

A MINHA ALDEIA É TODO O MUNDO: UMA REFLEXÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO CÍVICA

Jorge Constantino

jorge.constantino@esg.ipsantarem.pt
Escola Superior de Gestão
Instituto Politécnico de Santarém

Luís Borges Gouveia

lmbg@ufp.pt
Faculdade de Ciência e Tecnologia
Universidade Fernando Pessoa

Resumo

O uso de meios electrónicos para suporte à actividade do governo e da administração pública central e local, permite que o Estado desenvolva com os cidadãos novas formas de relacionamento. Entre estas, destaque para a interacção directa e mediada electrónicamente entre cada cidadão ou grupo de cidadãos que o pretenda e os diferentes organismos públicos, dando dessa modo lugar a uma nova proposta de participação pública designada por e-participação. O trabalho apresenta uma reflexão sobre este novo paradigma de participação cívica e sobre o seu contributo para a melhoria dos processos e das estruturas democráticas, destacando-se o potencial que possui para a melhoria da qualidade da própria democracia.

Palavras chave – e-participação; e-governo; participação pública; Sociedade da Informação.

“Minha aldeia é todo o mundo.
Todo o mundo me pertence.
Aqui me encontro e confundo
com gente de todo o mundo
que a todo o mundo pertence”

(António Gedeão)

1. Introdução

As Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) têm promovido mudanças que não são meramente tecnológicas, pois, dando suporte a novas formas de estado, os cidadãos e as organizações comunicarem entre si, levam ao aparecimento também de novas estruturas sociais e económicas e a formas emergentes de governação (Europeias, 2004). Isso é perceptível na crescente atenção dada por muitos países ao e-Governo (*e-Government*), um termo sinónimo de administração central e local em linha (mediada por meios electrónicos) e que se refere à oferta de serviços públicos menos burocratizados e mais centrados nos cidadãos, recorrendo às TIC para conseguir ganhos de eficiência e de eficácia nos vários níveis do Estado e da Administração Pública, tanto nas suas relações

internas, G2G, como nas suas relações com o exterior, G2B e G2C¹ (Alves & Moreira, 2004). Em Gouveia (2004) são apresentados os conceitos essenciais e discutidas de forma alargada as implicações da adopção do e-governo no contexto nacional.

Designa-se por e-Participação a área de intervenção do e-Governo com a qual se pretende promover a tomada de decisão participativa, inclusiva e consciente, por parte dos cidadãos (Gouveia, 2004). Neste contexto, a Internet é um caso especialmente relevante, pois tem contribuído de forma decisiva para uma mudança de paradigma no modo de actuação da administração que, progressivamente, vai sendo obrigada a trabalhar num novo modelo: em rede. Este modelo pode ter um profundo impacto na quantidade e na qualidade das relações de que os governos cada vez mais necessitam, num momento de progressivo desencanto dos cidadãos com os processos políticos (Richard, 2000).

Neste artigo propomo-nos reflectir sobre este novo paradigma de participação cívica e sobre o seu contributo para a melhoria dos processos e das estruturas democráticas, ou seja, para a melhoria da qualidade da própria democracia.

2. Cidadania Participativa

O **conceito de cidadania** não se restringe nem se confunde com o conceito de **nacionalidade**: enquanto este se centra no estatuto legal conferido às pessoas, na sua relação com o país, a cidadania remete-nos para um ideal normativo que faz apelo à noção de pertença a uma comunidade e à participação na sua vida.

Putnam (Putnam, 1993, 2000) constrói o conceito de capital social com base nas ligações entre indivíduos – as redes sociais e as normas de reciprocidade e de confiança que emergem entre eles. Desta forma, o conceito de capital social aprofunda o conceito de “virtudes cívicas”, pois considera que estas são mais poderosas quando inseridas numa rede de relações sociais recíprocas (uma sociedade de pessoas civicamente virtuosas mas isoladas uns dos outros não é necessariamente rica em capital social). Assim, para Putnam, reforçar a participação cívica é pôr em acção o capital social, o que pode ser feito através (Graham Longford, 2005): de serviços prestados à comunidade (por exemplo, trabalhos de voluntariado), da participação cultural (por exemplo, em associações recreativas) e da participação política (por exemplo, actos eleitorais).

A participação política reflecte o empenhamento da sociedade (cidadãos, associações cívicas, etc) na formação, aplicação e controlo das políticas públicas, o que se consubstancia em qualquer iniciativa que vise influenciar, de forma directa ou indirecta, essas políticas (actos eleitorais e referendários; pedidos de informação e discussões públicas; apresentação de propostas; reclamações; contactos com a classe política; ...). A importância deste tipo de participação é realçado pela OCDE quando considera o reforço da relação com os cidadãos um investimento numa melhor forma de fazer política e um elemento fundamental da boa governação, que permite explorar novas fontes de ideias e de informações politicamente relevantes, aumentar a confiança dos cidadãos na administração, promover a qualidade da democracia e reforçar as capacidades cívicas (OCDE, 2001).

¹ **G2G (Government to Government)**: relações internas que envolvem acções e funções de diferentes níveis do Estado ou departamentos da Administração Pública. Podem concretizar-se a nível horizontal (por exemplo: entre serviços pertencentes a dois ou mais Ministérios) bem como a nível vertical (por exemplo: entre os Municípios e a Administração Central); **G2B (Government to Business)**: relações externas que envolvem a interacção com as empresas. Incluem os processos de compras e estabelecimento de contratos para prestação de serviços por empresas, assim como funções reguladoras e de recolha (e transmissão) de informação (por exemplo: para efeitos fiscais); **G2C (Government to Citizens)**: relações externas que envolvem a interacção com os indivíduos enquanto cidadãos. Incluem a transmissão e recolha de informação, a prestação de serviços e também os processos de consulta e participação (Alves & Moreira, 2004).

Ainda de acordo com a OCDE, o reforço da relação governo-cidadãos envolve um largo espectro de interacções, divididas em três grandes grupos: informação (produzida pelo governo para consulta dos cidadãos), auscultação (dos cidadãos sobre aspectos concretos da governação) e participação activa (dos cidadãos nos processos de decisão, mas na qual esta cabe à administração). Estes grupos correspondem a patamares cada vez mais exigentes do exercício da participação cívica.

No caso português, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos, na resolução dos problemas nacionais, é, de acordo com a Constituição da República Portuguesa (AR, 2005) uma das tarefas fundamentais do Estado (cf. art. 9º, alínea c). Este objectivo geral é regulamentado em diversas vertentes, numa lógica compatível com a trilogia informação/auscultação/participação activa, desde o simples acesso à informação até à participação na tomada de decisão, passando pelos aspectos relacionados com a igualdade dos cidadãos no exercício dos seus direitos de participação cívica. São disto exemplo:

- 2.1. Os direitos e deveres económicos, sociais e culturais. Em várias situações concretas, é conferida à participação dos cidadãos a dignidade de direito reconhecido. Com impacto na gestão do território, refira-se: o caso da habitação e do urbanismo, em que *"é garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de qualquer outros instrumentos de planeamento físico do território"* (cf. art. 65º, nº 5); e o caso do ambiente e da qualidade de vida, em que incumbe ao Estado realizar um conjunto de iniciativas *"... com o envolvimento e a participação dos cidadãos"* (cf. art. 66º, nº 2).
- 2.2. A organização do poder político. A participação política dos cidadãos é considerada uma condição e um instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, *"devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos"* (cf. art. 109º). E no que concerne à Estrutura da Administração Pública, é estabelecido que, no processamento da actividade administrativa, se deve assegurar *"a participação dos cidadãos na formação das decisões ... que lhes disserem respeito"* (cf. art. 267º, nº 5), sendo-lhes ainda garantido o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos (cf. art. 268º, nº 2).

3. Entraves à Cidadania Participativa

Numa perspectiva idealista, a cidadania participativa contribui para a definição de políticas públicas melhor informadas, para promover a transparência e a responsabilização das administrações e, por essa via, a confiança dos cidadãos nas instituições. Mas numa perspectiva realista, naquela em que se deve ter em conta alguns parâmetros para avaliar a participação (dimensão, diversidade e qualidade da participação; representatividade social da participação; estímulos concedidos à promoção da participação; entre outros), é possível perceber que o ideal da cidadania participativa, mesmo que defendido pela Constituição da República, ainda está longe de se poder considerar satisfatório em Portugal.

Estudos recentes (Delicado, 2006) explicam que isso se relaciona com existência de barreiras que inibem a participação, das quais destacamos as seguintes: a persistência dos efeitos de um regime autoritário, que reprimiu o associativismo e a participação; uma estrutura social marcada ainda por baixos níveis médios de escolaridade e de rendimento; um mercado de trabalho pouco propício às actividades cívicas, com taxas elevadas de emprego feminino, pouco emprego a tempo parcial, precariedade e níveis salariais baixos que estimulam o pluri-emprego; a escassa tradição do aparelho político-institucional português aceitar o diálogo com e a participação na tomada de decisão dos grupos de interesse e

organizações não governamentais, restringindo-se quase a noção de democracia à participação eleitoral.

Os baixos níveis de participação cívica parecem, assim, reflectir a falta colectiva de hábitos nesse domínio e as dificuldades pessoais sentidas pelos cidadãos (económicas; educativas; de tempo disponível; de informação sobre oportunidades de participação; do "não saber como" participar; e, mesmo, das competências para o fazer com entendimento dos contextos e matérias associadas). Pelo que é um factor crítico de sucesso, de qualquer iniciativa que vise promover a participação dos cidadãos, conseguir libertar as pessoas e a sociedade daqueles constrangimentos, nomeadamente: tornando menos restritivo o acesso aos locais de participação (em termos de acesso físico, de flexibilidade de horários e do consumo de tempo exigido); seduzindo os cidadãos para essa tarefa, evidenciando as possibilidades de participação e facilitando a sua realização.

4. A Globalização da Participação

Para alguns autores, assiste-se ao declínio da participação cívica em muitas democracias ocidentais (Putnam, 2000). Mas é muito díspar a situação de cada país. Assim, o Canadá parece não ter sofrido do grande declínio na participação cívica que Putnam diz ter acontecido nos EUA ao longo das últimas décadas (Graham Longford, 2005). Poelmans (Poelmans, 2005), referindo-se ao caso da Holanda, afirma que as pessoas não diminuíram o seu interesse nos assuntos políticos: alteraram-nos (a diminuição drástica do número de militantes partidários contrasta com o aumento do número de membros de organizações como a Green Peace e a Amnistia Internacional). Já quanto a Portugal, se é verdade que persistem baixas taxas de participação cívica, elas tendem a elevar-se, embora muito ligeiramente, no que diz respeito aos jovens (Delicado, 2006), o que pode ser indiciador de alguma alteração de tendência.

Mas a situação é suficientemente problemática para que as preocupações com as questões participação cívica tenham sido assumidas, ao mais alto nível, na Declaração do Milénio das Nações Unidas, onde os países subscritores se comprometem, no âmbito dos "Direitos Humanos, Democracia e Boa Governança", a trabalhar colectivamente para conseguir que os processos políticos sejam mais abrangentes, de modo a permitirem a participação efectiva de todos os cidadãos, em todos os países (ONU, 2000).

Isto indicia aquilo que poderemos designar como uma globalização da participação. Porque cada vez mais a "minha aldeia é todo o mundo", a noção de pertença a uma comunidade não inviabiliza a noção de pertença a outra(s) comunidade(s), integradas ou independentes umas das outras. Progressivamente, cada cidadão pode desempenhar mais papéis como agente de participação, o que torna essa sua tarefa mais exigente e mais complexa. Por exemplo, o exercício da cidadania no nível mais baixo da organização política do Estado português (comissão de moradores) não é incompatível com o seu exercício em níveis superiores (Junta de Freguesia, Município, e a níveis mais elevados). Tal como o exercício da cidadania portuguesa não é incompatível com o exercício da cidadania europeia. E de uma forma ainda mais abrangente, todos os cidadãos são chamados a intervir nos assuntos de alcance planetário, como a paz, os direitos humanos ou o ambiente. Aquilo que designamos por globalização da participação não é, pois, mais do que a assumpção de que, se minha aldeia é todo o mundo", então "todo o mundo me pertence", pelo que somos responsáveis por tudo o que se passa à nossa volta, independentemente da distância física que nos separe do local dos acontecimentos. Eliminar a barreira da distância é um dos contributos da sociedade da informação.

Esta questão é pertinente porque, não estando ainda enraizada uma dinâmica de participação local suficientemente forte, o ideal da democracia participativa arrisca-se a desmoronar-se no âmbito de uma participação globalizada. Num cenário de

maior complexidade das sociedades modernas e dos processos participativos, o *deficit* participativo ganha mais visibilidade e arrasta consequências com maior impacte.

Que respostas é que se podem avançar? Quais os mecanismos disponíveis para prover este tipo de respostas?

5. Participação e Sociedade de Informação

É neste contexto que as TIC são vistas como um importante instrumento para a promoção da participação cívica, não só porque abrem novos canais de comunicação entre eleitores e eleitos e porque criam novas possibilidades de os cidadãos intervirem nas decisões dos vários níveis da administração (central, local, entre outros), mas também porque dão suporte ao aparecimento de novas comunidades (virtuais) de participação (assentes em afinidades de interesses e independentes de constrangimentos geográficos, horários, ou mesmo de interesses complementares, potencialmente divergentes), mais ou menos organizadas, e que recorrem, por exemplo, a blogs, fóruns, chats, mails, wikis, petições electrónicas e a outros meios que se reinventam quase a uma cadência diária, para realizar a sua participação cívica (expressão de opiniões; organização de movimentos de intervenção; organização de petições; reclamações; e mesmo, actividades colectivas espontâneas).

Mas importa perceber se e como é que as TIC estão a fazer mudar os sistemas democráticos, de forma a prevenir excessos de expectativas que se transformem em grandes decepções. Propõem-se três abordagens para conceptualizar o modo como a Internet afecta o capital social (Quan-Haase & Wellman, 2002): de uma forma transformativa para os contactos sociais e para o envolvimento cívico, em que as solidariedades baseadas em grupos locais dão lugar a redes mais dispersas em termos geográficos e de interesses; de uma forma reduzora, em que as actividades lúdicas captam o interesse das pessoas, que ficam assim menos disponíveis para os assuntos da sua comunidade; e de uma forma suplementar, em que se criam novos padrões de contacto social, que as pessoas passam a usar para os fins que perseguem, em paralelo com os meios que já usavam (contactos pessoais, telefone, carta, grupos de influência e organizações políticas tradicionais).

Norris considera mais pessimista a opinião dos que acham que a Internet servirá para reforçar a voz dos que já são politicamente activos, mantendo excluídos os excluídos, e mais optimista a opinião dos que acham que a Sociedade da Informação reforçará os níveis de participação política (Norris, 2004). Este trabalho assume a falta de evidências que permitam ter uma visão mais clara sobre assunto, mas sugere que, na Europa, o desenvolvimento da Sociedade da Informação tem tido consequências mais positivas para o activismo motivado por causas (anti-guerra; anti-globalização; alimentos geneticamente modificados; direitos dos animais; ambiente; e mesmo em Portugal como o caso recente da petição a favor da proibição de fumar em locais públicos) do que para a participação massificada em torno de campanhas e de eleições. E explica que tal acontece, não por a Sociedade da Informação orientar os novos movimentos sociais que promovem aquelas causas, mas por ela facilitar a sua organização, a sua mobilização e a sua expressão.

O facto de as dinâmicas sociais revelarem diferentes velocidades de adaptação às TIC, ajuda Williams a contestar o determinismo tecnológico (a crença que as novas tecnologias têm uma capacidade intrínseca de modelar e de transformar a sociedade, como visão prevaiente dos críticos actuais sobre o papel das TIC na nossa sociedade), pois isso mostra que diferentes culturas e diferentes regimes políticos utilizam as tecnologias emergentes de modos muito diferentes (Jenkins & Thorburn, 2003). No modelo de Williams, o impacto de novos meios é evolucionário e não revolucionário, já que resulta de uma extensa negociação ou contestação

entre várias forças, umas bem estabelecidas e outras emergentes, uma resistindo e outras aderindo à mudança. Daqui resulta a impossibilidade de aceitar que o uso da tecnologia digital levará, inevitavelmente, a mais liberdade e a mais democracia. Será do jogo destas forças que cada contexto específico se apropriará das TIC para uso em participação pública.

Outro contributo para a rejeição do determinismo tecnológico é dada por Sáez, que diz que um dos aspectos chave para a incorporação criativa das TIC é a compreensão de que não basta introduzir a Internet para se trabalhar em rede, pois as instituições de natureza social que não se dotaram de uma organização flexível, horizontal e interconectada com outras organizações, não será a que melhor aproveita estes novos meios disponibilizados pelas TIC (Sáez, 2005).

6. Comentários finais

O poema de António Gedeão (1958) intitulado a "A Minha Aldeia" serviu de mote para a presente reflexão. Nele é escrito "*Minha aldeia é todo mundo*", o que pode ser facilmente associado com o fenómeno da globalização que actualmente nos afecta enquanto cidadãos e também às próprias organizações, sejam elas privadas ou pertencentes ao estado. O poema continua: "*Todo o mundo me pertence*" assumindo o carácter de cidadão do mundo que a Rómulo de Carvalho lhe cabia de facto na sua dimensão que aliava um lado humanista a outro científico que é tão actual e que no já distante e diverso ano de 1958 parecia tão improvável de se adequar ao século XXI. O mesmo autor concluiu o seu verso com "*Aqui me encontro e confundo/com gente de todo o mundo/que a todo o mundo pertence.*", tornando ainda mais visível a importância de interagir e de nos ligarmos em rede e de esta tender de facto a criar dinâmicas com interligações que facilmente atingem uma escala maior que a do indivíduo.

Desta modo, a participação pública encontra nos meios tecnológicos formas emergentes de relacionar os cidadãos com as suas instituições e de permitir uma maior proximidade entre elementos de uma mesma comunidade, potenciando a sua capacidade de mobilização e influência. Será pois adequado procurar novos mecanismos que promovam a participação pública integrando a Internet e os seus diferentes serviços, fomentando o surgimento de meios de e-participação que permitam ao cidadão ver reconhecido o seu esforço e tornem visível os resultados e as consequências que podem originar – desafio tão grande para o cidadão, como para os organismos do estado que tem de acomodar este tipo de práticas na sua actividade.

Bibliografia

AR. (2005). *Constituição da República Portuguesa - VII Revisão Constitucional*, from http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/

Delicado, A. (2006). *Associativismo, Voluntariado e Cidadania: os jovens em Portugal e na Europa*. Paper presented at the Colóquio Internacional - Movimento Estudantil: Dilemas e Perspectivas.

Europeias, C. C. (2004). Challenges for the European Information Society beyond 2005 - Comissão das Comunidades Europeias.

Gedeão, A. (1958). Poema A Minha Aldeia in *Teatro do Mundo*. Atlântida. Coimbra.

Gouveia, L. B. (2004). *Local E-Government - a Governação Digital na Autarquia*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação - Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, S.A.

- Graham Longford. (2005). Community Networking and Civic Participation in Canada: A Background Paper.
- Jenkins, H., & Thorburn, D. (2003). *Democracy and New Media*: The MIT Press.
- Martin, P. P. (2006). Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño. *Revista TEXTOS de la CiberSociedad*, 9.
- Norris, P. (2004). UNESCO World Report. Building Knowledge Societies: The renewal of democratic practices in knowledge societies.
- Norris, P. (2004). UNESCO World Report. Building Knowledge Societies: The renewal of democratic practices in knowledge societies.
- OCDE. (2001). Citizens as Partners: Information, consultation and public participation in policy-making.
- ONU. (2000). Nações Unidas - Declaração do Milénio. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- ONU. (2003). World Public Sector Report 2003 - E-Government at the Crossroads. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- Poelmans, M. (2005). *Internet and Community Participation*. Paper presented at the REVIT Annual Conference 'Bonding & Bridging', Tilburg.
- Putnam, R. D. (1993). The prosperous community: social capital and public life. *American Prospect*, 4(13).
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Quan-Haase, A., & Wellman, B. (2002). *How does the Internet Affect Social Capital*
- Richard, E. (2000). *Lessons from the Network Model for Online Engagement of Citizens*. Paper presented at the LENTIC Colloquium: Quelle administration publique dans la société de l'information?, Bruxelles.
- Sáez, V. M. M. (2005). El deseo de enredarse y el peligro de liarse. Un autodiagnóstico sobre los procesos de apropiación de internet por parte de los movimientos sociales y la ciudadanía activa. *Revista TEXTOS de la CiberSociedad*, 9.

MY TOWN IS THE WORLD: A DISCUSSION ON PUBLIC PARTICIPATION

Jorge Constantino

jorge.constantino@esg.ipsantarem.pt
Management high School
Instituto Politécnico de Santarém

Luís Borges Gouveia

lmbg@ufp.pt
Science and Technology Faculty
University Fernando Pessoa

Abstract

The use of electronic support for government and public administration allows the development of state new relationship interaction styles. Among those, our special attention goes to the direct interaction between citizens or groups of citizens and a diversity of public organisations. Such kind of public interaction is often named as e-participation. This work presents a discussion about civic participation and how it can contribute to the fostering of both the processes and the democratic structures. In particular, the discussion on how e-participation can help on the improvement of democracy quality is made.

Keywords – e-participation; e-government, public participation; Information Society.