

# Democracia Electrónica e Participação Pública em Portugal<sup>1</sup>

Filipe Montargil

Departamento de Ciência Política, Universidade Lusíada de Lisboa  
Departamento de Jornalismo, Escola Superior de Comunicação Social, Lisboa

[fjmm@lis.ulusiada.pt](mailto:fjmm@lis.ulusiada.pt)

## 1. As tecnologias de informação e comunicação e o processo democrático

Uma das dimensões da reflexão sobre a Sociedade da Informação centra-se no impacto das tecnologias de informação e comunicação (TIC) sobre o processo democrático.

Surgem, no final dos anos 60 e no início dos anos 70, alguns desenvolvimentos tecnológicos estruturantes. O desenvolvimento das redes de televisão por cabo e a sua chegada às zonas urbanas dos Estados Unidos<sup>2</sup>, o aumento da capacidade dos computadores, o surgimento dos primeiros computadores pessoais e o desenvolvimento das redes de computadores são algumas das mudanças que contribuem para a alteração do cenário tecnológico existente.

A reflexão académica sobre o impacto destas novas tecnologias nos sistemas políticos democráticos adquire visibilidade quase imediata, realçando as potencialidades inerentes, por um lado, à televisão por cabo (Etzioni 1971; Smith 1972; Pool 1973) e, por outro, às redes de computadores (Henderson 1970).

São efectuadas, neste contexto de desenvolvimento tecnológico e de envolvimento intelectual, algumas experiências de utilização das novas

---

<sup>1</sup> O presente texto corresponde a uma síntese e reformulação da metodologia adoptada na investigação efectuada no âmbito da dissertação de mestrado em Comunicação, Cultura e Tecnologias da Informação, do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE). A dissertação, com o título *Democracia Electrónica e Participação Pública em Portugal: uma análise exploratória*, entregue em Julho de 1999, contou com a orientação científica da Professora Doutora Maria José Stock. Será apresentada, depois da prestação de provas públicas, informação relativa à análise efectuada e às conclusões obtidas.

<sup>2</sup> As redes de televisão por cabo surgiram inicialmente em zonas de relevo acidentado, em que as condições de recepção se revelavam insatisfatórias (Winston 1998: 305-311). O percurso da utilização das redes de televisão por cabo foi, deste modo, da periferia em direcção ao centro – e não o inverso, como usualmente se verifica na divulgação de novas tecnologias.

tecnologias no processo democrático, acentuando as suas capacidades comunicacionais. Os promotores de algumas das experiências com maior impacto são, aliás, docentes e investigadores na área da sociologia (Amitai Etzioni) ou da ciência política (Ted Becker), atestando o interesse e o envolvimento da academia não só na reflexão mas, igualmente, na exploração das possibilidades de intervenção. Estes autores aproximam-se, deste modo, de uma noção de investigação-acção em que a actividade académica se encontra associada à intervenção no espaço de cidadania.

A reflexão sobre a relação entre as novas tecnologias e a política mantém-se presente, com regularidade, desde a década de 70, através de um conjunto diversificado de autores (para além dos citados, Barber 1984; Abramson, Arterton e Orren 1988; Slaton 1992; Rheingold 1993; Budge 1996; Becker e Slaton 2000, entre outros). Existe, independentemente do seu optimismo e da sua predisposição para a intervenção e realização de propostas e de experiências, um pressuposto comum aos vários autores: as novas tecnologias possuem a capacidade latente de permitir um maior envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisões políticas, inaugurando uma participação directa de massas<sup>3</sup>.

## 2. Teledemocracia e democracia electrónica: uma proposta conceptual

Começam a surgir, concomitantemente a este processo, novos termos que pretendem caracterizar o impacto da aplicação das novas tecnologias ao sistema político. Teledemocracia, democracia electrónica e ciberdemocracia são alguns dos termos mais referidos. Apesar da sua crescente utilização, não se encontra estabelecida uma aceção única e consensual, verificando-se antes a existência de uma pluralidade de aceções –e, em alguns casos, inclusivamente, a referência aos termos sem uma explicitação do sentido em que são entendidos.

É proposto, por este motivo, que se designe por teledemocracia -considerando que *tele*, do grego, significa "longe" ou "distância"- a utilização de meios que permitam reduzir os constrangimentos físicos e presenciais existentes no exercício da participação pública, em determinado regime democrático.

---

<sup>3</sup> Veja-se, para uma exploração recente deste pressuposto, Budge 1996: 6-34.

Surge, portanto, como determinante a maior liberdade de movimentos do cidadão e a redução dos custos inerentes à participação<sup>4</sup>, e não a natureza da tecnologia empregue.

A adoção de soluções de teledemocracia implica, tendencialmente, o exercício das formas previstas de participação pública a partir do domicílio de cada cidadão ou mesmo, eventualmente, o desaparecimento da exigência da presença física dos cidadãos em espaços pré-definidos. A participação pública é, no limite, no âmbito da acepção proposta para o conceito de teledemocracia, independente de um local específico, de um *topos*.

O conceito proposto reveste-se de uma natureza relativa, definindo-se no quadro de um determinado regime político –a democracia<sup>5</sup>. Os limites *alpha et omega* do conceito (e o seu conseqüente espaço de variação) respeitam aos moldes de exercício das formas previstas de participação pública. Um sistema democrático aproxima-se da teledemocracia através da redução dos constrangimentos físicos e presenciais associados ao exercício das formas de participação previstas, e não necessariamente através da sua modificação.

O conceito de teledemocracia surge, desta forma, revestido de uma natureza conservadora, na medida em que se encontra mais dependente do *modus operandi* do sistema democrático, da sua forma, do que propriamente da sua substância. Dois sistemas democráticos diferentes, prevendo estruturas de organização e canalização da participação diferenciadas, poderão aproximar-se da teledemocracia mantendo a sua estrutura inalterada. Tal não significa, contudo, que a aproximação de um sistema democrático à teledemocracia implique apenas alterações formais, ou do modo de funcionamento do sistema. O desaparecimento da relação existente entre o exercício de formas específicas de participação pública e a apropriação de determinados contextos territoriais para o seu exercício poderá implicar, por exemplo, modificações na dimensão ritual e no significado social da participação. Os "espaços públicos" poderão dar origem a um "espaço público virtual", reinventando a relação existente entre a participação pública e o espaço<sup>6</sup>. O exercício de formas de participação pública à distância

---

<sup>4</sup> A noção de custos inerentes à participação apresentada aproxima-se da perspectiva proposta por Downs (1957), apesar de esta se centrar exclusivamente nos custos de votação. Como refere o autor, "(...) 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." (Downs 1957: 265).

<sup>5</sup> A discussão da noção de democracia, apesar de constituir uma referência fundamental para a acepção proposta do conceito de teledemocracia, não será desenvolvida neste texto.

<sup>6</sup> O conceito de proxémia (Hall 1986), do âmbito da antropologia espacial, e relativo à análise da utilização que o homem faz do espaço, enquanto produto cultural específico, poder-se-à revelar útil na reflexão sobre esta questão. Veja-se, para uma utilização do conceito na análise do caso português, Stock 1997.

poderá ainda, e por paradoxal que possa parecer, implicar uma aproximação dos cidadãos ao processo de tomada de decisões políticas. A democracia à *distância* tornar-se-ia, desta forma, numa democracia com *maior proximidade*.

É proposto, por outro lado, que o conceito de democracia electrónica seja utilizado para designar a utilização de meios electrónicos no exercício da participação pública, em determinado sistema democrático. Surge, desta forma, como fundamental a tecnologia empregue, independentemente do seu impacto sobre a mobilidade e as exigências presenciais inerentes à participação.

A caracterização de uma experiência como experiência de democracia electrónica implica obrigatoriamente a utilização de meios electrónicos e não implica, necessariamente, a diminuição de constrangimentos físicos e presenciais no exercício das formas existentes de participação pública.

O conceito de democracia electrónica reveste-se, tal como o de teledemocracia, de uma natureza relativa e conservadora, na medida em que não implica a modificação das formas existentes de participação pública, mas sim o seu exercício através de meios electrónicos. Um sistema democrático aproxima-se, desta forma, da democracia electrónica através da possibilidade de exercício das formas previstas de participação pública através do recurso a meios electrónicos.

Mantém-se por abordar, contudo, a questão da determinação dos meios a que nos referimos, quando utilizamos a expressão "meios electrónicos". A abordagem a esta questão parece encontrar-se delimitada por dois extremos. De um lado, a solução pragmática de Hagen (1997), reduzindo os meios electrónicos à utilização de computadores; do outro, uma interpretação de tal forma literal da expressão que produz resultados sem sentido -a comunicação dos resultados eleitorais de uma assembleia de voto para uma instituição central, através de fax, torna-se, na lógica literal desta acepção, um exemplo de "democracia electrónica".

Uma condicionante julgada fundamental para a demarcação das experiências de democracia electrónica consiste na determinação do contexto de utilização da tecnologia. É proposto, desta forma, que estas experiências impliquem a utilização directa de meios electrónicos, por parte do cidadão, no exercício das formas estabelecidas de participação política.

Enquanto Arterton (1987), Hagen (1997) ou Monteiro (1999) utilizam como critério de operacionalização conceptual a utilização de tecnologia para desempenhar funções no processo democrático, de forma indeterminada, no âmbito do presente estudo é proposto que a democracia electrónica designe a

utilização de meios electrónicos, por parte dos cidadãos, no exercício das formas de participação pública estabelecidas. A tecnologia não é utilizada em parte indeterminada do processo democrático, para uma função incerta, mas pelo cidadão, no exercício dos seus direitos de participação.

A localização do contexto de utilização da tecnologia não é, no entanto, suficiente, na medida em que continua a ser possível aplicar, dentro desses limites, uma aceção literal para identificar a utilização de meios electrónicos.

É proposto, por este motivo, que a expressão "meios electrónicos" se refira fundamentalmente à utilização de meios informáticos (computadores e redes de computadores), telefone, rádio e televisão<sup>7</sup>.

### 3. Uma dimensão adicional: a participação pública

A definição proposta para os conceitos de teledemocracia e democracia electrónica, ao restringir-se às formas de participação existentes num determinado sistema democrático, acaba por não considerar uma das principais preocupações dos autores das experiências de aplicação de novas tecnologias ao sistema político: a transferência de poder para os cidadãos, aumentando o seu envolvimento político.

De facto, de acordo com as definições adoptadas, é possível que uma experiência de teledemocracia ou de democracia electrónica não transfira qualquer poder para os cidadãos, afirmando-se como mero aparato tecnológico ou comunicacional.

A participação pública não é, no entanto, relevante apenas pela importância que os autores das primeiras experiências de teledemocracia lhe conferiram, mas porque se afirma como a base da legitimidade democrática. A análise da participação pública não é, deste modo, um artifício teórico dispensável, mas um ponto central para a compreensão e caracterização da democracia electrónica emergente. Propomos, por este motivo, uma dimensão adicional, relacionada com este conceito. Pretende avaliar-se, através desta dimensão, o poder eventualmente transferido para os cidadãos em cada experiência.

Foi utilizada, na caracterização da participação pública, uma proposta inicialmente apresentada por Weidemann e Femers (1993) e posteriormente

---

<sup>7</sup> Veja-se, para uma abordagem das técnicas electrónicas ao serviço da comunicação, Breton e Proulx (1997: 83-99).

adaptada por Carver *et al.* (1998). Esta tipologia foi adaptada à análise do objecto de estudo específico, na investigação efectuada<sup>8</sup>.

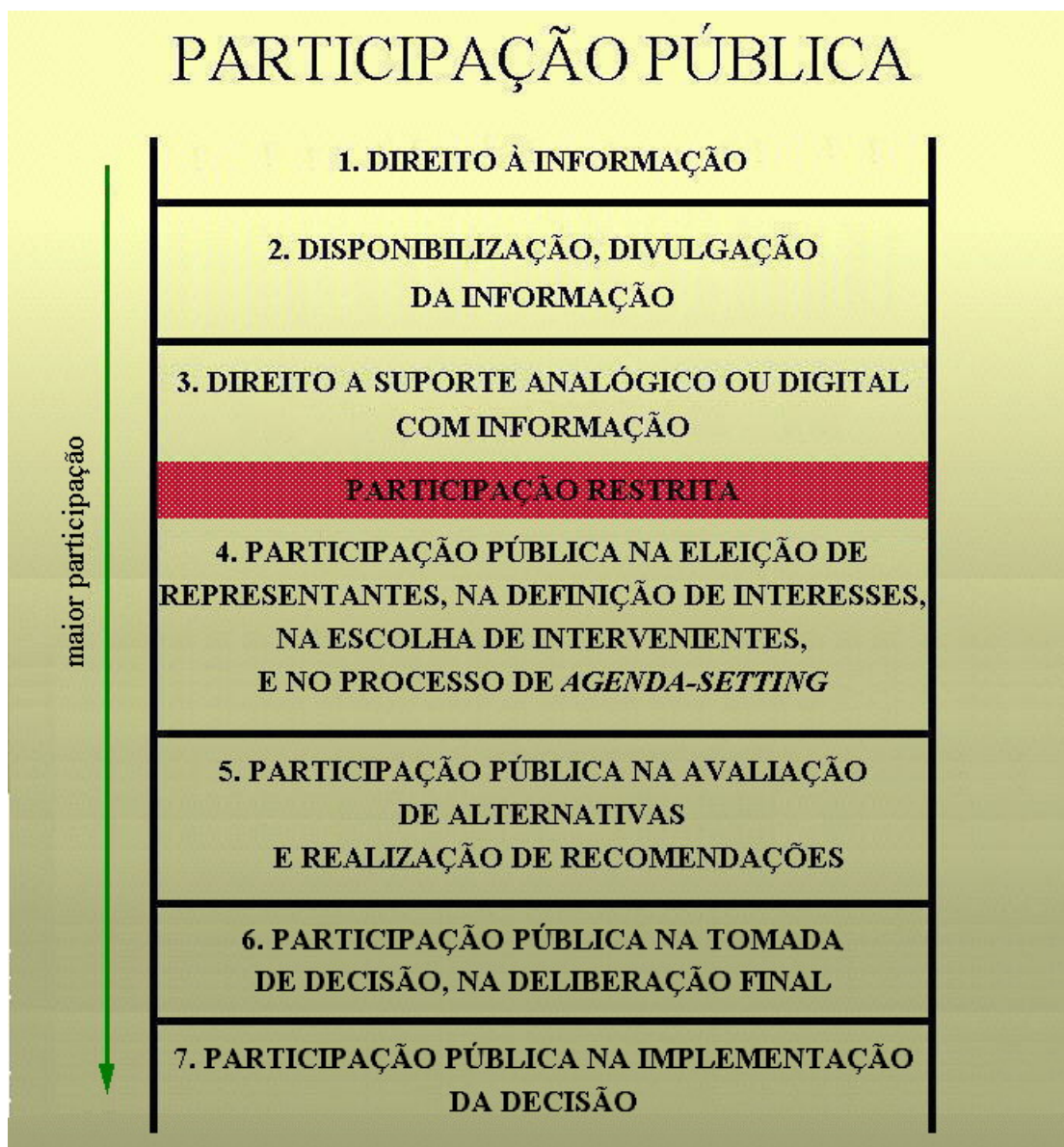
A participação pública é concebida como comportando 7 níveis diferenciados, encontrando-se ordenados de forma crescente na Figura 1 -em que o nível 7 representa o nível mais elevado de participação.

Os níveis de participação 1 a 3 configuram o domínio da participação pública restrita. A existência de formas de participação situadas nestes níveis não implica, sequer, a caracterização de um sistema como democrático. Os níveis 4 a 7 configuram o domínio da participação pública alargada. A existência de formas de participação situadas nestes níveis, em associação com outras características, implica a caracterização de um sistema como democrático.

---

<sup>8</sup> A adaptação contou, igualmente, com as sugestões de Ted Becker, a quem gostaria de agradecer a atenção e a disponibilidade.

**Figura 1. Níveis de participação pública**



Fonte: Adaptado de Carver *et al.* (1998: 7)

Pretende compreender-se, deste modo, se as experiências de teledemocracia e democracia electrónica permitem uma participação caracterizada como sendo do domínio da participação pública alargada, ou limitada à participação pública restrita.

#### 4. Um modelo de análise de experiências de teledemocracia e democracia electrónica

A definição proposta para os conceitos de teledemocracia e democracia electrónica tenta evitar o reducionismo tecnológico, através do qual se poderia reduzir a primeira à utilização de meios de telecomunicações, ou a segunda à utilização de meios electrónicos em qualquer função do processo democrático.

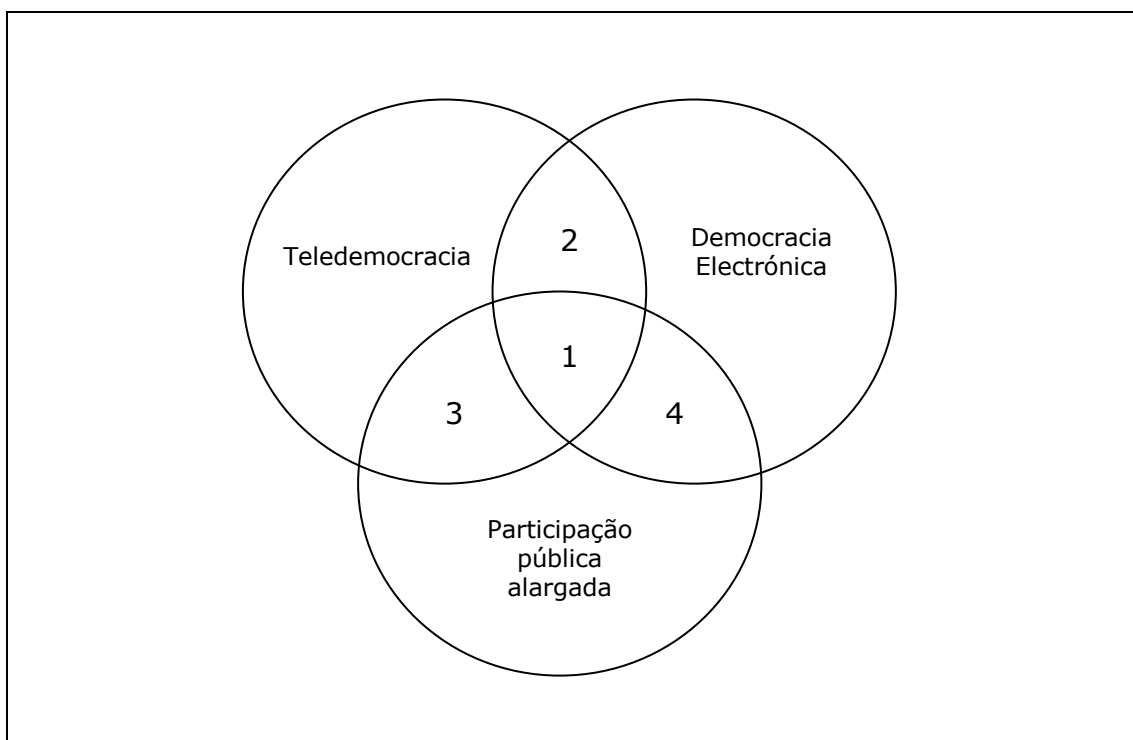
As definições propostas tentam evitar, de igual forma, a utilização de valores fundamentais para a caracterização global do sistema político na análise de algumas das suas dimensões. Considerar-se-ia, seguindo esta estratégia, a teledemocracia ou a democracia electrónica como implicando necessariamente uma transferência de poder para os cidadãos. Ambos os conceitos surgiriam assim associados a uma inerente democratização do sistema político. Contudo, tanto a possibilidade de os cidadãos exercerem os seus direitos cívicos com menos constrangimentos físicos e presenciais (o nosso conceito de teledemocracia), como a utilização de meios electrónicos no exercício desses direitos (democracia electrónica) não implicam uma necessária democratização do sistema nem o alargamento da participação pública.

Termos como "democracia electrónica", "teledemocracia", "ciberdemocracia", "democracia da sociedade da informação" ou "teleparticipação" podem ser utilizados como meros recursos discursivos, não existindo qualquer correspondência entre o imaginário de uma "democracia do futuro" e o aumento do poder conferido aos cidadãos. Por outro lado, e embora possa parecer redundante afirmá-lo, não é inútil lembrar que a democratização de um sistema não implica a aproximação à teledemocracia ou à democracia electrónica.

Tendo presente a relevância das questões que se levantam na análise das relações entre os três elementos fundamentais de caracterização (os conceitos de teledemocracia, democracia electrónica e participação pública), é proposto um modelo que recorra à sua articulação. Estes conceitos não serão assim utilizados de forma isolada, mas através de uma forma de caracterização que explore as suas complementaridades e zonas de sobreposição.

É proposta a exploração dessas complementaridades e zonas de sobreposição a partir do diagrama apresentado na Figura 2.

**Figura 2.** Zonas de sobreposição entre os conceitos de teledemocracia, democracia electrónica e participação pública alargada



É possível identificar uma zona de sobreposição entre teledemocracia e democracia electrónica verificando-se, simultaneamente, a implementação de formas de participação pública alargada. A esta situação corresponde a zona 1. As experiências representadas nesta zona permitem aos cidadãos exercer formas de participação pública alargada com menos constrangimentos físicos e presenciais e implicam, simultaneamente, a utilização de meios electrónicos.

Outra possibilidade consiste na sobreposição entre teledemocracia e democracia electrónica, sem a utilização de formas de participação pública alargada -situação representada na zona 2. As experiências representadas nesta zona permitem aos cidadãos exercer formas de participação pública restrita com menos constrangimentos físicos e presenciais e implicam a utilização de meios electrónicos.

A zona 3 representa a sobreposição das noções de teledemocracia e de participação pública alargada. As experiências representadas neste espaço permitem aos cidadãos exercer formas de participação pública alargada, com

menos constrangimentos físicos e presenciais, não sendo utilizados meios electrónicos.

A zona 4 representa, por fim, a sobreposição das noções de democracia electrónica e de participação pública alargada. As experiências representadas neste espaço permitem aos cidadãos exercer formas de participação pública alargada e implicam, simultaneamente, o recurso a meios electrónicos -mas sem qualquer modificação dos constrangimentos físicos e presenciais existentes.

A caracterização de uma experiência através da aplicação do modelo proposto implica a disponibilidade de uma quantidade significativa de informação. Este processo revela-se, contudo, relativamente complexo, sujeito a alguns espaços de ambiguidade, devido à existência de várias dimensões de caracterização e à parcial sobreposição entre si.

Estas características são no entanto consideradas como positivas, e não como pontos da tipologia a solucionar. Uma caracterização deve recorrer ao máximo de informação disponível, e as experiências de teledemocracia e democracia electrónica encontram, na realidade, espaços de sobreposição, indefinição e ambiguidade.

## 5. Âmbito de análise

O âmbito de análise encontra-se circunscrito, no estudo realizado, ao domínio específico do conceito de democracia electrónica.

A questão orientadora da pesquisa efectuada é a seguinte:

As políticas públicas sobre democracia electrónica e as experiências realizadas em Portugal remetem para o exercício de formas de participação pública alargada?

A informação empírica considerada consistiu no conjunto das 72 medidas do *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal* (Ministério da Ciência e Tecnologia 1997), das 10 acções do programa *Cidades Digitais* (*idem* 1997a) e

nas 48 metas do programa *Aveiro Cidade Digital* (Câmara Municipal de Aveiro, Universidade de Aveiro e Portugal Telecom/CET s/d).

A selecção da informação empírica a utilizar recaiu sobre estes documentos por vários motivos. Em primeiro lugar, porque todos os documentos se encontram fortemente orientados para a utilização de meios electrónicos (e, de forma mais precisa, de meios informáticos), inscrevendo-se portanto no domínio do conceito adoptado de democracia electrónica. Para além disso, O *Livro Verde* surge como o documento fundamental no estabelecimento de objectivos políticos para a Sociedade da Informação, determinando linhas de orientação e objectivos a atingir na intervenção do Estado. A forma privilegiada como o *Livro Verde* estabelece esses objectivos é através da apresentação de medidas a implementar –que constituíram o objecto de análise deste estudo.

O programa *Cidades Digitais*, formalmente iniciado em 1998, pretende concretizar alguns dos objectivos estabelecidos no Livro Verde, conferindo desde cedo uma visibilidade acrescida aos objectivos a atingir no domínio da Sociedade da Informação.

O programa *Aveiro Cidade Digital* é o primeiro programa a surgir, no âmbito do programa *Cidades Digitais*, sendo, adicionalmente, o que se encontra em estado de desenvolvimento mais avançado.

Para além dos motivos indicados, a escolha recaiu sobre estes documentos devido ao facto de serem do domínio público, encontrando-se inclusivamente disponíveis *online*. Torna-se possível, desta forma, a replicação da análise efectuada e a comparação dos resultados obtidos, testando a validade da análise de conteúdo efectuada.

## Referências

- Arterton, Christopher (1987). *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?*. Newbury Park: Sage.
- Abramson, Jeffrey, F. Christopher Arterton e Garry R. Orren (1988). *The Electronic Commonwealth*. Nova Iorque: Basic Books.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press.
- Becker, Ted e Christa Daryl Slaton (2000). *The Future of Teledemocracy*. Londres e Westport CT: Adamantine Studies of the 21<sup>st</sup> Century e Greenwood Publishing.
- Breton, Philippe e Serge Proulx (1997). *A Explosão da Comunicação*. Lisboa: Bizâncio.
- Budge, Ian (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Londres: Polity Press.
- Câmara Municipal de Aveiro, Universidade de Aveiro e Portugal Telecom/CET (s/d). *Programa Aveiro – Cidade Digital*. Lisboa: Missão para a Sociedade da Informação, <<http://www.missao-si.mct.pt/cidadesdigitais/documentos.htm>> (Março de 1999).
- Carver, Steve, Richard Kingston e Ian Turton (1998). *Accessing GIS over the Web: an aid to Public Participation in Environmental Decision-Making*. Leeds: University of Leeds, <<http://www.ccg.leeds.ac.uk/vdmisp/publications/paper1.html>> (Fevereiro de 1999).
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nova Iorque: Harper & Row.
- Etzioni, Amitai (1971). "Cable TV: Instant Shopping or Participatory Technology", *Social Policy*, Vol. 2, No. 4: 52-55.
- Etzioni, Amitai (1972). "Minerva: An Electronic Town Hall", *Media Ecology Review*, Vol. II, No. 3: 3-5.
- Etzioni, Amitai (1972a). "Minerva: An Electronic Town Hall", *Policy Sciences*, Vol. 3, No. 4: 457-474.
- Hagen, Martin (1997). *A Typology of Electronic Democracy*. S/I: Justus-Liebig-Universität of Giessen, <[http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag\\_en.htm](http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm)> (Janeiro de 1999).
- Hall, Edward T. (1986). *A Dimensão Oculta*. Lisboa: Relógio D' Água.

- Henderson, Hazel (1970). "Computers: Hardware of Democracy", *Forum 70*, Vol. 2, No. 2, e <<http://www.auburn.edu/tann/hazel/forum.html>> (Março de 1999).
- Ministério da Ciência e da Tecnologia (1997). *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*. Lisboa: Missão para a Sociedade da Informação, e <[http://www.missao-si.mct.pt/livro\\_verde/](http://www.missao-si.mct.pt/livro_verde/)> (Março de 1999).
- Ministério da Ciência e da Tecnologia (1997a). "*Cidade Digital*": *Antecipar o Próximo Milénio*, Descrição Sumária (Documento Provisório). Lisboa: Missão para a Sociedade da Informação, e <<http://www.missao-si.mct.pt/cidadesdigitais/documentos.htm>> (Março de 1999).
- Monteiro, Nuno Peres (1999). *Democracia Electrónica*. Lisboa: Gradiva.
- Pool, Ithiel de Sola (1973) (Ed.). *Talking Back: Citizen Feedback and Cable Technology*. Cambridge MA e Londres: The MIT Press.
- Rheingold, Howard (1993). *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Slaton, Christa Daryl (1992). *Televote: expanding citizen participation in the quantum age*. Nova Iorque: Praeger.
- Smith, Ralph Lee (1972). *The Wired Nation -Cable TV: the electronic communications highway*. Nova Iorque: Harper & Row.
- Stock, Maria José (1996). "Regionalização, democracia (participativa) e proximidade: algumas reflexões", *Economia e Sociologia*, No. 62: 15-20.
- Weidemann, I. e S. Femers (1993). "Public participation in waste management decision-making: analysis and management of conflicts", *Journal of Hazardous Materials*, No. 33: 355-368.
- Winston, Brian (1998). *Media Technology and Society -A history: From the Telegraph to the Internet*. Londres: Routledge.