto, muito variável.

A capacidade que as diferentes formas de participação revelam de influenciar as decisões políticas é, por este motivo, considerada como um critério essencial para a sua caracterização.

É proposto, no âmbito deste relatório, que a participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas seja caracterizada através de uma escala de graus de influência da participação – apresentada na



Fontes: Weidemann, I. e S. Femers (1993) e Montargil (2000).

**Figura 1.** Níveis de influência da participação no processo decisório

Encontram-se previstos, na escala adoptada, um conjunto de 6 níveis elementares de participação, desde o reconhecimento, por parte do sistema, do direito dos cidadãos a aceder a informação, até à participação na tomada de decisão, na deliberação final.

Esta noção encerra a diferenciação, para além dos níveis elementares de participação, entre participação de influência restrita e participação de influência alargada.

A participação de influência alargada corresponde, em termos gerais, à possibilidade de influenciar directa ou indirectamente a decisão final. Esta influência pode expressar-se através da escolha de representantes, da definição de interesses, da escolha de intervenientes no processo e da marcação da agenda, no nível 4; da avaliação de alternativas e da realização de recomendações, no nível 5; ou da participação directa na deliberação final, no nível 6.

As formas de participação de influência restrita correspondem, por seu lado, essencialmente à possibilidade de aceder a informação e de poder conhecer os assuntos em questão. Apesar de serem designadas como formas de influência restrita devem ser consideradas como essenciais, na medida em que estabelecem a base para a discussão e o debate informado e racional sobre as decisões em causa.

A importância das formas de participação restrita deve ser sempre considerada, contudo, em articulação com as formas de participação alargada. Se, por um lado, a tomada de decisão por cidadãos que não têm acesso a informação não permite um debate e uma deliberação racional; por outro lado, o recurso exclusivo a formas de participação de influência restrita não assegura, só por si, a existência de democracia: os regimes autoritários e totalitários também encaram a existência de participação como útil. A participação encontra-se limitada nestes casos, no entanto, à recepção de decisões a cumprir e não inclui o envolvimento na sua formação. A existência de democracia não implica, desta forma, a utilização exclusiva no sistema de formas de participação de influência restrita ou alargada: ambas são essenciais para o seu funcionamento regular e ambas devem ser valorizadas.

Deve ainda ser notado, relativamente aos níveis propostos, que a diferença entre o acesso à informação (níveis 1 e 2) e a possibilidade de obter um suporte com informação (nível 3), no manuseamento de informação digital, se configura como muito ténue.

A obtenção de um suporte com informação implica, no caso dos suportes analógicos, a sua procura activa por parte do cidadão (através de exemplares impressos ou de uma cópia em registo áudio ou vídeo, por exemplo). A obtenção de uma cópia de informação em suporte analógico é resultado de uma mobilização relevante de recursos. Pelo contrário, no caso dos suportes digitais a cópia é obtida de uma forma mais fácil, quase imediata. No suporte digital é o impedimento, a limitação da cópia<sup>2</sup>, que implica um esforço e uma mobilização relevante de recursos.

Uma das características fundamentais da informação digital consiste, deste modo, na intrínseca facilidade da sua duplicação e difusão. Esta situação pode contribuir para tornar difusos os limites dos níveis de participação englobados na participação restrita.

Um dos argumentos frequentemente introduzidos na discussão sobre a democracia electrónica consiste no facto de a participação se encontrar em declínio nas democracias contemporâneas. Existe uma tendência de decréscimo generalizado da participação dos cidadãos, nas últimas décadas, através das formas clássicas, como a participação eleitoral, a militância partidária ou a participação em sindicatos ou associações.

Esta tendência é, por vezes, invocada para justificar a falta de necessidade de uma reflexão sobre a democracia electrónica e, mais especificamente, sobre a participação dos cidadãos através de meios electrónicos. Se a participação política dos cidadãos é cada vez mais reduzida, se tem cada vez menos expressão nas nossas sociedades, tornar-se-á também, de acordo com este argumento, cada vez menos relevante reflectir sobre os canais de participação electrónica. Se os cidadãos votam cada vez menos, se têm uma desafeição crescente pela vida política, que sentido fará investir em formas de participação electrónica? Não será um investimento sem sentido, votado ao fracasso?

Apesar de partir de um diagnóstico globalmente correcto, esta conclusão confunde duas realidades distintas.

A participação tem vindo, efectivamente, a baixar no conjunto das democracias contemporâneas. Apesar de não se poder falar de uma crise da democracia, a participação eleitoral é hoje mais baixa do que há três ou quatro décadas. A militância em partidos políticos ou a participação em sindicatos é também mais reduzida. Existem, deste modo, sinais de desafeição relativamente ao sistema ou, melhor, aos seus agentes.

Contudo, os níveis de participação existentes no sistema correspondem a uma questão conceptual e empiricamente distinta da dos canais que o sistema estabelece para enquadrar a participação, de forma a receber *inputs* do seu envolvimento. A diferença entre as duas realidades pode ser ilustrada através de uma imagem: se a participação for globalmente imaginada como um rio, os canais de participação correspondem ao desenho do leito do rio, ao seu formato e capacidade; enquanto o exercício da participação corresponde à água que corre nesse rio.

Podemos conceber a existência de sistemas com um conjunto alargado de canais de participação que enquadram, apesar de tudo, um baixo nível de participação efectiva dos cidadãos. Estes serão, na imagem proposta, rios com um grande leito em que corre um reduzido volume de água.

Podemos, pelo contrário, pensar em sistemas com poucos canais de participação institucionalmente estabelecidos, mas que são largamente utilizados. Estes serão rios com um leito mais estreito, com menos capacidade, mas em que corre mais água.

A discussão sobre a democracia electrónica necessita de ser uma discussão tanto sobre os canais de participação que o sistema disponibiliza aos cidadãos, como sobre a utilização que os cidadãos efectuem desses canais. As novas tecnologias de informação e comunicação criam possibilidades de alteração da *oferta* dos canais de participação e, simultaneamente, condições de alteração na *procura* desses canais.

A existência de democracia depende, contudo, da verificação de outros pressupostos, para além da participação. A transparência na tomada de decisões, independentemente da influência que os cidadãos tenham sobre a decisão final, a possibilidade de acompanhar o processo e identificar o contributo dos seus diversos intervenientes, podendo reconstituir o seu percurso (rastreadibilidade) e a capacidade de os responsabilizar pelas suas posições (*accountability*) devem ser, também, considerados como elementos relevantes para o funcionamento do sistema democrático.

A participação não constitui por si só, deste modo, um pressuposto suficiente para a verificação da existência de democracia. A expectativa, por parte dos cidadãos, de aceder à participação na tomada de decisões políticas deve assentar, também ela, num conjunto de pressupostos. Ou, se preferirmos, a participação não é apenas um direito da democracia: ela comporta, de igual forma, deveres.

Um dever essencial consiste no exercício interessado da participação, baseado na consulta de informação e no debate sobre as questões que são objecto de decisão. A participação deve ter por base o interesse, o conhecimento e a capacidade efectiva dos cidadãos para a consideração das questões políticas. Como nota Sartori, cada aumento do poder atribuído ao povo, o *demopoder*, deve ser acompanhado de um incremento da competência cognitiva política do povo, o *demossaber* (Sartori, 2000 [1997]: 114). De outra forma, a atribuição de uma maior capacidade de participação e de influência ao povo poderá revelar-se mais prejudicial à democracia do que, propriamente, benéfica.

Uma questão frequentemente associada à discussão sobre a utilização de tecnologias de informação e comunicação no processo democrático consiste na relação entre democracia directa e democracia representativa.

A propósito desta relação, Bobbio efectua uma leitura da utilização das novas tecnologias que é apropriada posteriormente por algumas visões cépticas ou críticas sobre a utilização da tecnologia nos processos de participação política:

Quanto ao referendo, que é o único instituto de democracia directa de concreta aplicabilidade e de efectiva aplicação na maior parte dos estados de democracia avançada, trata-se de um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias. Ninguém pode imaginar um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário prever em média uma convocação por dia. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir o seu voto a um cérebro electrónico sem sair de casa e apenas apertando um botão. (Bobbio, 1997 [1984]: 53-54)

A hipótese de que cada cidadão possa transmitir o seu voto a um “cérebro” electrónico, a partir de casa, não é hoje da ordem da ficção científica, mas uma possibilidade técnica (se não o era já, na altura em que Bobbio escreve). O ponto central não se relaciona, contudo, com a exequibilidade deste cenário, mas com a interpretação que algumas leituras propõem do contexto apresentado por Bobbio e com a transposição que efectua da relação entre democracia representativa e democracia directa para a relação entre novas tecnologias e formas de participação dos cidadãos – duas realidades distintas.

Deve ser notado, em primeiro lugar, que Bobbio escreve sobre a relação entre democracia representativa e democracia directa. Contudo, as novas tecnologias não têm necessariamente de ser utilizadas com o objectivo de implantar uma democracia directa, em substituição de uma democracia representativa. As novas tecnologias podem também ser utilizadas, convém sublinhar, no quadro de uma democracia representativa, não pretendendo eliminar ou tornar obsoletos os mecanismos de representação existentes, mas de os reforçar ou complementar.

Em segundo lugar, o referendo não é a única forma de participação a poder ser utilizada como modelo, na concepção de formas de participação que recorram a novas tecnologias. Existem outras formas de participação, envolvendo a deliberação ou o debate, que podem ser exploradas.

Por fim, a utilização das novas tecnologias na participação não implica a defesa de que todas as decisões passem a ser sujeitas aos novos mecanismos. Se algumas decisões, pela importância de que se revestem e pelo impacto que podem ter na vida dos cidadãos, podem justificar o seu envolvimento (podendo corresponder a uma pequena comunidade de cidadãos, no caso de uma questão local, ou a um conjunto mais alargado de cidadãos, no caso de questões gerais), outras, pelas suas características, podem não justificar uma participação directa dos cidadãos. Este princípio não é, sequer, uma novidade, presidindo actualmente à distribuição da atribuição de poderes (mesmo do poder legislativo), nas democracias liberais. Se, em vários casos, o Parlamento já não é responsável por todas as leis aprovadas (devido à competência legislativa do governo ou de regiões autónomas, por exemplo), a impossibilidade de que todas as decisões passem pelo demos não pode ser aceite como um argumento contra a utilização de novas tecnologias na participação dos cidadãos (embora possa ser um argumento válido na contraposição de visões radicais de uma democracia directa, como aponta Bobbio).

A invocação deste argumento contra a utilização das novas tecnologias na participação dos cidadãos implicaria, de forma a garantir a sua coerência, a defesa concomitante de que todas as decisões passassem a ser exclusivamente tomadas por um único órgão com capacidade legislativa, nas democracias actuais. Se não esperamos actualmente que todas as leis sejam aprovadas por uma única instituição representativa, porque razão deveremos esperar, quando utilizamos a tecnologia para explorar novas formas de participação dos cidadãos, que estes passem a tomar todas as decisões?

Ninguém duvidará, como afirma Bobbio, que é impossível imaginar seriamente um Estado capaz de ser governado através do “contínuo apelo ao povo”. A utilização das tecnologias à participação política não conduz, contudo, necessariamente a uma *push button democracy* em série, como a análise da relação entre democracia e tecnologia, desde Tocqueville (Montargil, 2008: 134 - 166), permite perceber. De facto, muitas das possibilidades e propostas nesta área não correspondem, sequer remotamente, à utilização da tecnologia para a criação de uma democracia plebiscitária.

### **3. Partidos, representantes e representação**

Do conjunto de intervenientes nos sistemas democráticos contemporâneos, os partidos políticos constituem, porventura, aqueles que mais funções institucionais reúnem (Webb, 2007).

Perante a impossibilidade de todos os cidadãos se envolverem directamente na gestão quotidiana da causa pública, resta a alternativa de escolherem aqueles que melhor os podem representar nessas funções. Mais uma vez, torna-se impraticável que, no momento da escolha dos seus representantes, todos os cidadãos sejam candidatos. É necessário, portanto, que, no momento da escolha, os cidadãos sejam confrontados com um número reduzido (face ao número total de cidadãos) de candidatos para o exercício de funções executivas em sua representação. É neste contexto, que Schumpeter (1962 [1942]) descreve como um modelo de competição de elites, que cabe aos partidos a função de organização da representação através da formação e selecção dos ‘melhores’, contribuindo para que os momentos eleitorais se transformem efectivamente numa competição de elites pelo exercício do poder político. O objectivo consiste em permitir uma governação responsável e eficaz.

Esta função não é, naturalmente, exclusiva dos partidos políticos. Em Portugal, por exemplo, tem-se vindo a assistir ao surgimento de candidaturas (particularmente ao nível das autarquias locais) constituídas fora do âmbito dos partidos políticos (ainda que geralmente protagonizadas por elementos provenientes dos partidos). Esta prática está, no entanto, ainda muito longe de constituir a regra de organização da competição política, que continua a caber quase exclusivamente aos partidos políticos.

Para além de seleccionar e propor candidatos para o exercício de funções representativas (executivas ou deliberativas), os partidos políticos procuram influenciar a agenda política (que assuntos tratar, que soluções alternativas considerar...), articulando, conferindo coerência e projecção aos interesses e preferências individuais, agregando-as em programas eleitorais ou de governo. O seu objectivo consiste, desta forma, em “seleccionar, agregar e transmitir solicitações originárias da sociedade civil tornando-as assim objecto de decisão política” (Bobbio, 1997 [1984]: 25). O seu papel no sistema democrático, enquanto organizadores da agenda política, é reconhecido inclusivamente pelos defensores de uma democracia mais deliberativa, admitindo

que não é possível deliberar simultaneamente sobre todos os assuntos e afirmando que “o pluralismo limitado dos partidos é necessário para uma participação efectiva” (Manin, 1987). O papel representativo dos partidos políticos ganha, assim, uma outra dimensão, quando se considera que lhes cabe a tarefa de dar voz aos interesses dos seus membros, dos seus eleitores e dos cidadãos em geral.

Os partidos políticos não detêm, contudo, o exclusivo da definição da agenda política e da articulação de interesses. A agenda política mediática é, cada vez mais, influenciada por formas de comportamento colectivo, por movimentos sociais e pela comunicação social. O poder para transformar as intenções manifestadas em acções governativas ou legislativas depende, no entanto, directa ou indirectamente, dos partidos políticos.

Subjacente às duas funções apresentadas encontra-se o recrutamento e a formação de quadros políticos. Apesar da inclusão de cidadãos independentes nas listas eleitorais e nos elencos governativos, e do surgimento de candidaturas independentes, os partidos políticos continuam a deter a quase exclusividade do recrutamento das elites políticas. Os quadros políticos são necessários não apenas para a constituição de listas eleitorais, e posterior exercício de funções representativas, mas também para a elaboração e defesa de programas eleitorais ou de propostas legislativas, bem como para assumir cargos de confiança política na administração pública ou de apoio a funções governativas. Não é, pois, de estranhar que a generalidade dos partidos políticos contemple na sua organização estruturas especificamente dedicadas à juventude (as “juventudes partidárias”) cuja função, para além de abordar os assuntos específicos desta faixa etária, consiste em recrutar novos quadros partidários, ainda no início da sua preparação académica.

Uma quarta função historicamente associada aos partidos diz respeito à comunicação e promoção do debate político, constituindo-se como fórum privilegiado de confronto de ideias e de opções ideológicas, bem como de disponibilização de informação sobre as questões públicas. Esta última função tem vindo a ser, no entanto, crescentemente assegurada pelos órgãos de comunicação social, encarados pela generalidade dos cidadãos como entidades mais independentes e vocacionadas para a disponibilização de informação equilibrada, em detrimento da propaganda partidária, e capazes de fomentar debates pluralistas sobre os temas da agenda política.

Finalmente, espera-se que os partidos políticos fomentem a participação política da generalidade dos cidadãos, motivando-os a debater e a intervir nas questões da comunidade. A realidade mostra, contudo, um crescente alheamento dos cidadãos pelas formas convencionais de participação política, reflectida, por exemplo, nas tendências de declínio da militância partidária e da participação eleitoral.

O papel fundamental que os partidos políticos assumem nos sistemas democráticos contemporâneos é, deste modo, evidente, face às funções que se lhes encontram atribuídas. Ainda assim, os partidos políticos surgem como intermediários entre os cidadãos e os processos de decisão política, actuando como um mecanismo de aproximação à representação e concretização perfeitas do “poder do povo”. Este carácter aproximativo à representação é, adicionalmente, acentuado pela natureza oligárquica e hierarquizada dos partidos. Para compensar este desvio Manin advoga a necessidade de os partidos políticos serem abertos a todos os cidadãos, seleccionando os assuntos relevantes, deliberando sobre eles com transparência e submetendo os resultados dessa deliberação a uma discussão alargada à totalidade da sociedade (Manin, 1987).

O carácter democrático e transparente dos sistemas políticos contemporâneos depende, desta forma, em larga medida, do carácter democrático e transparente dos partidos políticos.

Os representantes eleitos constituem um segundo tipo de intervenientes no sistema político, embora directamente relacionados com os partidos. Para além dos aspectos relacionados com a escolha dos representantes é necessário considerar também as questões relacionadas com a sua responsabilização e com a avaliação das suas acções, bem como a forma como a sua actuação é influenciada após a eleição pelos cidadãos que são representados. Todas estas questões remetem, por sua vez, para a natureza da própria representação.

Um famoso discurso de Edmund Burke ilustra a defesa de uma representatividade assente na independência dos representantes eleitos, em oposição a qualquer tipo de *mandato delegado*: “Your representative owes you, not his industry only, but his judgement; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion” (Burke, 1774).

Na prática contemporânea, no entanto, esta ideia de independência intelectual é mitigada pelo papel desempenhado pelos partidos políticos. O representante eleito recebe um mandato, não do eleitorado, mas do partido (formalizado através do programa eleitoral defendido em campanha), que tem a possibilidade de impor uma disciplina partidária, substituindo assim funcionalmente o mandato imperativo do eleitorado (Bobbio, 1997: 155). Por outro lado, alguns sistemas eleitorais adoptam círculos uninominais, o que configura questões específicas na relação entre eleitores e eleitos.

Coloca-se, desta forma, a questão dos limites da fidelidade de um representante eleito ao partido a que está associado, ao programa defendido em campanha, aos eleitores que representa ou à sua própria consciência.

Associada à questão da representação surge a questão da influência e do controlo dos cidadãos sobre os seus representantes. Uma vez eleito um representante por uma região, por exemplo, como podem os cidadãos dessa região influenciar a actuação do seu representante, se considerarmos que ele foi eleito com base num conjunto de propostas com o qual podem não estar totalmente de acordo, que após o momento da eleição surgiram assuntos não abordados no período eleitoral ou que simplesmente o conhecimento de novos factos contribuíram para alterar as suas posições?

A resposta do modelo representativo contemporâneo reside na figura da *antecipação do controlo retrospectivo* (Elster, 1998: 2): no momento da tomada de decisão o representante tem em consideração (antecipa) a avaliação que os seus eleitores farão (retrospectivamente) desse seu acto em eleições futuras. No fundo esta ideia corresponde à visão de Schumpeter e Riker de que as eleições permitem a não-reeleição de candidatos que ‘ofendam’ uma larga maioria dos cidadãos. Qualquer outro tipo de controlo prospectivo configuraria uma tentativa de introduzir subrepticamente o princípio de democracia directa em instituições representativas através de mandatos delegados, pelo que é rejeitado: “The idea of prospective control of representatives by the voter - through the device of bound mandates - (...) was consistently rejected as being incompatible with the deliberative nature of democracy” (Elster, 1998: 3).

Resta, portanto, ao cidadão a possibilidade de influenciar indirectamente os seus representantes através da “ameaça” de não-reeleição nos momentos eleitorais. Esta é ainda, no entanto, uma possibilidade condicionada por vários factores: os cidadãos não possuem habitualmente

informação detalhada sobre a actuação da generalidade dos seus representantes; estes, por sua vez, são responsáveis por inúmeras intervenções num período de tempo dilatado (o que dificulta a sua avaliação final), para além de que geralmente os representantes devem ser avaliados “em grupo”, na medida em que são eleitos através de listas plurinominais.

É essencial, neste contexto, que os representantes fomentem a transparência e a publicitação dos seus actos, responsabilizando-se por eles e permitindo, em cada momento, o acompanhamento da sua actuação. Simultaneamente, e considerando que as circunstâncias se alteram ao longo do mandato, devem manter o debate e a consulta aos cidadãos que representam, de forma a compreender a sua perspectiva.

É no equilíbrio entre a *representação autónoma*, em que o representante é responsável apenas perante a sua consciência e em que exerce a sua acção sem influência por parte dos representados, e o *mandato delegado*, em que as acções do representante se encontram subordinadas aos desejos dos representados, que o exercício da actividade dos representantes pode ser equacionado.

apdsI



associação para a  
promoção e desenvolvimento  
da sociedade da informação

## 4. Intervenientes no sistema político português

O sistema político português, à semelhança dos sistemas adoptados na generalidade das democracias ocidentais, compreende um conjunto de órgãos representativos cuja actuação, quer a nível individual, quer nas relações entre si, pode beneficiar das características associadas às TIC na concretização dos valores considerados essenciais para a democracia, anteriormente expostos.

O primeiro interveniente a destacar, devido à legitimidade que decorre do facto de a sua eleição ser nominal, directa e por maioria absoluta dos votos validamente expressos, é o *Presidente da República*. O Presidente da República desempenha, em Portugal, um papel essencialmente simbólico, sendo-lhe reservados alguns poderes com grande impacto, passíveis de utilização, sobretudo, em condições excepcionais, como a dissolução da Assembleia da República (cf. alínea e) do art.º 133 da CRP), ou a declaração de guerra, sob certas condições (cf. alínea c) do art. 135 da CRP).

Os restantes órgãos podem, de forma genérica, ser agrupados em órgãos (essencialmente) executivos e órgãos (essencialmente) deliberativos, de nível local, regional ou nacional. De entre estes, destaca-se a *Assembleia da República* (um órgão de soberania da República Portuguesa designado através de eleição directa, à semelhança do Presidente da República), que assume um pendor essencialmente deliberativo.

A Assembleia da República assume uma competência legislativa absoluta em determinadas matérias (partilhando com o Governo certas matérias de competência legislativa relativa), bem como funções electivas de determinados órgãos constitucionais (como o Conselho Superior da Magistratura), funções de controlo, inspecção e fiscalização da acção governativa, de autorização, em determinados casos (como as autorizações legislativas ou de contratação de empréstimos) e funções de representação externa. A Assembleia da República conta, ainda, com alguns órgãos auxiliares, tais como a Presidência da Assembleia da República, a Mesa da Assembleia da República, os Grupos Parlamentares e as Comissões (especializadas, permanentes, facultativas, parlamentares de inquérito e *ad hoc*).

O *Governo* é o órgão de soberania da República Portuguesa com carácter executivo ao qual é confiada, a título principal, a “função de governar”. A um nível distrital, o Governo é representado pelos *Governos Civis*, que exercem os poderes de tutela na área do distrito.

Nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira o poder executivo é exercido pelo *Governo Regional* respectivo. Localmente, o poder executivo é exercido no âmbito das autarquias locais pela Câmara Municipal, pela Junta de Freguesia e ainda, no caso do Continente, pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

Ao nível das Regiões Autónomas algumas destas funções e competências são exercidas pelas Assembleias Regionais respectivas. Quanto ao poder local, os órgãos deliberativos são constituídos pelas Assembleias Municipais e pelas Assembleias de Freguesia.

É, portanto, através destes órgãos, cada qual com as suas competências específicas, que os representantes exercem as suas funções. Podemos assim considerar como intervenientes no sistema político cada representante individual, bem como os diferentes órgãos executivos e deliberativos.

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional constituem um exemplo particularmente evidente de um órgão eminentemente administrativo, mas cuja direcção é nomeada pelo Governo. De uma forma geral, os Estados modernos organizaram aparelhos administrativos profissionalizados e dotados de capacidades técnicas especializadas, encarregues de executar as políticas definidas pelas instituições representativas na observância estrita da lei (Schumpeter, 1962 [1942]: 293).

Estes aparelhos administrativos, geralmente designados por *Administração Pública*, organizam-se segundo um modelo burocrático que se reveste das seguintes características principais: formalização das regras de funcionamento e dos actos praticados por escrito; divisão da administração em funções específicas (para evitar duplicação e conflitos de áreas de influência), exercidas por funcionários profissionais e com competência técnica apropriada, e organização altamente hierarquizada. O objectivo da Administração Pública é dar resposta eficaz aos problemas complexos que, cada vez mais, caracterizam as sociedades contemporâneas, pelo que nela decorrem processos de decisão com um impacto importante na vida dos cidadãos.

Torna-se relevante, desta forma, para além de um esforço de melhoria da eficácia dos processos internos da Administração Pública e dos mecanismos de relacionamento com os cidadãos e as empresas, que os cidadãos tenham a possibilidade de acompanhar (e influenciar) aqueles processos em que os seus interesses (directos ou indirectos) são afectados (processos em que são *stakeholders*). É necessário, ainda, que todos os procedimentos decorram com transparência, de forma a prevenir a ocorrência de práticas de corrupção e favorecimento. A informação a disponibilizar pode incidir, por exemplo, sobre orçamentos (e sua execução), ou receitas e despesas, permitindo um controlo, por parte dos cidadãos, das verbas pagas enquanto contribuintes. Em suma, deve ser possível responsabilizar quer os agentes da Administração Pública, quer os seus dirigentes nomeados politicamente – estes últimos, ainda que indirectamente, representantes dos próprios cidadãos.

Ao longo desta descrição sumária dos intervenientes no sistema político nacional foi sendo mencionado, ainda que indirectamente, aquele que será porventura o seu interveniente mais relevante: o *cidadão*.

O *cidadão* não deve ser aqui entendido, naturalmente, apenas como um indivíduo isolado, mas como elemento integrante de uma *sociedade civil* – uma designação que, segundo Norberto Bobbio, é geralmente utilizada em contraposição ao *Estado*, para designar “a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado” (Bobbio, 1997: 22). A sociedade civil compreende, assim, inúmeras formas de associação de cidadãos, que fazem com que a sua intervenção no sistema político seja reforçada.

Da análise dos diferentes intervenientes no sistema político nacional, das suas funções e da forma como os cidadãos com eles se relacionam, resulta a identificação de oportunidades e de constrangimentos que a utilização das TIC comporta sobre os valores democráticos, tal como enunciados anteriormente.

apdsI



associação para a  
promoção e desenvolvimento  
da sociedade da informação

## 5. Oportunidades e constrangimentos

A análise do potencial das TIC para criar novas oportunidades de participação pública tem sido por vezes considerada numa perspectiva de utopismo tecnológico associada, como afirma Simões (2005), a um determinismo tecnológico que pressupõe que a simples disponibilização de um artefacto (neste caso, tecnológico) é condição suficiente para a sua adopção generalizada e, conseqüentemente, para induzir a transformação da sociedade.

A análise que se segue não partilha desta perspectiva, reconhecendo a existência de outros factores que influenciam o impacto que a adopção de TIC tem na mudança social, em particular no que diz respeito à participação activa dos cidadãos na vida política. Daí que o termo “oportunidade” deva ser encarado no seu exacto significado e não como “inevitabilidade”. Isto é, ao identificar novas oportunidades de renovação da vida democrática não se pretende afirmar que essas oportunidades serão efectivamente e inevitavelmente aproveitadas, produzindo os efeitos desejados.

Também a rápida evolução da tecnologia e, em simultâneo, da sua utilização social, torna impossível qualquer exercício de enumeração exaustiva de todas as oportunidades e constrangimentos criados pelo potencial das TIC. Não se torna, desta forma, simples apresentar de forma estruturada as oportunidades e constrangimentos criados pelas TIC. Estes surgem associados a diferentes graus de participação, às funções dos diferentes intervenientes no sistema político e aos relacionamentos que estabelecem entre si e, com particular ênfase, com os cidadãos. Apesar destas ressalvas, considera-se pertinente contribuir para a reflexão acerca do papel que as TIC podem desempenhar nos sistemas democráticos.

A era digital, como acontece em toda a história da relação entre tecnologia e sociedade, acarreta um elevado potencial de exclusão e pode aumentar o fosso na acessibilidade dos cidadãos a estas novas oportunidades de exercício da democracia.

A democracia electrónica, entendida como uma prática universal de cidadania, é condicionada pelo acesso generalizado e seguro a instrumentos que possibilitem a expressão de vontade

política por parte de todos os cidadãos. Esta é uma primeira questão, determinante para a configuração da sua realidade.

A democracia electrónica implica novos meios de acesso e, portanto, também novos meios de exclusão. A sua análise não se pode estruturar, contudo, apenas em torno de noções dicotomizantes e simplificadoras como a de *fosso digital*, na medida em que a evolução da tecnologia e da sua utilização social deve implicar uma permanente revisão e actualização das noções de *acesso* e de *exclusão*. Desta forma, e independentemente dos matizes existentes na evolução e na utilização da tecnologia, tal como o analfabetismo e a iliteracia são constrangimentos no desenvolvimento da democracia, também a info-exclusão e a info-iliteracia constituem desafios para o desenvolvimento da democracia electrónica.

Um efeito global que as TIC podem assumir consiste na redução dos custos associados ao exercício da participação pública. A capacidade das TIC para ultrapassar limitações tradicionalmente existentes na comunicação de informação, comprimindo a relação entre espaço e tempo, justifica a colocação desta hipótese: o tempo pode ser considerado como o principal custo associado ao exercício da participação, como as teorias racionais do comportamento do eleitor sublinham (apesar de estas se centrarem inicialmente nos custos da votação)<sup>3</sup>, e a utilização de TIC cria a possibilidade de reduzir o tempo necessário ao exercício da participação.

Para além de permitirem ultrapassar as limitações de espaço e tempo que a participação presencial coloca, as TIC, e em particular a Internet, foram rapidamente associadas a valores essenciais das sociedades democráticas ocidentais tais como a liberdade de expressão, a liberdade de associação (através da criação de comunidades virtuais), a igualdade (entre os utilizadores) e a forma intrinsecamente democrática e participativa como os utilizadores intervêm nas decisões que controlam o funcionamento e desenvolvimento dessas mesmas tecnologias (Cecez-Kecmanovic *et al.*, 2000).

Relativamente a outras tecnologias, a Internet permite ainda combinar as características da comunicação um-para-um associadas, por exemplo, ao telefone, com as características da comunicação um-para-vários dos meios de comunicação social, constituindo-se como um meio

propício ao desenvolvimento de aplicações interactivas e, simultaneamente, com uma abrangência global (Hague e Loader, 1999). Estas características suscitam a possibilidade de desenvolvimento de processos de *desintermediação*, em que os intermediários existentes nos processos comunicacionais, sobretudo nos meios de comunicação social, vêm o seu papel reduzido. Esta situação configura oportunidades (no que diz respeito, por exemplo, à rapidez da comunicação e à capacidade de envolvimento dos cidadãos) mas, também, riscos associados (nomeadamente quanto à credibilidade das fontes e à possibilidade de manipulação de informação).

### 5.1. Participação de influência restrita

Este potencial pode traduzir-se em novas oportunidades, desde logo, ao nível da produção e distribuição de informação entre os diversos intervenientes no sistema político. Tradicionalmente estava reservado às entidades oficiais (órgãos representativos e entidades administrativas) o papel de *produtores de informação*, que se limitavam a disponibilizar, cabendo aos cidadãos o papel de *consumidores de informação*, que teriam de procurar activamente. Tecnologias como a Internet permitem que todos os intervenientes do sistema político, incluindo os cidadãos individuais, sejam simultaneamente consumidores e produtores de informação<sup>4</sup>, uma característica potenciada pela dificuldade em limitar o acesso físico à rede e, conseqüentemente, em limitar a liberdade de expressão (Milakovich, 2002).

As TIC vieram ainda possibilitar a transformação do relacionamento entre produtores e consumidores de informação, passando de um relacionamento *passivo* (em que o produtor se limita a tornar a informação disponível e é o consumidor que tem de desenvolver uma acção explícita para a obter) para um relacionamento *activo* (quando o produtor toma medidas no sentido de fazer chegar essa informação aos consumidores). Num relacionamento de carácter *activo* o produtor de informação pode disponibilizar agora, com o recurso a TIC, mecanismos mais eficientes de subscrição de informação e notificação automática de eventos, que permitem aos consumidores receber apenas a informação em que estão potencialmente interessados – a informação que “subscvem”<sup>5</sup>.

Estas novas oportunidades de criação e difusão de informação podem, no entanto, traduzir-se em *sobrecarga* ou em *entropia* de informação para os cidadãos que, ao serem expostos a um volume mais elevado de informação, não a conseguem assimilar (Hiltz e Turoff, 1985: 682; Wilson, 1995: 45). O próprio crescimento do volume de informação disponível favorece a sua dispersão e fragmentação, tornando mais difícil a localização da informação considerada mais relevante pelo cidadão.

Para além da utilização de mecanismos de subscrição que limitam a informação que os consumidores recebem de forma automática, este excesso de informação pode ser mitigado, no caso da Internet, através da utilização de motores de pesquisa, de ferramentas de indexação automática, de mecanismos de filtragem social (como *social tagging* ou *collaborative filtering*) ou de agregadores de informação (Lampe e Resnick, 2004; Thorpe e Albrecht, 2004).

Para os partidos políticos as potencialidades das TIC abrem novas oportunidades no que diz respeito ao exercício das funções que lhes estão atribuídas no sistema político.

No âmbito do recrutamento e formação de novos quadros, assume particular relevância a forma como as *juventudes partidárias* se organizam e actuam – uma área que tem sido alvo de múltiplas críticas. Atendendo a que este estrato etário é porventura o que mais familiarizado está com as TIC (embora por vezes apenas na sua componente lúdica), parece existir o potencial de atracção de jovens para o exercício da política através da utilização de TIC. Assim, dos partidos políticos espera-se que deixem de utilizar as TIC (nomeadamente a Internet) apenas como plataforma de divulgação de informação institucional e propaganda política, passando a utilizá-la como fórum de debate ideológico e programático recorrendo, para isso, a ferramentas de grande aceitação, como wikis ou blogues.

A crescente disseminação e aceitação de plataformas de *e-learning* pode ser um modelo a seguir para a modernização das tradicionais universidades de Verão, que os partidos políticos organizam para formar os seus jovens quadros, abrindo-as inclusivamente aos cidadãos em geral.

Os processos de selecção de candidatos a órgãos internos do partido, ou de selecção de candidatos a apresentar em actos eleitorais, processos vulgarmente designados por “primárias” (um sistema que tem mostrado poder contribuir para uma maior vitalidade interna e visibilidade

externa dos partidos) podem, de igual forma, beneficiar das potencialidades das TIC. Ao divulgar informação sobre os diferentes candidatos, os partidos políticos podem contribuir para uma maior transparência do processo interno de escolha, por parte dos seus membros.

Também os processos de escolha de quadros para o exercício de cargos de confiança política, ainda que não constituam processos de escolha em que os cidadãos intervenham, podem beneficiar das oportunidades proporcionadas pelas TIC, no sentido de tornar possível um maior escrutínio do seu currículo e da sua adequação ao cargo dos quadros escolhidos.

Num contexto mais geral, o recurso a TIC em campanhas eleitorais que acompanham a selecção de candidatos a órgãos representativos mostrou já que as oportunidades são reais. A informação a disponibilizar pode ser dirigida a alvos seleccionados e os destinatários, por sua vez, podem seleccionar a informação a que pretendem dar mais atenção. Esta não se circunscreve necessariamente apenas ao próprio candidato, mas pode englobar ainda o programa eleitoral que o acompanha. Todos estes exemplos se podem enquadrar num contexto mais geral de criação de condições para uma melhor promoção do debate político e fomento da participação dos cidadãos.

Também os representantes eleitos podem aproveitar as oportunidades que as TIC criam, no sentido de tornar a sua acção mais visível e transparente. Independentemente da autonomia que a sua função exige, o próprio conceito de representação implica, como vimos, a prestação pública de contas.

No caso de representantes parlamentares (deputados às diversas assembleias), pode ser relevante para este exercício de prestação de contas a divulgação de informação acerca das propostas legislativas que elaboraram e propuseram, sobre o sentido das suas votações e respectiva justificação, sobre posições de fundo em assuntos relevantes para a sociedade, sobre intervenções efectuadas no plenário, sobre a participação em comissões ou sobre deslocações em missões de representação. A informação pode ainda incluir aspectos da sua vida privada considerados relevantes para o exercício das suas funções públicas (tais como, por exemplo, potenciais conflitos de interesse).

As TIC permitem, também neste caso, não só disponibilizar esta informação, mas fazê-lo de uma forma selectiva e activa, isto é, enviando a informação automaticamente aos cidadãos interessados e que a subscreveram. Cada cidadão pode optar por acompanhar apenas o trabalho

dos representantes eleitos pela sua circunscrição eleitoral<sup>6</sup> ou receber informação apenas sobre um determinado assunto. As TIC podem contribuir, desta forma, para uma maior transparência e responsabilização da acção dos representantes eleitos, bem como para a diferenciação da sua actividade e do seu desempenho.

Também os órgãos representativos, particularmente os de carácter deliberativo, podem beneficiar das oportunidades disponibilizadas pelas TIC, tornando a sua acção mais transparente e facilitando a informação necessária para que os cidadãos possam acompanhar e, eventualmente, contribuir directamente para o exercício deliberativo.

A informação a disponibilizar pode contemplar todas as etapas do processo decisório, incluindo as diferentes versões dos projectos-lei ou deliberações, seus agendamentos, argumentos a favor e contra as diferentes posições, contribuições e análises de diversos parceiros sociais ou actores afectados (*stakeholders*).

No caso da Assembleia da República e das Assembleias Regionais, é possível acompanhar de forma mais célere os trabalhos das diferentes comissões (eventuais, de inquérito, etc.), bem como aceder aos relatórios finais que delas resultam. Nos processos legislativos que contemplem períodos de consulta pública a notificação dos potenciais interessados pode também decorrer com maior eficiência.

Uma outra área em que as TIC podem ser utilizadas, no âmbito da democracia electrónica, respeita ao exercício de funções executivas – quer através de órgãos representativos, quer através de entidades administrativas (Administração Pública). É pertinente notar que, embora o acesso aos arquivos e registos administrativos esteja formalmente previsto na Constituição da República<sup>7</sup> e regulado pela Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA)<sup>8</sup>, um relatório (“Lei do Acesso aos Documentos Administrativos - Avaliação da sua execução pela Administração Pública”) apresentado pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), em 28 de Junho de 2000<sup>9</sup> evidencia que não é suficiente a garantia formal (legal) de acesso à informação administrativa e que, na prática, se verifica que esse acesso é muitas vezes dificultado por obstáculos processuais (a par de outros).

A utilização de TIC pode, neste contexto, contribuir para que se passe efectivamente do “direito à informação”, por parte dos cidadãos, para o “dever de informar”, por parte dos restantes intervenientes no sistema político – em particular dos órgãos representativos e das entidades administrativas (Administração Pública)<sup>10</sup>. A esta questão acresce o facto de, hoje em dia, grande parte dos documentos ser já produzida em suporte digital (com tendência natural para aumentar), pelo que não se colocam à partida dificuldades adicionais de conversão para posterior disponibilização.

A informação a disponibilizar não se deve limitar, por outro lado, a mera informação institucional. Para permitir o acompanhamento e a participação dos cidadãos nos processos decisórios é necessário que a informação preparatória se encontre acessível. Posteriormente, é necessário que a informação sobre a condução desses processos e sobre a execução das acções que dele resultaram esteja acessível. Só assim é possível que estes processos ocorram de forma transparente, que os resultados sejam devidamente avaliados e que os seus promotores sejam responsabilizados pelas consequências das suas decisões.

No caso específico das autarquias locais, onde os processos de decisão e as acções que dele resultam afectam de forma mais próxima a vida quotidiana dos cidadãos, é possível identificar algumas áreas que poderiam beneficiar de uma maior disponibilização de informação. Esta observação decorre, por exemplo, da análise do tipo de informação utilizada para esgrimir argumentos de combate político em momentos eleitorais e que raramente se encontra disponível de forma regular, pese embora a importância que lhe é atribuída pelos cidadãos no momento de avaliar propostas futuras e acções passadas dos candidatos às autarquias.

É o caso de informação de carácter orçamental das autarquias locais (dívidas contraídas e por saldar, empréstimos, encargos com manutenção de equipamentos, aquisições de bens e serviços, contratações de recursos humanos, atribuição de subsídios, etc.), que, com o desenvolvimento dos próprios sistemas de gestão e controlo interno, pode agora ser disponibilizada de forma mais simples. Também a informação relativa à área do planeamento urbano, e das decisões que ele envolve, é geralmente alvo de aceso debate em momentos eleitorais.

Neste contexto, as TIC, em particular as relacionadas com Sistemas de Informação Geográfica, como nota Geertman (2002), abrem novas oportunidades de disponibilização de informação relativa a Planos Directores Municipais, mapas, regulamentos e outros instrumentos de

planeamento, que podem ser confrontados com pedidos de licenciamento e construção (também a disponibilizar), com cedências de terrenos públicos ou com outros procedimentos.

A notificação a cidadãos, interessados no destino de determinadas áreas urbanas, de eventos relacionados com a sua urbanização poderia contribuir para um maior envolvimento dos cidadãos na definição e acompanhamento do destino a dar a essas áreas. Em geral poder-se-á dizer que surge a oportunidade de acrescentar uma dimensão política aos ganhos de eficiência que as TIC estão gradualmente a trazer aos processos internos de gestão autárquica e à transformação do relacionamento entre cidadãos e administração numa perspectiva de “clientes” dos serviços disponibilizados. Em suma, a utilização de TIC pode permitir disponibilizar mais informação relativa à condução dos processos autárquicos contribuindo para a sua transparência, ajudando simultaneamente a prevenir e combater a corrupção, em múltiplas áreas de actuação.

Os cidadãos e as organizações da sociedade civil são muitas vezes considerados, na análise do sistema político, apenas na perspectiva de destinatários da informação produzida e disponibilizada pelas entidades oficiais. No entanto, o designado “cidadão comum”, isto é, que não exerce cargos oficiais no sistema político, possui competências e experiência que o podem habilitar a exprimir pontos de vista alternativos às perspectivas assumidas pelas instituições, ou pelos peritos ou especialistas por estas consultados, escrutinando-as em simultâneo (Hague e Loader, 1999). Com o recurso às TIC é possível que esses cidadãos divulguem tais pontos de vista, individualmente ou através de organizações da sociedade civil, ou contribuam para disponibilizar informação que outros intervenientes do sistema político simplesmente não se encontrem dispostos a divulgar. Neste aspecto, o exemplo dos blogues é paradigmático. Os fóruns de discussão constituem, por sua vez, uma ferramenta importante, ao permitirem que cidadãos comuns discutam e expressem as suas opiniões, podendo distinguir-se dois grandes tipos, segundo Macintosh (2004: 4):

- Fóruns orientados para a discussão de um determinado assunto (*issue-based forums*);
- Fóruns orientados para a discussão de uma determinada política (*policy-based forums*).

Estas e outras ferramentas de utilização comum têm vindo a desempenhar um papel relevante na criação e desenvolvimento de *comunidades de interesse online* ou *comunidades virtuais* (Simões, 2005: 123).

## 5.2. Participação de influência alargada

Não é, contudo, apenas no acesso a informação que as TIC se podem constituir como recursos relevantes na relação entre cidadãos e sistema político. O relacionamento de sentido único subjacente aos serviços de disponibilização de informação pode dar lugar a um relacionamento de dois sentidos, em que os cidadãos (em particular), após terem acesso à informação disponibilizada, são convidados a expressar as suas opiniões e pontos de vista (OECD, 2000: 23). Desde logo, os diferentes intervenientes no sistema político podem disponibilizar canais de comunicação como, por exemplo, caixas de correio electrónico ou sistemas de conversação *online* (*chats, chat rooms*).

Este tipo de canais cria a oportunidade para os cidadãos exprimirem directamente os seus pontos de vista ou questões, sem para isso terem sido especificamente solicitados (isto é, a comunicação é iniciada pelos próprios cidadãos).

Ainda no âmbito da consulta não explicitamente solicitada, as ferramentas de petição online (*e-petições*)<sup>11</sup> permitem criar petições, visualizá-las, consultar informação adicional acerca do assunto em questão e, naturalmente, subscreve-las.

Conjugadas com as potencialidades de divulgação por correio electrónico, as petições podem deste modo tornar-se numa ferramenta ao dispor dos cidadãos para influenciar a agenda política, quer na esfera pública difusa, quer directamente junto de instituições representativas.

Também os representantes políticos podem beneficiar das potencialidades oferecidas pelas TIC, no sentido de manter uma relação mais estreita com o seu eleitorado. Atendendo a que novos assuntos podem surgir na agenda política sem que tenham sido alvo de debate durante a campanha eleitoral, ou que novos factos podem alterar os pressupostos desse debate, pode ser desejável, no contexto de uma representatividade efectiva, que os eleitos consultem

periodicamente os seus “representados”. Podem, para isso, recorrer a ferramentas do tipo já apresentado (correio electrónico, blogues, fóruns de discussão...) ou a ferramentas de recolha de opinião mais estruturadas, tais como inquéritos e sondagens.

Os partidos políticos, principais responsáveis no sistema democrático pela definição da agenda política e elaboração de programas eleitorais, também podem aproveitar as oportunidades decorrentes da utilização de TIC no sentido da organização virtual de “estados gerais”. Este tipo de exercício caracteriza-se pela recolha de contribuições, por parte dos militantes partidários, dos cidadãos em geral ou de peritos convidados, que são posteriormente alvo de debate e selecção para que, no final, resulte um documento coerente e sintetizador de propostas eleitorais.

Os órgãos representativos e entidades administrativas responsáveis pela condução de processos obrigatórios de consulta pública, para além das oportunidades de disponibilização de informação, podem também aproveitar as potencialidades associadas às TIC para agilizar a recolha de opiniões e pontos de vista, disponibilizando-os depois acompanhados da respectiva síntese, contra-argumentação, esclarecimento ou resposta.

A possibilidade de ultrapassar limitações temporais e físicas tradicionalmente associadas à participação, aliada à eficiência no processamento da informação, contribui para o surgimento de novas oportunidades, no que diz respeito aos processos que envolvem votação. Assim, as tecnologias de votação electrónica constituem um caso particular de utilização de TIC, no contexto democrático. Embora as votações surjam associadas à ideia de *decisão por maioria*, considerada por vezes como “um tributo ao fracasso da democracia” (Barber, 1984: 198), a realidade dos sistemas democráticos contemporâneos mostra que as votações constituem mecanismos essenciais para, de uma forma eficiente, eleger representantes ou conduzir a uma decisão que envolva um grande número de intervenientes. A utilização de sistemas de votação electrónica em actos eleitorais e referendos pode constituir, deste modo, uma oportunidade para facilitar a gestão do processo eleitoral, por parte da administração, bem como para diminuir os custos decorrentes da participação, por parte dos cidadãos (através, por exemplo, da adopção de formas de voto não presencial ou que permitam a mobilidade dos eleitores, não os obrigando a exercer o direito de voto necessariamente na mesma freguesia em que se encontram recenseados).

No entanto, a utilização de tecnologia para a criação de recursos de votação electrónica, embora se possa enquadrar no conceito de democracia electrónica, não só não contribui para a criação e aprofundamento de novos canais de participação como inclusivamente poderá nem sequer contribuir para uma maior afluência às urnas (em particular a médio prazo, uma vez passado o período de “deslumbramento tecnológico”<sup>12</sup>), tal como reconhece Grönlund: “Experiences so far say that while popular, e-voting does not increase turnout, it merely replaces other means of voting” (2003: 93).

Independentemente do efeito real que terá no aumento da afluência eleitoral, para explorar todo o potencial das tecnologias de votação electrónica é necessário aliá-las ao seu potencial para facilitar o acesso à informação e discussão, evitando assim que as ferramentas utilizadas se limitem a recolher opinião “em bruto”. Em vez disso, é possível aproveitar o potencial das TIC para fomentar a deliberação acerca dos assuntos a referendar ou dos candidatos e programas eleitorais a escolher, recolhendo assim opinião “refinada” (Fishkin, 2000). É nesse sentido que vai a proposta de constituição de “dias deliberativos” (*deliberation days*), que antecederiam obrigatoriamente todos os actos eleitorais ou referendários (Ackermann e Fishkin, 2004). Em contextos menos exigentes, do ponto de vista formal/legal, é possível ainda recorrer a ferramentas disponibilizadas na Internet para a realização de inquéritos e sondagens<sup>13</sup>, devendo manter-se no entanto as mesmas reservas quanto à qualidade da opinião recolhida, quando essa recolha não é precedida da disponibilização de informação relevante para um debate aprofundado acerca das opções em confronto.

A combinação entre os mecanismos mencionados anteriormente pode criar oportunidades que vão para além da disponibilização de informação e recolha de opinião, permitindo aprofundar um relacionamento de parceria estabelecido entre governantes ou representantes e os cidadãos, em que estes são activamente envolvidos na definição quer do processo, quer do conteúdo da elaboração de políticas públicas ou da tomada de decisão (OECD, 2000: 23).

É possível identificar um conjunto de mecanismos de participação pública, tais como júris de cidadãos (*citizen juries*), painéis de cidadãos (*citizen panels*), células de planeamento (*planning cells*), entrevistas de grupo (*focus groups*), exercícios de construção de consensos (*consensus building exercises*) e comités de cidadãos para aconselhamento (*citizen advisory committees*)<sup>14</sup>

que podem ser utilizados em exercícios de participação activa dos cidadãos. Estes mecanismos de participação pública assentam essencialmente em processos de deliberação conjunta dos cidadãos, de certa forma inspirados no ideal de participação política directa dos cidadãos em assembleia, a partir do legado da democracia ateniense. Este legado foi sendo progressivamente substituído pela realidade da representação, uma vez que a dimensão crescente dos estados-nação, aliada ao alargamento dos direitos de cidadania, tornou fisicamente impossível a reunião em assembleia de todos os cidadãos interessados em participar. No entanto, de acordo com a literatura relacionada com o apoio a grupos, os processos de interacção de grupos reunidos presencialmente (face-a-face) apresentam alguns factores, designados por *ganhos de processo*, que justificam a sua existência (Nunamaker *et al.*, 1991; Pinsonneault *et al.*, 1999):

- Um grupo dispõe de mais informação do que qualquer um dos seus membros individualmente;
- A exposição, por parte de cada elemento do grupo, às ideias dos restantes elementos constitui um factor de estimulação cognitiva e permite a criação de sinergias;
- A avaliação das ideias de cada elemento do grupo é mais objectiva se for feita pelos restantes elementos do que pelo próprio, isto é, os grupos têm mais propensão a encontrar erros nas propostas de um determinado elemento do que o próprio;
- Trabalhar como parte de um grupo pode estimular e encorajar os indivíduos a trabalhar melhor;
- Cada membro do grupo pode imitar ou aprender com outros membros mais competentes, de forma a aumentar a sua eficiência.

A literatura identifica contudo, de igual forma, um conjunto de factores potencialmente indutivos de disfunções no funcionamento de grupos face-a-face, designadas por *perdas de processo* (Steiner, 1972):

- O grupo tem de dividir pelos seus membros o tempo disponível para participar – *fragmentação do tempo disponível*;
- A participação dos membros de um grupo (produção) é bloqueada – *bloqueio da produção* – pelo facto de apenas um membro de cada vez ter a possibilidade de se expressar

verbalmente, de poder entretanto esquecer-se da ideia a apresentar, de a considerar posteriormente menos relevante ou importante, ou de não conseguir pensar em novas ideias por estar constantemente atento à exposição que é efectuada por outros participantes e não fazem uma pausa para reflectir;

- Quando os membros de um grupo não estão concentrados na comunicação dos outros, deixam de prestar atenção a algumas contribuições ou esquecem-se de outras. O facto de não ser possível analisar as comunicações anteriores faz com que quem não acompanhe os trabalhos de início se iniba de colocar questões com receio de repetição, ou, colocando-as, aborde aspectos já focados;
- Por vezes os membros do grupo desencorajam activamente ideias que entrem em conflito com a visão corrente do grupo – *group thinking* (Janis, 1972). Um factor que pode contribuir para esta disfunção é a *pressão para a conformidade*, que conduz a que os participantes tenham relutância em criticar as contribuições dos restantes membros do grupo por delicadeza ou por receio de represálias. Esta disfunção pode ainda ocorrer devido a uma *apreensão face a avaliações* (medo de uma avaliação negativa das suas ideias) devido, por exemplo, à falta de anonimato;
- A falta de anonimato dos participantes pode conduzir ao exercício de *domínio ou influência social*, quando alguns elementos do grupo exercem sobre os outros um nível de influência injustificável ou monopolizam o tempo de uma forma improdutivo;
- As acções de socialização, embora sejam necessárias para que o grupo funcione de forma eficaz, quando em excesso podem reduzir a eficiência do grupo;
- Os participantes, ao serem “expostos” a um volume muito elevado de informação, podem não a conseguir assimilar por falta de tempo – *sobrecarga de informação*;
- Poderão ocorrer problemas de coordenação que se traduzem numa dificuldade em integrar as contribuições individuais, podendo ainda conduzir a discussões a ciclos intermináveis ou fazer com que essa mesma discussão fique incompleta resultando em decisões prematuras.

Neste contexto, a utilização de TIC no apoio a exercícios deliberativos poderá surgir como uma possibilidade de reduzir as perdas sem afectar (ou mesmo potenciando) os ganhos de processo:

- Permitindo a utilização de técnicas, regras ou modelos (p. ex., modelos de avaliação segundo múltiplos critérios) para facilitar a análise da informação disponível;
- Disponibilizando uma infra-estrutura de gestão de informação (p. ex. bases de dados) ou de apoio à computação (p. ex. folhas de cálculo);
- Permitindo a utilização de metodologias ou regras processuais que estabelecem o padrão, a organização temporal ou o conteúdo da comunicação de forma a mitigar *problemas de coordenação*;
- Permitindo que todos os membros do grupo comuniquem simultaneamente (em paralelo) de forma a (Nunamaker *et al.*, 1991):
  - Reduzir a *fragmentação do tempo disponível* e os *bloqueios de produção* (de atenuação e de concentração), ao permitir que cada membro não tenha de esperar que outros membros terminem a sua comunicação antes de poder contribuir;
  - Reduzir o *domínio/influência social* de alguns membros e promover a *igualdade de participação*, que é um dos pressupostos essenciais associado ao ideal democrático;
  - Aumentar a *estimulação cognitiva (sinergias)* e a *disponibilidade de informação* resultantes de um maior número de contribuições distribuídas de forma mais eficiente. Para contrariar o aumento de *sobrecarga de informação* que pode advir da utilização de TIC, é possível recorrer a *modelos de argumentação* (Toulmin, 1958; Kunz e Rittel, 1970), representação gráfica de discussões (Sack, 2000; Macintosh e Renton, 2004; Renton e Macintosh, 2007), *estruturas discursivas* (Turoff *et al.*, 1999), ontologias (Uschold e Jasper, 1999), e técnicas estatísticas de indexação para organizar as contribuições (Chen *et al.*, 1994; Orwig *et al.*, 1997);
- Permitindo a criação de uma *memória comunitária* (Hiltz e Turoff, 1993), constituída por um repositório dos dados, cálculos e resultados associados a uma determinada reunião e que podem ser disponibilizados futuramente para apoio a outras reuniões (inclusivamente de outros grupos), de forma a:
  - Integrar informação relevante externa ao grupo;
  - Reduzir o *bloqueio da produção*, na medida em que é possível a um membro do grupo fazer uma pausa para reflexão e produzir uma nova contribuição sem receio de perder

- definitivamente a contribuição de outros membros (essa contribuição pode ser posteriormente consultada);
- Limitar os problemas devidos a *falta de memória*, uma vez que cada participante tem a possibilidade de rever as contribuições de outros ou de reconstruir partes da discussão a que tenha faltado (por não participar desde o início ou por ter feito uma pausa, por exemplo);
  - Limitar a *socialização* não-funcional uma vez que os participantes se concentram na análise da informação que constitui o repositório;
  - Aumentar a *estimulação cognitiva (sinergia)* que resulta da possibilidade de analisar em profundidade as contribuições de outros participantes;
  - Permitindo o anonimato das contribuições de forma a:
    - Reduzir a *pressão para a conformidade* e a *apreensão face a avaliações*, fazendo com que os assuntos sejam discutidos de forma menos agressiva;
    - Permitir uma *avaliação mais objectiva* e eficaz, uma vez que a condição de anonimato pode encorajar os participantes a identificar incorrecções e a criticar contribuições baseando-se apenas no seu valor intrínseco (e não no respectivo autor);

No contexto específico da participação pública, o *anonimato* possibilitado pela utilização de uma infra-estrutura de comunicação tecnológica pode contribuir para uma separação entre ideias e questões de política (partidária por exemplo) que estão na sua origem. No entanto, a construção de uma comunidade é muitas vezes o resultado da promoção da visibilidade dos seus elementos e das suas acções, podendo por isso o anonimato constituir um obstáculo à criação de uma identidade comum. Uma alternativa de compromisso, permitida pela utilização de uma infra-estrutura de comunicação tecnológica, pode residir na adopção de um sistema de *pseudo-anonimato* ou de *anonimato de preservação de reputação* através da atribuição de pseudónimos (únicos e pessoais) aos elementos da comunidade que assim tentam construir (e manter) uma reputação através da qualidade das suas contribuições. Desta forma procura-se também evitar uma total desinibição nos comentários ou a utilização de linguagem imprópria (*flaming*) uma vez que os autores das contribuições continuam a poder ser identificados pelos responsáveis pelos exercícios participativos.

Assim, e atendendo aos resultados da investigação em sistemas de apoio a grupos, as TIC abrem cada vez mais oportunidades para tornar mais eficientes os exercícios participativos assentes em deliberação conjunta, de certa forma limitados quando organizados em reuniões face-a-face. Independentemente do tipo de exercício adoptado, Macintosh defende ainda que a participação dos cidadãos deve ocorrer ao longo de todo o ciclo de definição de políticas ou tomada de decisão (Macintosh, 2004: 3), de preferência o mais cedo possível, ciclo esse que compreende as seguintes etapas: definição da agenda; análise (do problema ou assunto, procurando clarificá-lo); formulação da política ou decisão; implementação e monitorização (Macintosh, 2003: 37). As TIC configuram, na prática, oportunidades para apoiar a participação dos cidadãos em cada uma destas etapas.

Uma das formas de participação que pode beneficiar das oportunidades criadas pelas TIC é o Orçamento Participativo<sup>15</sup> que, a partir do sucesso e experiência acumulada na iniciativa original que decorre no Município de Porto Alegre, no Brasil (Santos, 2002), tem sido seguido em muitas outras iniciativas por todo o mundo, procurando aperfeiçoar o modelo original e adaptá-lo à realidade local. A evolução dos Sistemas de Apoio à Negociação (Negotiation Support Systems, NSS) para sistemas *web-enabled* (*e-negotiation*), veio possibilitar a sua utilização no apoio a iniciativas de participação pública, em particular em iniciativas de Orçamento Participativo, para as quais foram já desenvolvidos sistemas de apoio (Kim, 2006 e Rios e Ríos-Insua, 2006).

Foram apresentadas algumas das principais características das TIC que permitem o surgimento de novas oportunidades de democracia digital nos seus diferentes graus e envolvendo diferentes intervenientes do sistema político, a par de alguns dos seus constrangimentos. Estas oportunidades não se esgotam, naturalmente, na utilização de ferramentas já existentes ou nos arranjos institucionais actuais: pelo contrário, novas oportunidades surgirão certamente do desenvolvimento de novas ferramentas (e do aperfeiçoamento das já existentes), bem como do desenho de novos modelos de envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão públicos ou de definição de políticas.

## 6. Diagnóstico e recomendações

O primeiro ponto que se justifica abordar, nesta análise, relaciona-se com a própria oportunidade ou necessidade de dirigir a nossa atenção para as questões relacionadas com a própria democracia. Até que ponto se justifica esta atenção, em regimes considerados como “democracias consolidadas”?

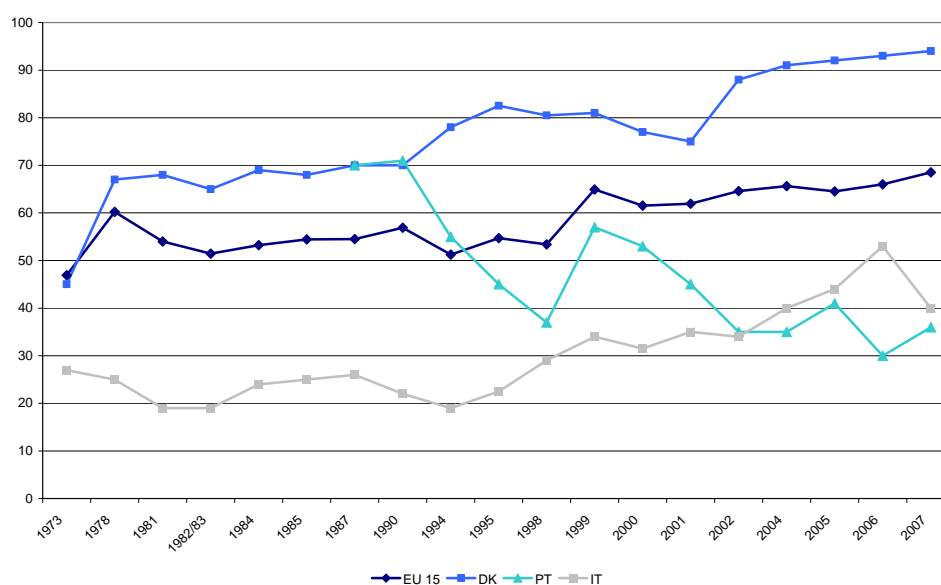
Os diagnósticos da existência de sinais de desafeição e afastamento crescentes face às instituições representativas nas democracias contemporâneas têm-se vindo a acumular, desde meados da década de 1990 (Nye, Zelikow e King, 1997; Pharr e Putnam, 2000; Pharr, Putnam e Dalton, 2001; Newton, 2002; Dalton, 2004). Schmitter propõe, relativamente a esta questão, um diagnóstico das democracias do espaço da União Europeia segundo o qual:

There is considerable evidence that rules and practices of democracy at the national level have become increasingly contested by citizens. This has not (yet) taken the form of rebellious or even "unconventional" behavior, but of what Gramsci once called "symptoms of morbidity" such as greater electoral abstention, decline in party identification, more frequent turnover in office and rejection of the party in power, lower prestige of politicians and higher unpopularity of chief executives, increased tax evasion and higher rates of litigation against authorities, skyrocketing accusations of official corruption and, most generally, a widespread impression that contemporary European democracies are simply not working well to protect their citizens. It would be overly dramatic to label this "a general crisis of legitimacy," but something isn't going well-and most national politicians know it. (Schmitter, 2000: 116)

Poucos anos mais tarde, em 2004, Schmitter e Trechsel, numa nova abordagem às democracias europeias, vão mais longe, considerando este como o principal desafio perante o qual se encontram colocadas: “It is our collective judgement that the major generic problem of contemporary European democracy concerns declining citizen trust in political institutions and participation in democratic processes” (2004: 96).

Neste cenário, a satisfação com a democracia assume uma relevância particular. É possível recorrer a informação do Eurobarómetro, desde o início da década de 1970, para a análise da satisfação com as democracias nacionais dos Estados-membro.

Gráfico 1. Satisfação com a democracia nacional na União Europeia (EU15), desde 1973



Fonte: Eurobarómetro

Notas:

São apresentados no gráfico os valores médios de satisfação com a democracia nacional, englobando as respostas “Satisfeito” e “Muito satisfeito”. Foram utilizados, na recolha de informação, os Eurobarómetros Standard n.º 1, 9, 16, 23, 28, 34, 41, 42, 43, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 58, 61, 62, 63, 65 e 68 (em que constam, em alguns casos, valores do mesmo indicador para edições anteriores do Eurobarómetro). Os valores correspondem a uma média aritmética simples dos Estados membros. Cada país da União Europeia representa, desta forma, um caso, não tendo sido utilizado qualquer factor de reposição da proporcionalidade para a dimensão dos países.

A satisfação com a democracia nacional regista, na Europa, uma evolução globalmente positiva. De valores compreendidos entre os 50% e os 60%, que se verificam praticamente desde o início da realização do Eurobarómetro, passamos a valores sistematicamente superiores a 60%, desde 1999.

Os três países com características mais particulares são a Dinamarca, a Itália e Portugal. A Dinamarca regista, desde o princípio da década de 1990 e de forma quase sistemática, os valores mais elevados de satisfação com a democracia na União Europeia. A Itália, por seu lado, regista, na maior parte dos estudos, o valor de satisfação mais baixo, de entre todos os países. Contudo, tanto a Dinamarca como a Itália acompanham a tendência geral de subida dos valores de satisfação com a democracia. Portugal destaca-se precisamente por ser o único caso em que esta tendência é claramente contrariada: de valores próximos dos 70%, em meados da década de 1980 e início da década de 1990, os valores de satisfação com a democracia em Portugal descem 20%, em cerca de 10 anos, continuando a registar valores baixos.

Muitos dos desafios que esta situação comporta serão culturais e estruturais da nossa democracia, não se encontrando necessariamente relacionados com as oportunidades e constrangimentos associados à utilização de TIC. Não deve ser afastada, contudo, a possibilidade de as TIC reunirem características que permitam a sua utilização no sistema político, criando oportunidades para o envolvimento dos cidadãos.

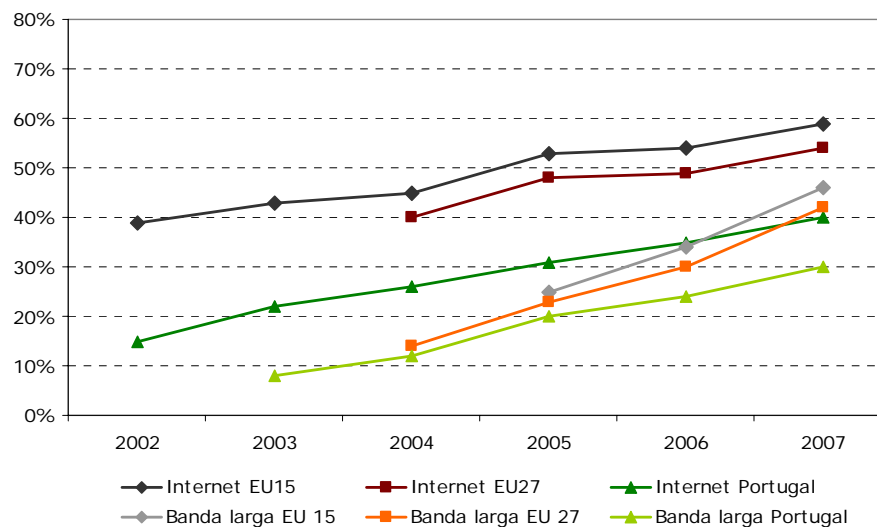
Uma primeira área de análise da utilização das TIC no sistema político corresponde, como mencionado no ponto anterior, ao acesso à tecnologia e a meios que possibilitem a expressão da vontade política, por parte dos cidadãos. Apesar de a Internet não ser a única tecnologia a poder desempenhar um papel relevante neste domínio, ela constitui-se como um recurso central e, em parte, também como um indicador para a caracterização indirecta do acesso a outras tecnologias.

Apesar de a evolução do acesso à Internet em Portugal ser muito positiva, registando taxas de crescimento elevadas, desde meados da década de 1990 até à actualidade, a comparação com os valores médios dos Estados-membro da União Europeia não pode ser encarada com grande optimismo (Montargil, 2007).

Esta situação deve-se, em primeiro lugar, ao facto de o acesso à Internet em Portugal ser comparativamente baixo, relativamente aos restantes países da União Europeia. Se utilizarmos como indicador a percentagem de agregados familiares com acesso à Internet na residência, a percentagem era, em Portugal, em 2007, de 40%. A média na União Europeia a 15 era, para o

mesmo ano, de 59% e, mesmo no total da União Europeia (EU 27), a média era bastante mais elevada do que o valor registado em Portugal: 54% - cf. Gráfico 2.

Gráfico 2. Percentagem de agregados familiares com acesso à Internet na sua residência (acesso global e acesso de banda larga), em Portugal e na União Europeia, 2002 - 2007



Fontes: Eurostat, percentagem de agregados familiares com acesso à Internet na sua residência (h\_iacc) e percentagem de agregados familiares com acesso de banda larga à Internet na sua (h\_broad).

Adicionalmente, a evolução deste indicador ao longo dos últimos anos não mostra sinais inequívocos de convergência com a média europeia: Portugal regista um valor 14 pontos percentuais abaixo do da União Europeia (EU 27), em 2004, 2006 e 2007.

Se juntarmos a esta análise o acesso em banda larga, o afastamento à média europeia acentua-se. Apesar de a percentagem de agregados familiares com acesso de banda larga à Internet na residência ter aumentado, em Portugal, de 8% para 30%, entre 2003 e 2007, a nossa distância para os restantes Estados-membro é, neste último ano, maior do que nos anteriores. A média era, para este indicador, em 2007, na União Europeia a 15, de 46% e, no total da União Europeia (EU 27), de 42% - cf. Gráfico 2.

O acesso de banda larga na União Europeia tem vindo, desta forma, a crescer e a aproximar-se rapidamente dos valores globais de acesso (ou seja, a percentagem de acessos que não são de

banda larga é cada vez mais reduzida), ultrapassando inclusivamente a percentagem total de acesso em Portugal. Em Portugal, por sua vez, a evolução da percentagem global de agregados familiares com acesso de banda larga na residência aproxima-se mais lentamente da percentagem total de acesso.

A percentagem de acesso à Internet na residência do agregado familiar é apenas um dos indicadores possíveis, na análise do acesso às TIC. A caracterização do acesso através de outras unidades de análise (o indivíduo, em vez da residência do agregado familiar), de outros locais de acesso (o trabalho, a escola ou locais públicos, em vez da residência), de outras tecnologias (diferentes velocidades e tipos de acesso, como por exemplo, móvel e fixo) ou de outras características relevantes dará seguramente um quadro muito mais rico e detalhado da situação do acesso em Portugal. Contudo, a tendência global parece ser a de um crescimento mais lento do que o registado nos Estados-membro da União Europeia. Esta é uma situação crítica, em primeira instância, do ponto de vista da cidadania e da nossa democracia.

Algumas das circunstâncias que mais contribuem para esta situação são provavelmente de ordem estrutural (analfabetismo, iliteracia e dispersão da população no território), o que limita a eficácia das políticas públicas no curto e no médio prazo.

**Recomendação 1:** É, neste âmbito, recomendada a continuação da adopção de medidas que permitam estimular o crescimento da penetração tecnológica, não só ao mero nível do acesso, mas também dos novos *standards* disponíveis e da sua utilização – designadamente as previstas no âmbito do Plano Tecnológico ou do Plano Tecnológico da Educação. Esta é uma questão essencial, não só do ponto de vista da competitividade económica, mas também da cidadania e da nossa democracia.

Um segundo nível de análise respeita já não ao acesso à tecnologia, mas ao acesso à informação. Depois de garantido o acesso à tecnologia, ainda no domínio da participação pública restrita, a capacidade de aceder a informação relevante para o exercício de cidadania surge como uma condição essencial para a democracia electrónica. Existem, nesta área, várias observações que ressaltam, da análise da realidade portuguesa.

Uma primeira observação centra-se no sistema de acesso à informação mais básica e elementar de cidadania – o *Diário da República*. O conhecimento da Lei, que nos obriga a todos, cujo desconhecimento não pode ser alegado como motivo para o seu incumprimento, que reflecte e molda os valores sociais vigentes e que é um elemento central para o nosso contrato social, deve encontrar-se publicamente disponível, gratuitamente, sem reservas, tendo associados os melhores instrumentos disponíveis para a pesquisa de informação.

Se valorizamos uma cidadania mais informada, mais responsável e consciente (não só dos seus direitos, como dos seus deveres), a disponibilização de um Diário da República com estas características não pode deixar de ser um pré-requisito básico. É, por este motivo, difícil de perceber e aceitar que apenas seja considerada como “informação de cidadania”, na I Série do Diário da República Electrónico, informação como o “Diário do Dia”, os “Diários dos últimos 30 dias” e a pesquisa por datas de publicação.

Serviços como a pesquisa avançada da I Série, ou os alertas electrónicos, são considerados como serviços de “informação de valor acrescentado” e, como tal, sujeitos a pagamento. Um cidadão que pretenda obter, de forma rápida e gratuita, informação sobre o Diário da República tem uma probabilidade mais elevada de sucesso na pesquisa através de motores de busca do que através de qualquer serviço público. Esta situação não pode ser aceite como compatível com a noção de democracia adoptada no âmbito do presente relatório, bem como dos seus valores essenciais.

**Recomendação 2:** É proposto que a forma de disponibilização de informação respeitante ao Diário da República seja reformulada, no sentido de assegurar valores essenciais, nomeadamente no acompanhamento do processo de tomada de decisão, na identificação do contributo dos seus diversos intervenientes, na reconstituição do seu percurso (rastreadibilidade) e na pesquisa livre de informação.

A União Europeia pode, a este título, ser apontada como um exemplo de boas práticas, com iniciativas como o repertório da legislação europeia em vigor, a pesquisa de legislação em preparação e seguimento dos procedimentos institucionais ou a disponibilização de jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal de Primeira

Instância. Estas iniciativas contribuem significativamente para a transparência, rastreabilidade e capacidade de responsabilização dos agentes (accountability) das instituições europeias, quer pelo volume de informação que disponibilizam, quer pela forma como esta se encontra organizada e sistematizada.

**Recomendação 3:** Estas boas práticas podem encontrar domínios de aplicação não só na disponibilização de informação do Diário da República, mas também em outras áreas, na actividade executiva, da administração pública, nos seus vários níveis, ou mesmo na actividade judicial.

Um outro nível de análise consiste na forma como os serviços da administração pública electrónica se desenvolvem. É mais fácil, em muitos casos, desenvolver os sítios na Internet, ou outros serviços electrónicos, a partir das prioridades dos agentes públicos e de um ponto de vista interno, baseado na organização da própria instituição, do que nas necessidades dos seus utilizadores. Esta situação pode conduzir a dois tipos diferentes de resultados negativos, numa perspectiva de democracia electrónica.

O primeiro consiste no desenvolvimento de serviços electrónicos que, apesar de serem considerados como os mais relevantes pelos agentes públicos, não são os mais valorizados, por parte dos cidadãos. Uma das tendências que se tem manifestado, a nível internacional, é o crescimento da cobertura e da sofisticação dos serviços electrónicos sobretudo nos serviços geradores de receitas, como o pagamento de impostos, taxas ou contribuições sociais (Montargil, 2006). Em contrapartida, serviços que implicam um retorno mais imediato para o cidadão (como o acesso a serviços de saúde, a benefícios da segurança social ou a bibliotecas públicas), apresentam uma evolução claramente mais limitada da sua cobertura e maturidade. Esta é uma tendência global que encontra, provavelmente, paralelo em Portugal. Será relevante, neste domínio, o crescimento do ritmo de cobertura e sofisticação dos serviços que implicam retorno para o cidadão, e que este mais valoriza.

Outro resultado negativo consiste no desenvolvimento de serviços que, independentemente da sua área e do retorno que podem representar para o cidadão, se encontram organizados de forma

confusa, difícil de utilizar e com baixos níveis de usabilidade. Uma má experiência de utilização de serviços *online* pode afastar os utilizadores, suscitar aversão à tecnologia utilizada e afectar a relação de confiança nas instituições.

Recursos que permitam o envolvimento dos utilizadores no desenvolvimento e avaliação dos serviços, e a sua usabilidade, como entrevistas de grupo, testes de utilização, questionários ou a formação de produtores de conteúdos de informação de natureza cívica para a utilização de uma linguagem acessível a todos (e, simultaneamente, adequada aos instrumentos da sociedade da informação) podem assumir, neste contexto, uma importância fulcral. A utilização destes recursos pode, por exemplo, ser planeada e realizada no âmbito de uma iniciativa nacional para o retorno, a usabilidade e a acessibilidade dos sistemas de informação de suporte ao exercício da cidadania.

**Recomendação 4:** É, desta forma, proposto que os utilizadores dos serviços electrónicos sejam envolvidos no seu desenvolvimento e avaliação, de forma a desenvolver a presença dos organismos da AP na Internet de acordo com a relevância e o retorno que estes serviços podem implicar para os utilizadores finais – e não apenas para as instituições que os desenvolvem.

Ainda no que diz respeito à disponibilização e acesso a informação, é de notar a descontinuidade de informação disponível sobre alguns estudos, relevantes para a caracterização e análise global do estado da utilização das TIC em Portugal. Apesar de esta informação poder revelar um impacto limitado no exercício directo dos direitos e deveres de cidadania, a sua relevância para a investigação e conhecimento da realidade portuguesa, posteriormente divulgada e debatida publicamente, é elevada.

Um exemplo desta descontinuidade na informação disponível corresponde ao estudo de caracterização da presença das Câmaras Municipais na Internet. Depois de três edições, coordenadas pelo Gávea (Laboratório de Estudo e Desenvolvimento da Sociedade da Informação), do Departamento de Sistemas da Informação da Universidade do Minho, em 1999/2000, 2001/2002 e 2003, divulgados através da UMIC, foi, de acordo com a informação que foi possível recolher, realizado e entregue um quarto estudo. Não foi, contudo, possível

encontrar qualquer informação sobre a sua apresentação pública ou divulgação. Apenas existe, deste modo, informação disponível sobre a utilização da Internet por parte das Câmaras Municipais entre 1999 e 2003 – apesar de existir, aparentemente, um estudo mais recente.

Um outro exemplo desta tendência consiste no estudo de avaliação dos organismos da administração directa e indirecta do Estado (Montargil, 2007). Este estudo foi coordenado, na sua primeira edição, em 2002, pelo Observatório das Ciências e das Tecnologias (OCT) e, na segunda edição, em 2003, pela Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC). O seu método de avaliação, através do qual se encontram definidos e clarificados os critérios para a avaliação dos sítios na *Internet* da administração pública, foi estabelecido em conjunto com o Departamento de Sistemas de Informação da Universidade do Minho (Santos, Oliveira e Amaral, 2003) e os responsáveis pela sua coordenação contaram, em ambas as edições, com a colaboração de uma equipa da Accenture, responsável pela avaliação externa dos sítios na *Internet* e pelo envio e tratamento dos inquéritos aos organismos da administração pública directa e indirecta.

Foi divulgada pela UMIC a realização de uma nova vaga deste estudo, com a recolha de informação a ser preparada por uma equipa de uma outra instituição, a Dom Digital. Esta decisão da audiência prévia do procedimento com consulta prévia, cujas propostas foram apresentadas em Julho de 2005, foi anunciada em Janeiro de 2006. Não foi possível, contudo, também neste caso, localizar qualquer referência relativa à divulgação de resultados ou publicação do referido estudo.

**Recomendação 5:** É, neste sentido, recomendado que seja definido um conjunto de estudos de caracterização e análise da utilização das TIC em Portugal e que a sua publicação se mantenha com natureza regular e, dentro das condicionantes metodológicas existentes, que estes estudos permitam a comparabilidade de resultados, tanto na análise da evolução em Portugal, nas suas várias edições, como na comparação internacional.

No domínio da participação alargada, o voto electrónico assume uma elevada visibilidade, devido às experiências realizadas em Portugal e aos sistemas em utilização, um pouco por todo o

Mundo. Foram realizadas quatro experiências de voto electrónico em Portugal, nas Eleições Autárquicas de 1997 e de 2001, nas Eleições Europeias de 2004 e nas Eleições Legislativas de 2005.

Não parece justificar-se, neste domínio, a realização de mais experiências nos moldes adoptados até aqui (Montargil, 2004). Apesar de permitirem a divulgação do voto electrónico, de aumentarem a sua visibilidade mediática e de criarem um ambiente favorável à sua utilização junto da opinião pública, tais experiências não têm acrescentado mais-valias relevantes, do ponto de vista do cidadão.

Foi realizado, em 2006 e 2007, um estudo de análise do impacto financeiro do voto electrónico em Portugal<sup>16</sup>, em que são avaliadas várias soluções. É concluído neste estudo, que, "(...) tendo em conta o custo do modelo tradicional, qualquer das soluções apresenta efectivamente acréscimos de custo muito significativos", situados entre os 65% e os 322%, relativamente ao modelo tradicional de organização da operação eleitoral. Estes acréscimos de custo parecem poder justificar-se, sobretudo, pela introdução da votação com mobilidade. A adopção de soluções de voto com mobilidade tem-se vindo a deparar, contudo, com limitações e recuos em vários países, devido a dúvidas sobre a sua segurança.

Ao nível da participação alargada dos cidadãos, o desafio para os sistemas democráticos parece, desta forma, consistir mais em saber como utilizar a tecnologia no desenvolvimento de novas formas de participação política, que permitam envolver os cidadãos nos processos de tomada de decisão, do que na reprodução electrónica das formas de participação existentes. Torna-se necessário, desta forma, conceber novas experiências e soluções que permitam um maior envolvimento dos cidadãos no debate de alternativas políticas, na decisão informada, baseada no debate democrático, e na tomada de decisão final.

Como sublinha um grupo de peritos de alto nível, num relatório da Comissão Europeia, existe "o risco de que um excesso de informação e de debate, principalmente se forem apresentados como especulação dos meios de comunicação, prejudique a seriedade do processo governativo, criando uma «democracia de espectáculo». Como já sublinhámos relativamente à confusão possível entre transmissão de dados, comunicação interpessoal e aquisição de conhecimentos, *existe o perigo de confundir a transmissão de dados com o debate público.*" (Grupo de Peritos de Alto Nível,

1997: 75, sublinhado nosso). Apesar de esta advertência constar de um relatório com mais de 10 anos, consideramos que a sua actualidade se mantém.

**Recomendação 6:** É proposto, neste âmbito, que a avaliação e o acompanhamento dos serviços de voto electrónico sejam realizados em articulação com a análise de outras soluções de participação e envolvimento dos cidadãos, através de um Observatório de boas práticas de participação e administração electrónica. Estas soluções deverão fomentar a participação cívica na sociedade portuguesa através da criação de condições para o exercício livre da cidadania activa, através dos instrumentos da sociedade da informação.

O diagnóstico aqui efectuado é, necessariamente, muito limitado. Apesar de partir de uma definição do conceito de democracia e dos seus valores essenciais, de apresentar os agentes do sistema de representação em Portugal, a par de uma reflexão sobre as oportunidades de utilização de TIC, o diagnóstico é superficial, abrangendo áreas que são ou do conhecimento da equipa de trabalho, devido aos seus interesses de investigação e de trabalho, ou áreas mais visíveis, no sistema português.

**Recomendação 7:** Seria, neste sentido, relevante efectuar um diagnóstico mais sistematizado da forma como as TIC têm vindo a ser utilizadas, de acordo com as oportunidades apresentadas no ponto 5, que permita uma caracterização global do caso português e a apresentação de propostas e recomendações detalhadas, para cada um dos níveis em questão.

apdsi



associação para a  
promoção e desenvolvimento  
da sociedade da informação

## 7. Referências

- Abelson, J., P.-G. Forest, J. Eyles, P. Smith, E. Martin e F.-P. Gauvin (2001). *Deliberations about deliberation: issues in the design and evaluation of public consultation processes*. Research Working Paper 01-04, McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis, West Hamilton.
- Ackermann, B. e J. S. Fishkin (2004). *Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press.
- Aron, R. (1965). *Démocratie et Totalitarisme*. Paris: Gallimard.
- Barber, B. R. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Bobbio, N. (1997 [1984]). *O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo*. São Paulo: Paz e Terra.
- Burke, Edmund (1774). "Address to the Electors of Bristol", in P. J. Stanlis (1999), *The Best of Burke: Selected Writings and Speeches of Edmund Burke*. Washington, D.C.: Regnery.
- Carson, L. e K. Gelber (2001). *Ideas for Community Consultation*. NSW Department of Urban Affairs and Planning, New South Wales.
- Cecez-Kecmanovic, D., L. Treleaven e D. Moodie (2000). "CMC and the question of democratisation: a university field study". *Proceedings of the 33rd Hawaii International Conference on System Sciences*, (CD/ROM), January 4-7, 2000, Hawaii, USA. Computer Society Press.
- Chen, H., P. Hsu, R. Orwig, L. Hoopes e J. Nunamaker (1994). "Automatic concept classification of text from electronic meetings". *Communications of the ACM*, 37(10): 56-73.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion in Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nova Iorque: Harper & Row.
- Elliott, J., S. Heesterbeek, C. J. Lukensmeyer e N. Slocum (2005). *Improved Participative Methods Toolkit*, [http://www.viwta.be/content/en/new\\_Manual\\_for\\_Participation.cfm](http://www.viwta.be/content/en/new_Manual_for_Participation.cfm) (visitado pela última vez em Novembro de 2008).
- Elster, J. (Ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, J. S. (2000). "Virtual democratic possibilities: prospects for the Internet Democracy". Prepared for the conference on "Internet, Democracy and Public Goods". Belo Horizonte, Brazil, 6 a 10 de Novembro.
- Geertman, S. (2002). "Participatory planning and GIS: a PSS to bridge the gap". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 29(1): 21-35.
- Grönlund, Å. (2003). "e-Democracy: in search of tools and methods for effective participation". *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, 12(2-3): 93-100.
- Grupo de Peritos de Alto Nível (1997). *Construir a Sociedade Europeia da Informação para Todos – Relatório final*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Hague, B. N. e B. D. Loader (1999). "Digital democracy: an introduction", in B. N. Hague e B. D. Loader (Eds.), *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*, págs. 3-22. Londres: Routledge.
- Hiltz, S. R. e M. Turoff (1985). "Structuring computer-mediated communication systems to avoid information overload". *Communications of the ACM*, 28(7): 680-689.
- Hiltz, S. R. e M. Turoff (1993). *The Network Nation: Human Communication via Computer*. Cambridge MA: MIT Press.
- IAP2 (2004). *The IAP2 Public Participation Toolbox*, <http://www.iap2.org/associations/4748/files/toolbox.pdf> (visitado pela última vez em Novembro de 2008).
- Janis, I. L. (1972). *Victims of Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin.

- Kim, J. (2006). "On e-democracy: model and case of participatory public decision making". InterNeg Research Paper INR 04/06, InterNeg Research Centre, J. Molson School of Business, Concordia University.
- Kunz, W. e H. W. J. Rittel (1970). "Issues as elements of information systems". T R 0131. Estugarda: Stuttgart Institut fur Grundlagen der Planung, Universidade de Estugarda.
- Lampe, C. e P. Resnick (2004). "Slash(dot) and burn: distributed moderation in a large online conversation space". *Proceedings of the 2004 Conference on Human Factors in Computing Systems (CHI 2004)*, April 24-29, 2004, Vienna, Austria. ACM, pp. 543-550.
- Macintosh, A. (2003). "Using information and communication technologies to enhance citizen engagement in the policy process", in *Promises and problems of e-democracy: challenges of citizen online engagement*, pp. 19-142. Paris: OECD.
- Macintosh, A. (2004). "Characterizing E-Participation in Policy-Making". *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences*, (CD-ROM), January 5-7, 2004, Hawaii, USA. Computer Society Press.
- Macintosh, A. e A. Renton (2004). "Argument visualisation to support democratic decision-making". *Proceedings of the eChallenges e.2004 Conference*, 27-29 October, 2004, Vienna, Austria.
- Manin, B. (1987). "On Legitimacy and Political Deliberation". *Political Theory*, 15(3): 338-368.
- Milakovich, M. E. (2002). "From democracy to e-mocracy: using the Internet to increase citizen participation in government". *Proceedings of the 3rd International Workshop on Knowledge Management in Electronic Government (KMGov 2002)*, May 23-24, 2002, Copenhagen, Denmark. Trauner Verlag, Linz.
- Montargil, F. (2000). *Democracia Electrónica e Participação Pública em Portugal: uma análise exploratória*. Lisboa: ISCTE. Dissertação final de Mestrado em Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação.
- Montargil, F. (2004). "Voto Electrónico em Portugal e Democracia". *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, n.º 8. Lisboa: Stape, pp. 33-63.
- Montargil, F. (2006). "O governo electrónico: entre a interactividade técnica e o retorno para o cidadão", in M. Meirinho (Org.), *Comunicação e Marketing Político – Contributos Pedagógicos*. Lisboa: ISCSP, pp. 139-159.
- Montargil, F. (2007). "A Sociedade da Informação e a Política em Portugal - A Democraticidade do Acesso e o Estado Aberto", in J. D. Coelho (Org.), *Sociedade da Informação – O Percorso Português*. Lisboa: APDSI, pp. 248-278.
- Montargil, F. (2008). *Democracia, Participação e Sociedade da Informação: Saliência da Participação e da Democracia nos Documentos das Políticas Públicas Globais para a Sociedade da Informação, na União Europeia e nos Estados Membros, de 1994 a 2000*. Évora: Universidade de Évora. Tese apresentada à Universidade de Évora para obtenção do grau de doutor em Sociologia.
- Morris, J. (ed.) (1996). *Innovations in Public Participation*. Londres: Local Government Management Board.
- Newton, K. (2002). "Social trust and political disaffection: social capital and democracy", *Rusel Papers – Civic Series*, 3/2002. University of Exeter, pp. 70-98.
- Nunamaker, J., A. R. Dennis, J. S. Valacich, D. Vogel e J. F. George (1991). "Electronic meeting systems to support group work". *Communications of the ACM*, 34(7): 40-61.
- Nye, J. S., P. Zelikow e D. King (Eds.) (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD (2000). *Schooling for tomorrow: Learning to bridge the digital divide*. Paris: OECD.
- Orwig, R., H. Chen e J. F. Nunamaker (1997). "Graphical, self-organizing approach to classifying electronic meeting output". *Journal of the American Society for Information Science*, 48(2): 157-170.
- Pharr, S. J. e R. D. Putnam (Eds.) (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

- Pharr, S. J., R. D. Putnam e R. J. Dalton (2001). "A Quarter-Century of Declining Confidence", in L. Diamond e M. F. Plattner (Eds.), *The Global Divergence of Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 291-311.
- Pinsonneault, A., H. Barki, R. B. Gallupe e N. Hoppen (1999). "Electronic brainstorming: the illusion of productivity". *Information Systems Research*, 10(2): 110-133.
- Pratas, S. (2007). *Acesso à Informação Administrativa e Internet*. Lisboa: ISCTE. Dissertação final de Mestrado em Administração e Políticas Públicas.
- Renton, A. e A. Macintosh (2007). "Computer Supported Argument Maps as a Policy Memory", *The Information Society*, 23(2): 125-133.
- Rios, J. M. e D. Ríos-Insua (2006). *A framework for participatory budget elaboration support. Technical Report on Statistics and Decision Sciences 2006/08*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Rowe, G. e L. J. Frewer (2005). "A typology of public engagement mechanisms". *Science, Technology & Human Values*, 30(2): 251-290.
- Sack, W. (2000). "Discourse diagrams: interface design for very large scale conversations". *Proceedings of the 33rd Hawaii International Conference on System Sciences*, (CD-ROM), January 4-7, 2000, Hawaii, USA. Computer Society Press, pp. 10.
- Santos, B. d. S. (2002). *Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Afrontamento.
- Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited* (2 Vols). Chatham: Chatham House Publishers.
- Sartori, Giovanni (2000 [1997]). *Homo Videns – Televisão e pós-pensamento*. Lisboa: Terramar.
- Schmitter, P. (2000). *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* Lanham: Rowman & Littlefield.
- Schmitter, P. e A. Trechsel (Eds.) (2004). *The Future of Democracy in Europe - Trends, Analyses and Reforms*. Estrasburgo: Conselho da Europa.
- Schumpeter, J. (1962 [1942]). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nova Iorque: Harper and Row.
- Simões, M. J. (2005). *Política e Tecnologia. Tecnologias da Informação e da Comunicação e a Participação Política em Portugal*. Oeiras: Celta.
- Steiner, I. A. (1972). *Group Processes and Productivity*. Nova Iorque: Academic Press.
- Thorpe, J. e C. C. Albrecht (2004). "Characteristics of large group support systems". *Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences*, (CD-ROM), January 5-7, 2004, Hawaii, USA. Computer Society Press, pp. 8.
- Toulmin, S. (1958). *The Uses of Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Touraine, A. (1996). *O que é a Democracia?* Lisboa: Instituto Piaget.
- Turoff, M., S. R. Hiltz, M. Bieber, J. Fjermestad e A. Rana (1999). "Collaborative discourse structures in Computer Mediated Group Communications". *Proceedings of the 32nd Hawaii International Conference on System Sciences*, January 5-8, 1999, Hawaii, USA. Computer Society Press, vol. Track2, pp. 9.
- Ushold, M. e R. Jasper (1999). "A framework for understanding and classifying ontology applications". Presented at the Workshop on Ontologies and Problem-Solving Methods (KRR5), 16th International Joint Conference on Artificial Intelligence (IJCAI-99), July 31 - August 6, 1999. Estocolmo: Suécia.
- Webb, P. (2007). *Democracy and Political Parties*. Londres: Hansard Society.
- Weidemann, I. e S. Femers (1993). "Public participation in waste management decision-making: analysis and management of conflicts", *Journal of Hazardous Materials* 33: 355-368.
- Wilson, P. (1995). "Unused relevant information in research and development". *Journal of the American Society for Information Science*, 46(1): 45-51.

<sup>1</sup> Veja-se, para o caso português, o texto da VII Revisão Constitucional (2005) da Constituição da República Portuguesa de 1976, na alínea c) do art. 9.º, segundo o qual uma tarefa fundamental do Estado consiste em “proteger a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”, bem como o art.º 48.º, relativo à participação dos cidadãos na vida pública.

Podem ser também apontados, por exemplo, os casos da Espanha que, no art. 9.º da sua Constituição, estabelece que “compete aos poderes públicos (...) facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política, económica, cultural e social” ou da França, que, no art.º 2.º da Constituição de 1958, estabelece que o princípio da República é o “governo do povo, pelo povo, para o povo”.

<sup>2</sup> Como, por exemplo, através da inibição da possibilidade de gravação em suportes como o CD ou a *pen drive*, ou a criação de barreiras para a cópia de conteúdos *online*, em CD ou DVD.

<sup>3</sup> Como refere Downs, a propósito dos custos associados à votação, "In fact, time is the principal cost of voting: time to register, to discover what parties are running, to deliberate, to go to the polls, and to mark the ballot. Since time is a scarce resource, voting is inherently costly." (1957: 265).

<sup>4</sup> Depois da criação de instrumentos de partilha de informação, como as Bulletin Board Systems (BBS), que se começam a tornar populares a partir do início da década de 1980, ou da possibilidade de criação de páginas pessoais, com recurso a uma linguagem de programação aberta e simples (o html 1.0), a partir de 1991, esta característica tem encontrado mais recentemente novas formas de expressão através dos blogues ou de sítios como o YouTube ([www.youtube.com](http://www.youtube.com)) ou o MySpace ([www.myspace.com](http://www.myspace.com)).

<sup>5</sup> Os mecanismos de subscrição e notificação podem ser simplesmente inscrição em listas de correio electrónico ou *Really Simple Syndication* - RSS.

<sup>6</sup> Com a eventual instituição de círculos uninominais esta questão pode assumir ainda maior relevância.

<sup>7</sup> "Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas." Artigo 268º, nº 2, da Constituição da República.

<sup>8</sup> "O acesso dos cidadãos aos documentos administrativos é assegurado pela Administração Pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade." (artigo 1.º da Lei nº65/93, de 26 de Agosto - Lei do Acesso aos Documentos Administrativos LADA, alterada pelas Leis 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho).

<sup>9</sup> <http://www.cada.pt> (visitado pela última vez em Janeiro de 2008).

<sup>10</sup> Sobre esta temática ver Pratas (2007).

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, <http://www.petitiononline.com> (visitado pela última vez em Novembro de 2008).

<sup>12</sup> Ver, por exemplo, <http://www.votoelectronico.pt> para mais informação sobre votações electrónicas (visitado pela última vez em Novembro de 2008).

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, <http://www.surveygenerator.com/> (visitado pela última vez em Novembro de 2008).

<sup>14</sup> Uma lista de mais de uma centena de mecanismos de participação pode ser encontrada em Rowe e Frewer (2005: 257), numa compilação efectuada a partir de diversas fontes. Compilações menos exaustivas mas mais aprofundadas de alguns dos mecanismos de participação mais comuns (e formalizados) podem ser consultadas em Morris (1996), Abelson *et al.* (2001), Carson e Gelber (2001), IAP2 (2004) e Elliott *et al.* (2005), juntamente com referências bibliográficas onde são descritos.

<sup>15</sup> “O Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal”, [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=15](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15) (visitado pela última vez em Novembro de 2008).

<sup>16</sup> O estudo foi realizado, de acordo com o sítio sobre voto electrónico ([www.votoelectronico.pt](http://www.votoelectronico.pt)), pela Deloitte. Não foi possível, contudo, localizar a versão final do relatório, mas apenas uma síntese das suas principais conclusões. Seria, naturalmente, útil que a versão final do relatório se encontrasse publicamente disponível, contribuindo para a análise e para o debate das alternativas existentes.

## OS OBJECTIVOS DA APDSI

A APDSI tem por objecto a promoção e o desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento em Portugal.

Para a prossecução do seu objecto, a Associação poderá desenvolver todas as actividades que julgue necessárias ou convenientes, nomeadamente:

- Informar, aconselhar e apelar para o Estado em questões políticas e legais relativas à Sociedade da Informação e do Conhecimento;
- Informar os cidadãos, empresas e outras entidades em questões relativas à Sociedade da Informação e do Conhecimento;
- Contribuir para o combate à info-exclusão;
- Apoiar e desenvolver actividades que façam chegar os benefícios da Sociedade da Informação ao maior número possível de cidadãos;
- Promover e dinamizar projectos de utilidade pública no âmbito da Sociedade da Informação e do Conhecimento.

Em harmonia com estes objectivos, a Visão da APDSI é a de Portugal ser um país na frente do desenvolvimento mundial da Sociedade da Informação e do Conhecimento e em que todos, sem distinção de classe social, de nível educacional, de deficiências físicas ou mentais, de idade ou de outros factores, possam ter acesso aos benefícios da Sociedade da Informação.

## CONTACTOS DA APDSI

APDSI - ASSOCIAÇÃO PARA A PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Madan Parque – PCTAS

Edifício VI, Campus da Caparica

Torre – Monte de Caparica

2825-149 Caparica, Portugal

Tel. +351 212 949 606 • Fax: +351 212 949 607

e-mail: [secretariado@apdsi.pt](mailto:secretariado@apdsi.pt) • URL: [www.apdsi.pt](http://www.apdsi.pt)

**PATROCINADORES  
GLOBAIS**



**Microsoft®**



**UNISYS** **ERICSSON** 