



ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A eficácia dos sistemas de petições na Europa

O impacto da modernização do caso português, em particular

Tiago Rui Magalhães Barreto Tibúrcio

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Ciência Política

Orientador:

Professor Doutor André Freire

Professor Associado com Agregação

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Fevereiro, 2017



ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A eficácia dos sistemas de petições na Europa

O impacto da modernização do caso português, em particular

Tiago Rui Magalhães Barreto Tibúrcio

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Ciência Política

Júri:

Doutora Maria Helena Chaves Carreiras (Presidente do júri por delegação do Reitor do ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa)

Doutor Manuel Augusto Meirinho Martins, Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

Doutora Cristina Leston-Bandeira, Professora da School of Politics and International Studies, University of Leeds

Doutor Enrico Borghetto, Investigador no Centro de Estudos de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Doutor António Filipe Gaião Rodrigues, Professor Auxiliar Convidado da Universidade Europeia

Doutor André Renato Leonardo Neves dos Santos Freire, Professor Associado com Agregação do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa (orientador)

Fevereiro, 2017

**Tese de Doutoramento financiada
pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia
(Bolsa de Doutoramento - referência
SFRH / BD / 77697 / 2011)**

Dedicatória

À Ana, ao Pedro e à Mariana.

À democracia,
que passa, no momento em que submeto esta tese,
por dias particularmente difíceis.

Resumo

A maioria dos parlamentos da UE prevê o direito de petição, um instrumento de participação dos cidadãos quase tão antigo como os parlamentos. Todavia, este tem sido, desde o final do milénio, objeto de reformas institucionais que visam, através das chamadas petições eletrónicas (petições-E), impulsionar o envolvimento dos cidadãos. Este trabalho oferece uma grelha para avaliar a eficácia dos sistemas de petições parlamentares, tendo a análise realizada ao nível dos parlamentos da UE mostrado a importância das ferramentas institucionais ligadas às petições-E. Recorremos em particular ao caso português para aferir o impacto das petições-E, nomeadamente ao nível do comportamento dos principais atores deste direito (cidadãos, parlamento e governo), confrontando-o com o sistema convencional. Através de um inquérito aos peticionários, mostramos que a introdução das petições-E incrementou os objetivos prosseguidos pelo direito de petição, trazendo mais pessoas, mais jovens e menos habituadas a uma participação política ativa, promovendo uma resposta mais eficaz do parlamento e do governo. Também mostramos a relevância da avaliação deste processo pelos peticionários, tanto para a forma como avaliam o resultado deste exercício como para a confiança nas instituições políticas.

Palavras-chave: Parlamentos, envolvimento dos cidadãos, direito de petição, petições eletrónicas (petições-E), participação

Abstract

Most parliaments in the EU provide for the right of petition, an instrument almost as old as parliaments. Since the dawn of the millennium, however, it has been the subject of institutional reforms aimed at boosting the involvement of citizens through the so-called electronic petitions (E-petitions). This study provides a framework for assessing the effectiveness of parliamentary petition systems, and the analysis carried out at EU level has shown the importance of institutional tools linked to E-petitions. In particular, we turn to the Portuguese case to assess the impact of E-petitions, namely on the behavior of the main actors of this right, in comparison with the conventional system. Through a survey to the petitioners, we have shown that E petitions meet more and more the goals of this right by bringing more people, younger and less used to active political participation, promoting a more effective response from parliament and government. We also show the relevance of the evaluation of the petition process by the petitioners, both for the way they assess the outcomes of this exercise and for trust in political institutions.

Keywords: Parliaments, citizens engagement, right of petition, e-petitions (E-petitions), participation

Agradecimentos

À Fundação para a Ciência e a Tecnologia, pelo financiamento deste estudo (Bolsa de Doutoramento - referência SFRH / BD / 77697 / 2011).

À Assembleia da República, na pessoa da ex-Presidente Assunção Esteves, assim como à Dr.^a Cláudia Ribeiro e ao Dr. João Amaral - responsáveis, respetivamente, à data, pela Direção de Serviços de Apoio Técnico e Secretariado (DSATS) e Divisão de Apoio às Comissões (DAC) da Assembleia da República -, a quem devo um profundo agradecimento, pelo apoio imprescindível que, desde a primeira hora, foi dado à preparação e concretização do inquérito realizado aos petionários. Este agradecimento é ainda extensível à Teresa Diogo e, muito especialmente, ao João Silva, que, com o seu zelo e generosidade, foi inexcedível na ajuda ao envio dos inquéritos aos petionários, mostrando-me, por diversas vezes, a diferença que faz para o sistema de petições ter pessoas assim empenhadas no seu sucesso.

A todos os petionários que tiveram a paciência e a generosidade de responder ao inquérito. Sem eles, nada disto teria sido possível. Também aos peritos que consultei, que, com a sua pronta disponibilidade, me ajudaram a uma melhor compreensão do funcionamento dos sistemas de petições, nomeadamente da Escócia (Anne Peat), da Alemanha (Thomas Saalfeld) e do Parlamento Europeu (David Lowe).

Também devo uma palavra de agradecimento ao Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – Instituto Universitário de Lisboa (CIES-IUL), por me ter acolhido na instituição e dado condições que ajudaram muito o meu trabalho.

Ao meu orientador, o Professor Doutor André Freire, por ter aceitado o encargo desta orientação, pelo incentivo e insistência, exigência e disponibilidade. Por me ter dado sempre uma oportunidade, nomeadamente de participar em projetos de investigação que me ajudaram a melhorar o meu trabalho. O seu empenho para que terminasse a tese foi fundamental.

Também não posso deixar de agradecer o muito que recebi da Professora Cristina Leston-Bandeira. Pela inspiração e pelo apoio sempre disponível que, desde o início desta viagem, sempre manifestou. À Professora Cristina Leston-Bandeira devo ainda, e talvez sobretudo, uma forma de olhar para o papel do Parlamento moderno, nomeadamente na sua relação com os cidadãos. Este trabalho é, pois, tributário dessa influência, que, espero, se reflita a cada passo desta tese.

Várias outras pessoas foram fundamentais para que conseguisse chegar aqui. A quem, tendo procurado ajuda, recebi sempre o melhor que tinham. Foi o caso do Professor Doutor Rui Brites, que, numa primeira fase da análise estatística, prestou um generoso apoio. Também do Professor Doutor Pedro Rosa, e da mestre Augusta Correia, que responderam com empenho e, por vezes, sacrifício, aos meus insistentes pedidos de auxílio estatístico.

Ao meu pai, pela paciente revisão e sugestões.

Finalmente, à Ana Oliveira, a quem devo o incentivo para escrever cada vírgula, cada ponto, cada caractere deste trabalho. E muito, muito mais.

Aos meus filhos, pela imensa paciência que tiveram, assim como à minha família, que há três meses me ouvem dizer que “já só falta uma semana”, como se o ouvissem pela primeira vez.

De todos os que citei, recebi sempre muito. A todos, a minha gratidão.

Índice

Índice	i
Quadros e figuras	iv
Lista de siglas e acrónimos	viii
1. Introdução	1
1.1. Avaliação da eficácia do sistema de petições parlamentares: enquadramento teórico e aspectos metodológicos (objetivos e operacionalização)	4
Plano da tese	6
Objetivos e aspectos metodológicos	8
O inquérito aos peticionários, em particular	11
PARTE I	17
2. Participação política e a evolução dos parlamentos	17
2.1. A participação política	17
2.2. Parlamentos: institucionalização, tipos de parlamentos, evolução e a relação com os cidadãos	21
2.2.1. A representação parlamentar – um conceito em mutação	27
2.2.2. O papel do parlamento: fases fundamentais e constrangimentos	29
2.2.3. A relação entre parlamento e cidadãos - uma prática recente e crescente	32
3. O Direito de Petição perante o parlamento	35
3.1. Caracterização do Direito de Petição	35
3.2. O direito de petição nos países da UE (+ PE e Escócia): três tipos de sistemas	44
i) Os que não preveem um sistema de petições perante o parlamento	46
ii) os que preveem um sistema de petições estritamente convencional	47
iii) os que preveem um sistema de petições modernizado, i.e., de petições-E	47
PARTE II	53
4. A avaliação da eficácia do direito de petição	53
4.1. Enquadramento analítico da avaliação	53
4.1.1. Um instrumento de democracia	57
4.2. Quadro de avaliação da eficácia proposto	59
4.2.1. Critério de eficácia adotado: os objetivos do direito de petição	59
4.2.2. Operacionalização – a eficácia no cumprimento dos objetivos através das características chave dos sistemas de petições	61
5. Análise da eficácia do direito de petição nos parlamentos da UE (mais Escócia e PE)	63
5.1. Quadro legal e institucional	63

5.1.1.	Direito a uma resposta	67
5.1.2.	Acesso direto	67
5.1.3.	Informação fornecida aos peticionários	68
5.1.4.	Titulares do direito de petição	69
5.1.5.	Natureza dos interesses prosseguidos	71
5.1.6.	Perguntas a entidades externas suscitadas pelas petições	73
5.1.7.	Audições e debates	74
5.1.8.	Disponibilização de informação sobre o direito de petição	79
5.1.9.	Submissão de petições (e assinaturas) via E-mail / formulário eletrónico	80
5.1.10.	Publicação do texto da petição na Internet	81
5.1.11.	Informação sobre a fase do processo em que se encontra a petição	81
5.1.12.	Publicação de documentos produzidos ao longo do processo de petições	82
5.1.13.	Divulgação através de suportes áudio e vídeo de momentos chave do processo (audições, debates)	82
5.1.14.	Funcionalidades eletrónicas para todas as petições	83
5.1.15.	Fóruns de discussão <i>online</i>	84
5.2.	O comportamento dos principais atores do direito de petição	94
5.2.1.	Número de petições	94
5.2.2.	Natureza da sociedade civil mobilizada	96
5.2.3.	Natureza dos interesses prosseguidos pelas petições	97
5.2.4.	Avaliação dos peticionários	98
5.2.5.	Perguntas colocadas ao Governo	98
5.2.6.	Resposta num prazo razoável	100
5.3.	Síntese da análise da eficácia do direito de petição nos parlamentos da UE	102
PARTE III		105
6.	O impacto das petições eletrónicas no sistema de petições português	105
6.1.	O comportamento dos cidadãos	107
6.1.1.	Adesão ao direito de petição	107
6.1.2.	Petições individuais e coletivas	112
6.1.3.	Petições singulares e petições em nome coletivo (PNC)	115
6.1.4.	Natureza dos interesses prosseguidos (petições-queixa e petições-políticas)	119
6.1.5.	O caso português: síntese do comportamento dos cidadãos (convencional Vs. petições-E)	123
6.2.	Quem são os Peticionários	125
6.2.1.	Origem geográfica	126
6.2.2.	Sexo	129
6.2.3.	Idade	132
6.2.4.	Petionários estreantes	136
6.2.5.	Ocupação profissional	137
6.2.6.	Instrução	140
6.2.7.	Interesse pela política	144

6.2.8. Autoposicionamento ideológico	145
6.2.9. Identidade partidária	148
6.2.10. Participação política e associativa	152
6.2.11. Confiança nas instituições políticas	158
6.2.12. O caso português: síntese do perfil do peticionário (convencional Vs. petições-E)	161
6.3. Como avaliam os peticionários o sistema de petições	164
6.3.1. Expectativas	164
6.3.2. Avaliação do processo	167
6.3.3. Avaliação dos resultados	172
6.3.4. O caso português: síntese da avaliação dos peticionários (convencional VS. petições-E)	176
6.4. O comportamento do Governo	178
6.4.1. A resposta às questões do Parlamento	178
6.5. O comportamento do Parlamento	185
O caso português: síntese do comportamento do Governo e do Parlamento (convencional Vs. petições-E)	188
7. Preditores da avaliação dos peticionários e da confiança nas instituições políticas	191
7.1. Preditores da avaliação dos peticionários	191
7.2. Preditores da confiança nas instituições políticas	196
7.3. O caso português: síntese dos preditores da avaliação dos peticionários e da confiança nas instituições políticas	201
8. Conclusões	203
Bibliografia	213
ANEXO A: Breve descrição dos sistemas de petição na UE (mais Escócia e PE)	227
ANEXO B: Inquérito aos peticionários	239

Quadros e figuras

Quadros

- Quadro 1.1. Distribuição dos respondentes Vs. distribuição dos peticionários
- Quadro 3.1. Síntese das dimensões de análise da noção de participação política
- Quadro 3.2. Caracterização do direito de petição enquanto forma de participação política
- Quadro 3.3. O direito de participação – distinção de figuras afins (quadro sinóptico)
- Quadro 3.4 – Câmaras baixas da UE (& Escócia e UE) com sistema de petições e respetiva base normativa (quadro sinóptico)
- Quadro 3.5. Três níveis de funcionalidades eletrónicas nas petições
- Quadro 3.6. Breve resenha da modernização do direito de petição
- Quadro 4.1. Quadro normativo de avaliação de participação pública (critério da aceitação e do processo)
- Quadro 4.2. Critérios de avaliação da eficácia dos sistemas de petições
- Quadro 5.1. Quadro sinóptico comparativo das características institucionais chave dos sistemas de petição
- Quadro 5.2. Audições e Debates (limiares - n.º de assinaturas e % população)
- Quadro 5.3. Funcionalidades eletrónicas nos parlamentos da UE (& Escócia e PE)
- Quadro 5.4. Quadro resumo da análise da eficácia do direito de petição
- Quadro 6.1. N.º de petições submetidas à Assembleia da República (média por mês)
- Quadro 6.2. Natureza dos interesses prosseguidos pelas petições no sistema de petições-E (%)
- Quadro 6.3. Quadro síntese do comportamento dos peticionários
- Quadro 6.4. Formas de ação política já realizadas - peticionários Vs. população portuguesa (em%)
- Quadro 6.5. Formas de ação política já realizadas - sistema convencional Vs. petições-E (em%)
- Quadro 6.6. Confiança nas instituições políticas - peticionários Vs. população portuguesa
- Quadro 6.7. Confiança nas instituições políticas – sistema convencional Vs.. petições-E
- Quadro 6.8. Quadro síntese do perfil dos peticionários
- Quadro 6.9. Expectativas dos peticionários (em %)
- Quadro 6.10. Expectativas dos peticionários – sistema convencional Vs. petições-E
- Quadro 6.11. Expectativas dos peticionários – Portugal Vs. Escócia (em %)
- Quadro 6.12. “Avaliação do Processo” pelos peticionários (em %)
- Quadro 6.13. “Avaliação do Processo” pelos peticionários – sistema convencional Vs. petições-E
- Quadro 6.14. “Avaliação do Processo” pelos peticionários – Portugal Vs. Escócia (em %)
- Quadro 6.15. “Avaliação dos Resultados” pelos peticionários (em %)

Quadro 6.16. “Avaliação dos Resultados” – sistema convencional Vs. petições-E

Quadro 6.17. “Avaliação dos Resultados” pelos peticionários – Portugal Vs. Escócia (em %)

Quadro 6.18. Quadro síntese da avaliação do sistema de petições pelos peticionários

Quadro 6.19. Perguntas e respostas das entidades externa (maxime, o Governo) acerca das petições

Quadro 6.20. Quadro síntese do comportamento do Parlamento e do Governo

Quadro 7.1. Codificação das variáveis

Quadro 7.2. Regressão linear múltipla com stepwise da “Avaliação do Resultado” em função das variáveis preditoras retidas pelo modelo

Quadro 7.3. Coeficientes de regressão linear hierárquica das determinantes da confiança nas instituições políticas

Figuras

Figura 2.1. Página do Facebook do Parlamento britânico a explicar as diferentes formas de envolvimento dos cidadãos

Figura 3.1. Processo típico das petições

Figura 5.1. Portal das câmaras do Parlamento - Oireachtas (Irlanda)

Figura 5.2. Portal da Câmara dos Deputados do Grande Ducado do Luxemburgo

Figura 5.3. Portal do Parlamento Europeu

Figura 5.4. Portal do Parlamento da Escócia

Figura 5.5. Portal da Assembleia da República (Portugal)

Figura 5.6. Portal do Parlamento alemão – *Bundestag* (Alemanha)

Figura 6.1. N.º de petições submetidas à Assembleia da República – sistema convencional Vs. petições-E (média por mês)

Figura 6.2. N.º de assinaturas em petições – sistema convencional Vs. petições-E (média por mês)

Figura 6.3. Número de petições submetidas em Portugal, na Escócia e na Alemanha (2006-2012)

Figura 6.4. Proporção de petições individuais e coletivas – sistema convencional Vs. petições-E (em %)

Figura 6.5. Evolução das petições individuais e coletivas entre 1999 e 2012 (em %)

Figura 6.6. Proporção de petições singulares e petições em nome coletivo (PNC) – sistema Convencional Vs. Petições-E (em %)

Figura 6.7. Proporção de petições singulares e petições em nome coletivo (PNC) – Portugal e Escócia (em %)

Figura 6.8. Natureza dos interesses prosseguidos pelas petições – sistema convencional Vs. petições-E (%)

Figura 6.9. Residência por região (NUT II) - peticionários Vs. pop. Portuguesa (em %)

Figura 6.10. Residência por região (NUT II) – sistema convencional Vs. petições-E (em %)

Figura 6.11. Sexo dos peticionários Vs.. população portuguesa (em%)

Figura 6.12. Sexo dos peticionários – sistema convencional Vs. petições-E (em%)

Figura 6.13. Sexo dos peticionários Vs. População – Portugal, Escócia e Alemanha (em %)

Figura 6.14. Média de idades – peticionários Vs.. população portuguesa (em anos)

Figura 6.15. Média de idades dos peticionários – sistema convencional Vs. petições-E (em anos)

Figura 6.16. Média de idades em Portugal e Escócia - peticionários Vs. população (em anos)

Figura 6.17. Peticionários por faixas etárias - Portugal Vs. Alemanha (em%)

Figura 6.18. Peticionários que apresentaram petições pela primeira vez (estreantes) – sistema convencional Vs. petições-E (em%)

Figura 6.19. Condição perante o trabalho – peticionários Vs. população portuguesa (em %)

Figura 6.20. Condição perante o trabalho dos peticionários – sistema convencional Vs. petições-E (em %)

Figura 6.21. Condição perante o trabalho dos peticionários – Portugal, Escócia e Alemanha (em %)

Figura 6.22. Nível de instrução – peticionários Vs.. população portuguesa (em %)

Figura 6.23. Anos de escolaridade completa – sistema convencional Vs. petições-E (em %)

Figura 6.24. Formação superior em Portugal, Escócia e Alemanha – peticionários Vs. população (em %)

Figura 6.25. Interesse pela política – peticionários Vs. população portuguesa (em %)

Figura 6.26. Autoposicionamento ideológico – peticionários Vs. população portuguesa (em %)

Figura 6.27. Autoposicionamento dos peticionários (extrema esquerda à extrema direita) - Peticionários Vs.. População portuguesa (em %)

Figura 6.28. Autoposicionamento ideológico – sistema convencional Vs. petições-E (em %)

Figura 6.29. Identidade partidária – peticionários Vs. população portuguesa (em %)

Figura 6.30. Identidade partidária - sistema convencional Vs. petições-E (em %)

Figura 6.31. Participação partidária, sindical e participação em protestos – Portugal Vs. Alemanha

Figura 6.32. Abaixo-assinados, petições, contacto com os media e com políticos - Portugal Vs. Alemanha

Figura 6.33. Proporção de petições que suscitaron o envio de questões a entidades externas (v.g. Governo) – sistema convencional Vs. petições-E (em %)

Figura 6.34. Taxa de respostas das entidades externas (v.g. Governo) às questões suscitadas por petições – sistema convencional Vs. petições-E

Figura 6.35. Número de dias para uma resposta das entidades externas às questões suscitadas pelas petições (média) no sistema de petições-E

Figura 6.36. Número de dias decorridos para as entidades externas darem uma resposta às questões suscitadas pelas petições (média) – sistema convencional Vs. petições-E

Figura 6.37. Média de dias para o Parlamento apreciar petições (média)

Figura 6.38. Média de dias para o Parlamento apreciar petições – sistema convencional Vs. petições-E

Lista de siglas e acrónimos

AR – Assembleia da República
BE – Bloco de Esquerda
CDS – PP – Centro Democrático Popular – Partido Popular
CDU - Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV)
CP – Comissão Parlamentar
CRP – Constituição da República Portuguesa
DAC – Divisão de Apoio às Comissões
DAR – Diário da Assembleia da República
DSATS – Direção de Serviços de Apoio Técnico e de Secretariado
GP – Grupo parlamentar
LDP – Lei do Exercício do Direito de Petição
ONG – Organizações Não Governamentais
PAR – Presidente da Assembleia da República
Peticões-E - Peticões Eletrónicas
PEV – Partido Ecologista os Verdes
PNC – Petição em Nome Coletivo
PCP – Partido Comunista Português
PE – Parlamento Europeu
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social-Democrata
RAR – Regimento da Assembleia da República
RU – Reino Unido
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
UE – União Europeia

1. Introdução

No início de 2012, uma notícia do jornal Público¹ titulava: "Peticão sobre salários e prémios de gestores públicos sem consequências no Parlamento".

Contudo, a petição deu entrada no Parlamento, que a disponibiliza no seu *site*. Esta foi distribuída a um deputado. O Parlamento solicitou ao Governo uma posição sobre a matéria. O Governo respondeu. Os peticionários foram ouvidos pela comissão parlamentar competente na matéria, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública. O deputado relator elaborou um relatório, onde se ponderam os vários contributos sobre a pretensão dos peticionários (antes já havia sido aprovado um relatório intercalar). O relatório foi apresentado, discutido e votado pela Comissão parlamentar competente. A petição foi debatida em reunião plenária, momento nobre dos trabalhos parlamentares. A maioria destes momentos estão disponíveis (em formatos vários – escrito, vídeo, audio) no *site*² do parlamento, para quem estiver interessado. A petição foi objeto de cobertura noticiosa como a que nos diz que a petição não teve quaisquer consequências. Ou seja, a petição teve, como vimos, consequências, mas não aquelas que intuitivamente normalmente se associam a este instrumento de participação política: o acolhimento da pretensão da petição.

Com efeito, o Parlamento foi chamado a debater uma matéria determinada exclusivamente pelos peticionários. Exerceu a sua função fiscalizadora. Obrigou o Governo a justificar-se e a trazer informação para o processo. Esta informação foi disponibilizada a todos os cidadãos no *site*, aumentando a transparência da atividade política e permitindo a realização de uma série de objetivos prosseguídos por este direito.

Este é, precisamente, um dos principais objetivos deste trabalho: propor um quadro de avaliação do direito de petição, que permita avaliar estes sistemas de acordo com o que podem e devem oferecer (tendo em conta os objetivos que prosseguem) e não em função de critérios que não servem este direito. Isto permitirá responder à pergunta de partida desta tese: em que medida os diferentes sistemas de petições têm contribuído para a realização dos seus objetivos?

¹<http://www.publico.pt/politica/noticia/peticao-sobre-salarios-e-premios-de-gestores-publicos-sem-consequencias-no-parlamento-1530712>

²<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePeticao.aspx?BID=12017>

*

O modo como muitas democracias contemporâneas funcionam tem estado a ser posto em causa pelos cidadãos, que revelam uma crescente abstenção nos atos eleitorais e insatisfação com o desempenho das instituições democráticas (Putnam, Pharr e Dalton 2000; Norris 2002; Teixeira e Freire 2009).

A crise política, económica e financeira que afeta alguns países europeus desde o final da década passada só parece estar a agravar esta situação, suscitando, da parte de alguns autores, a dúvida sobre se as instituições representativas conseguirão manter as ligações com os cidadãos (Mair 2009).

Independentemente de as instituições políticas serem ou não responsáveis e responsabilizáveis pela crise económica, esta veio mostrar, com particular acuidade, que os estados atuais já não estão a conseguir oferecer aos cidadãos o desenvolvimento económico e social que estes esperam (Wessels 2011).

Claro que os fatores que explicam o afastamento dos cidadãos relativamente ao parlamento encontram-se a montante da crise. Uns são endógenos, outros exógenos, estando muitas vezes o declínio da confiança no parlamento mais dependente de variáveis externas do que do desempenho do próprio parlamento (Leston-Bandeira 2012a).

Com vista a tentar contrariar este afastamento, as instituições parlamentares não têm ficado paradas. Um pouco por todo o mundo, os parlamentos têm multiplicado iniciativas com vista a tornar esta instituição mais inclusiva, pública, transparente e *accountable*. "Things are happening", reconhecem Alonso, Keane e Merkel (2011).

Na sua versão mais simples, os parlamentos limitam-se a disponibilizar uma quantidade significativa de informação sobre a sua atividade, algo que era inédito até há menos de duas décadas. No entanto, a mera difusão de informação pode ter um impacto significativo na imagem de uma instituição como o parlamento, que carece de uma identidade forte, o que pode também ajudar a explicar porque tem uma imagem tão negativa junto dos cidadãos (Kelso 2007; Leston-Bandeira 2014), deixando-se contaminar pela impopularidade dos partidos políticos, aos quais se associam questões negativas como a do financiamento partidário ou a promiscuidade de interesses na política (Beetham 2011). Uma identidade própria mais forte pode ajudar a descolar desta imagem.

Na sua versão mais elaborada, os parlamentos tentam aproximar-se dos cidadãos criando-lhes oportunidades de participação, de apresentarem diretamente aos representantes

as suas demandas, de alguma forma voltando (ou revitalizando) a uma função que está na sua origem: de ser intermediário entre cidadãos e poder executivo (Dalton, Scarrow e Cain 2004; Dalton 2004 ; Leston-Bandeira e Tibúrcio 2015).

É nesta última via que se enquadra a recente revitalização do velhinho direito de petição parlamentar (provavelmente, o direito político mais antigo, segundo Jorge Miranda 1995) em vários parlamentos europeus, e à qual não foi alheia também a associação às novas tecnologias, apresentada como forma de revigorar a democracia representativa e potenciar as possibilidades de participação dos cidadãos.

O parlamento escocês foi pioneiro na Europa a renovar este instrumento de participação (1999). Em 2005, foi a vez do parlamento português e do parlamento alemão. Mais recentemente, podemos encontrar exemplos desse interesse na Irlanda (2012), no Luxemburgo (2014) e no Reino Unido (2015). Há também experiências a nível local (vários municípios da Noruega) e, a nível supranacional, o Parlamento Europeu, que tem um sistema de petições consolidado e que, em novembro de 2014, consagrou as petições eletrónicas (Tibúrcio 2015b).

Este ímpeto reformador trouxe uma nova visibilidade a este decano direito, que contribuiu para que, mesmo num cenário de severa crise económica propício à desmobilização da participação mais institucional, este direito visse a sua procura manter-se ou mesmo aumentar (como aconteceu em Portugal, no Parlamento Europeu ou no Reino Unido), colocando uma pressão acrescida na resposta a dar por parte dos parlamentos (e dos Governos por esta via demandados).

No entanto, é ainda escassa a informação acerca da eficácia deste direito, nomeadamente depois das transformações mais recentes.

Apesar de estas reformas criarem oportunidades, importa realçar, na linha de Dalton, Scarrow e Cain (2004), que estas também podem colocar desafios significativos para a democracia. É, pois, importante conhecer em que medida é que o eventual progresso feito nalgumas dimensões não é feito à custa do progresso de outras. Este é, assim, o segundo grande objetivo desta investigação, que passa pela análise dos efeitos das recentes reformas de que foi objeto este direito, nomeadamente através das novas tecnologias (a chamada modernização do direito de petição).

Assim, através deste trabalho pretendemos contribuir com um inovador quadro de avaliação do direito de petição, que permitirá avaliar estes sistemas de acordo com o que podem e devem oferecer (tendo em conta os objetivos que prosseguem) e não em função de critérios que não servem este direito, como o da satisfação do pedido do peticionário. Com base neste quadro, fazemos uma análise sistemática dos sistemas de petição de vários parlamentos da União Europeia (mais Escócia e Parlamento Europeu), aferindo os efeitos das recentes reformas de que foi objeto, nomeadamente através das novas tecnologias. Deste modo, identificamos quais as condicionantes – institucionais e de comportamento dos seus principais atores – do direito de petição destes parlamentos, e analisamos como é que aquelas afetam os objetivos prosseguidos por este direito.

Finalmente, debruçamo-nos em particular sobre o caso português, por constituir, pela forma como se modernizou, um caso privilegiado para o estudo do impacto das petições-E. Nesta parte, teremos oportunidade de, com base numa bateria de dados empíricos sobre o comportamento dos atores do sistema de petições durante o período entre 1999 e 2012, nomeadamente através de um inquérito aos peticionários portugueses (inédito na sua abrangência), traçar, pela primeira vez, o perfil dos peticionários portugueses³. Desta forma, poderemos conhecer se as reformas de que este direito foi objeto lograram um dos seus objetivos primordiais: chamar novos públicos – habitualmente menos participativos - para o exercício da participação política. Por último, analisamos os dados sobre a avaliação do sistema de petições pelos peticionários, mostrando se a avaliação do processo é um preditor da avaliação do resultado, assim como da confiança na Assembleia da República. Esta análise será contextualizada com as reformas do sistema de petições da Escócia e da Alemanha, os dois sistemas que empreenderam uma modernização comparável com o caso português, com experiências consolidadas e temporalmente coincidentes.

1.1. Avaliação da eficácia do sistema de petições parlamentares: enquadramento teórico e aspetos metodológicos (objetivos e operacionalização)

A Ciéncia Política tem dedicado considerável atenção ao estudo da democracia e da participação política. Embora menos, também se tem debruçado crescentemente sobre o estudo de democracia e da participação eletrónica (v.g. Barber, anos 90 ou, mais

recentemente, Coleman e Blumler 2009). Contudo, poucos estudos contemplam uma avaliação destas experiências. Quanto ao impacto da Internet na democracia e, especificamente, sobre o Parlamento, refiram-se os trabalhos de Coleman (1999), Trechsel (2003) e Norris (2001), esta última em torno da questão de saber se a Internet alarga possibilidades de participação ou, contrariamente, acentua as desigualdades entre cidadãos ativos e não ativos.

As petições proporcionam também um foco privilegiado para o estudo do impacto das novas tecnologias na participação política. Com efeito, só recentemente é que se encontram formas de participação política eletrónica que passaram da fase experimental, nomeadamente as institucionais, sendo o sistema de petições eletrónica (petições-E) considerado como o mais desenvolvido (Lindner, Aichholzer, Hennen 2016), com significativo nível de maturidade e institucionalização de procedimentos.

Na última década e meia, começaram a surgir alguns estudos de avaliação e análise empírica do direito de petição parlamentar. O primeiro destes estudos, no dealbar da década passada, foi um estudo coordenado por Marilia Crespo Allen (2001) para o Parlamento Europeu, comparando os diferentes enquadramentos legais dos sistemas de petições da União Europeia. Apesar de ter sido um importante contributo para uma visão comparativa dos regimes legais do direito de petição nestes países, o momento em que foi realizado ditou que escapasse a este estudo o ímpeto modernizador deste direito que se viu nos anos imediatamente a seguir. Os trabalhos de Carman, na Escócia (2006), e Lindner e Riehm, na Alemanha (2011), foram, assim, os dois principais estudos sobre o direito de petição, abrangendo uma análise do impacto das funcionalidades eletrónicas. Começam também a surgir estudos comparativos sobre a modernização do direito de petição, nomeadamente por estes últimos autores (Riehm, Böhle, e Lindner 2014), contendo as primeiras referências à modernização do caso português, apesar de este contar desde 2005 com um sistema de petições enquadrável, sob qualquer dos critérios frequentemente adotados, como de petições-E⁴.

Em Portugal, existem alguns estudos sobre este direito de participação política, nomeadamente, os mais recentes, aflorando algumas dimensões do impacto das reformas de que foi objeto. Durante os anos noventa, alguns estudos do foro do direito constitucional

³ Fernandes (2013) também fez um inquérito aos peticionários, embora limitado a duas sessões legislativas (2011-2013) e centrando-se apenas na avaliação do exercício deste direito (não incidindo, portanto, sobre o perfil dos peticionários).

⁴ Ver *infra*

sobre este direito: Barbosa Rodrigues (1997) e Jorge Miranda (1994). Numa abordagem politológica, encontramos referências em Braga da Cruz (1988), Leston-Bandeira (2002), Freire *et al* (2002). Mais recentemente, desde 2008, dois trabalhos, na área do Direito Constitucional, dedicados a este direito: Maria Luísa Duarte (2008) e Jorge Miranda (2008). Na área da Ciência Política: os nossos estudos (2010, 2012, 2015a, 2015b, 2016), e Fernandes (2013), no âmbito dos quais se analisam a forma como este direito tem sido usado pelos peticionários e tratado pelo Parlamento. Merece ainda referência o estudo de Martins e Sá (2005) sobre o direito de queixa ao Provedor de Justiça, direito gémeo do direito de petição, constituindo porventura o primeiro estudo aprofundado na área da Ciência Política em Portugal sobre estas formas de participação convencional, caracterizando-o no âmbito das principais tipologias de participação política, que seguimos no capítulo 3 deste trabalho.

Sobre modelos de avaliação da participação, embora existam vários estudos relatados na literatura acerca de avaliações de participação pública nas políticas públicas em vários domínios (na área do ambiente, transportes, biotecnologia, etc.), bem como, numa fase ainda mais embrionária, no âmbito da participação eletrónica (Chess e Purcell 1999, Rowe e Frewer 2000; 2004, ou Macintosh e Whyte 2006; 2008), são poucos os estudos sobre avaliação estruturada (não subjetiva) da eficácia de formas de participação dos cidadãos (Rowe e Frewer 2004). Este é precisamente um dos escopos desta investigação: uma avaliação estruturada dos sistemas de petição como um todo, incluindo as formas convencionais e as mais recentes petições-E, cujo cabal impacto ainda está por determinar ao nível da ciência política, desenvolvendo-se, no final, o caso do sistema de petições perante a Assembleia da República, em Portugal.

*

Plano da tese

Assim, começamos por fazer, na Parte I, um enquadramento teórico sobre o conceito de participação e a evolução do papel dos parlamentos, notando como estes últimos se têm distinguido nas últimas duas décadas pela procura de um envolvimento mais ativo com os cidadãos. Depois de caracterizar o direito de petição, distinguimos os parlamentos da UE em função do sistema de petições previsto, incluindo também na nossa análise um exemplo de sistema de petições *infra* estadual (caso da Escócia) e outro supranacional (União Europeia).

Assim, identificámos três tipos de parlamento: i) os que não preveem um sistema de petições; ii) os que preveem um sistema de petições convencional; iii) os que contemplam um sistema de petições modernizado, i.e., sistemas de petições que se reformaram na última década e meia, nomeadamente através das chamadas petições eletrónicas.

Na Parte II, propomos um modelo holístico de avaliação do direito de petição, que considera tanto aspectos legais e institucionais (quer convencionais quer os relativos às petições-E) como de comportamento dos atores relevantes deste direito, e que servirá de base à análise deste direito nos parlamentos da UE.

Na Parte III, debruçamo-nos em particular sobre o caso português, por constituir um caso privilegiado para o estudo do impacto das petições-E. Com efeito, a forma como o sistema de petições do parlamento português se modernizou distingue-o dos restantes exemplos de modernização consolidados, como o da Escócia e da Alemanha. Enquanto no caso português o sistema se manteve no essencial inalterado, associando, porém, à generalidade das suas valências as funcionalidades eletrónicas, nomeadamente quanto à publicidade, o sistema de petições-E escocês foi instituído *ab initio*, não permitindo uma comparação anterior, e o sistema de petições-E alemão, criado em 2005, instituiu-se paralelamente ao sistema de petições convencional, que se manteve em vigor praticamente nos mesmos moldes, isto é, sem que o anterior sistema tenha beneficiado globalmente das valências eletrónicas. É verdade que, no sistema alemão, é possível submeter petições “convencionais” por E-mail, no entanto, isto não é suficiente para caracterizar o sistema de petições do *Bundestag* como um sistema de petições-E. Este existe, mas apenas aplicado ao caso das “petições públicas”, que fazem pleno uso de várias funcionalidades eletrónicas, nomeadamente as que decorrem da publicidade por via da Internet. Assim, enquanto em Portugal havia um sistema de petições convencional que foi convertido, em 2005, num sistema de petições-E, na Alemanha o sistema de petições convencional continuou em vigor, tendo passado a coexistir, em paralelo, um sistema de petições-E. Desta forma, o caso português permitirá avaliar em que medida o comportamento dos peticionários – e dos restantes atores deste direito - se adaptou a esta modernização, contextualizando-a com os restantes casos de modernização, nomeadamente com os dois grandes baluartes da modernização do direito de petição, a Escócia e a Alemanha (quanto às “petições públicas”).

Importa referir que o projeto que agora se submete a apreciação representa, de certo modo, uma continuação da investigação iniciada no âmbito da nossa tese de mestrado (2008). Aí analisámos em particular as petições apresentadas à Assembleia da República entre 1995-

2005 (entre a VII e a IX legislatura), tendo chegado a algumas pistas sobre a utilização efetiva deste direito: predomínio das petições de interesse geral em relação às de interesse meramente privado; não captura do direito de petição por entidades coletivas como os sindicatos; aumento muito significativo do número de petições entradas desde 2005, registando-se um predomínio (até aí inexistente) das petições apresentadas por meros cidadãos, com apenas uma assinatura.

O que ficou de fora da investigação do mestrado e que agora constitui quatro dos eixos fundamentais desta investigação:

- i) A proposta de um quadro normativo que permita avaliar de forma abrangente a eficácia do direito de petição parlamentar (na dimensão convencional e eletrónica);
- ii) Uma perspetiva comparada e sistemática do direito de petição;
- iii) Uma avaliação do impacto das petições-E no sistema de petições português, nomeadamente no perfil dos peticionários.
- iv) Uma análise da avaliação dos peticionários e a sua influência no apoio dos cidadãos à instituição parlamentar.

Objetivos e aspectos metodológicos

O presente estudo passa por uma análise multimétodo que tem como principal objetivo responder às seguintes questões:

1. Têm sido atingidos os objetivos prosseguídos pelo direito de petição?
2. Que fatores (institucionais, comportamentais) promovem estes objetivos?
3. As novas tecnologias vieram potenciar os objetivos do direito de petição, como pretendido?

Quanto ao caso português, avaliamos o impacto das petições-E no sistema de petições da AR, e procuramos conhecer os preditores da avaliação dos peticionários, nomeadamente quanto a saber:

1. Afetaram o perfil e o comportamento dos peticionários?
2. Afetaram a avaliação dos peticionários acerca do sistema de petições?

3. Afetaram o comportamento dos restantes atores do direito de petição?
4. Como é que a eficácia do sistema de petições da Assembleia da República se enquadra no contexto dos sistemas de petição comparados?
- 5. Quais os preditores estatísticos da “avaliação dos peticionários”?**
- 6. Qual a influência da “avaliação do processo” e da “avaliação do resultado” na confiança no parlamento (e noutras instituições políticas, como o Governo e a Presidência da República)?**

A Parte II desta investigação – em que se propõe um quadro de avaliação da eficácia do direito de petição, cotejando para o efeito as principais características dos sistemas de petição dos parlamentos da UE (e Escócia e Parlamento Europeu) - assenta numa análise qualitativa, para a qual recorremos às principais fontes normativas que conformam legalmente este direito (constituições, leis e regulamentos sobre petições, regimentos parlamentares – identificadas no Quadro 3.4), mas também documentos preparatórios e enquadradores do regime legal (exposições de motivos, debates, relatórios, etc.). Também foram consultados os sites e informação online disponível sobre o sistema (brochuras eletrónicas, vídeos, etc.).

Em relação à Parte III, sobre o caso português, esta consiste numa análise essencialmente quantitativa, assente em grande medida no inquérito realizado aos peticionários à Assembleia da República entre 1999 e 2012 (do início da VIII legislatura até ao final da 1.^a sessão da XII legislatura). Este inquérito (Anexo B) teve como principais objetivos obter uma avaliação (até à data inédita pela sua abrangência temporal) dos peticionários sobre o sistema de petições da Assembleia da República, assim como uma caracterização sociodemográfica - até hoje inexistente - dos peticionários. Pelo papel decisivo (ainda que invisível), nomeadamente como *gate-keepers*, que os funcionários parlamentares podem desempenhar (cfr. notado por Leston-Bandeira 2007), realizámos entrevistas (livres) àqueles que lidam de perto com este instrumento de participação. Com vista a uma análise abrangente do comportamento de todos os atores envolvidos neste direito (cidadãos, parlamento e Governo), recolhemos os dados de todas as petições deste período, recorrendo a fontes primárias (relatórios, contagem de prazos, análise ao teor das respostas, etc.), nomeadamente através do acesso ao site da Assembleia da República⁵, ao Arquivo Histórico da AR, bem como da base de dados da Intranet do Parlamento (Atividade Parlamentar - AP).

Com vista a realizar a análise pretendida, os dados do inquérito foram posteriormente agregados aos dados recolhidos sobre as petições do período em causa (petições submetidas entre 1999 e 2012), reunindo, assim, numa única base de dados informação sobre o procedimento e sobre a avaliação deste processo e perfil dos peticionários.

Num primeiro momento, e sempre que pertinente, a análise sobre o caso português foi confrontada com os dados da população portuguesa recolhidos no “Inquérito aos Cidadãos Portugueses 2012” (Freire, Viegas e Lisi 2012), de forma a revelar-nos diferenças e semelhanças dos peticionários do atual sistema em vigor⁶ em relação à generalidade dos cidadãos portugueses.

Seguidamente, encetámos, sempre que possível, uma contextualização com os casos de modernização dos sistemas de petição da Escócia e da Alemanha, através da qual procurámos identificar o que distingue e o que aproxima o caso português destas experiências. A escolha dos países resulta de serem os únicos parlamentos com experiências de petições-E consolidadas e temporalmente coincidentes, havendo também já uma considerável quantidade de dados disponíveis. Quando se justificou, também estabelecemos a comparação com o recém modernizado sistema luxemburguês, em relação ao qual, embora temporalmente recente (de 2014), já existem alguns dados empíricos de interesse para o nosso estudo, nomeadamente ao nível do perfil dos peticionários (Kies 2016).

Para o efeito, recorremos aos dados contidos nos estudos disponíveis sobre estes sistemas, nomeadamente quanto ao perfil dos peticionários e à avaliação que estes fazem do exercício deste direito. Para o caso escocês, destaca-se o estudo da Universidade de Glasgow para a Comissão de Petições do Parlamento da Escócia (Carman 2006), que conduziu em 2006 um inquérito dirigido a todos os peticionários que submeteram petições desde a criação deste direito, em 1999 (N=722, tendo obtido uma taxa de resposta de 52%). Os resultados do inquérito foram objeto de uma análise multi-método, da qual resultaram, pelo menos, três publicações: Carman (2006), Ipsos Mori e Carman (2009) e Carman (2010). No caso alemão, realça-se o estudo realizado no âmbito do projeto de acompanhamento do sistema de petições pelo Parlamento alemão "*Public electronic petitions and civic involvement*", compreendendo dois inquéritos: um primeiro, em março de 2007, enviado a todos os peticionários do sistema de “petições públicas” eletrónica, criado em 2005, i.e., 698 peticionários (com uma taxa de resposta de 50% - 350); um segundo, enviado a uma amostra aleatória de 710 peticionários

⁵ <http://www.parlamento.pt/Paginas/default.aspx>

⁶ Ou seja, o sistema de petições-E, em vigor desde 2005.

(de um universo de 3211 que submeteram “petições públicas” entre 2008 e 2009), tendo a taxa de resposta sido de 30% (201 respostas). Este projeto deu origem a várias publicações, entre as quais se destacam Lindner e Riehm (2011) e Riehm, Böhle e Lindner (2014), que contemplam atualizações ao inquérito de 2007.

Os elementos referentes ao sistema escocês e alemão foram complementados com informação recolhida através da realização de questionários a especialistas nos sistemas de petições em causa.

Por último, apresentamos, a partir do inquérito aos peticionários, um modelo estatístico multivariado com vista a determinar os preditores estatísticos da “avaliação dos peticionários”. A nossa expectativa é que, na linha da investigação conduzida por Carman sobre o sistema de petições escocês (Carman 2006), a avaliação do processo determine, em grande medida, a avaliação que os peticionários fazem dos resultados deste direito. Para o efeito, realizou-se uma regressão linear múltipla através do método de *Stepwise*. A justificação para a utilização deste método assentou na retenção de variáveis que têm contributo para o modelo, excluindo as que não têm, diminuindo, assim, o ruído do mesmo (Maroco 2007).

Com o objetivo de verificar a capacidade preditora da “avaliação do processo” e da “avaliação do resultado” na confiança no parlamento (e noutras instituições políticas, como o Governo e a Presidência da República), realizou-se uma análise de regressão linear hierárquica em dois blocos, tendo como variável de controlo o “autoposicionamento ideológico” no primeiro bloco. A hipótese que testámos foi se, tal como parece ter ocorrido na Escócia, a avaliação dos peticionários em relação ao sistema de petições influencia o nível de apoio às instituições políticas e, em especial, ao parlamento.

Quanto ao período objeto de análise, os dados recolhidos e a análise feita referem-se ao período entre 1999 e 2012, ou seja, entre a VIII e a XII legislatura. Este período é justificado por abranger um período considerável anterior à modernização deste instituto (1999-2005), permitindo estudar o seu impacto nos anos que se seguem (2005-2012).

O inquérito aos peticionários, em particular

O inquérito foi enviado a todos os primeiros peticionários que submeteram petições entre 1999 e 2012. A escolha dos primeiros peticionários deveu-se a um fator de ordem prática (apenas relativamente a estes poderia existir um contacto) mas, sobretudo, ao facto de

serem estes os promotores da iniciativa da petição e, nessa qualidade, os únicos a quem a lei confere direitos.

Todas estas petições já se encontram encerradas (arquivadas, no algo equívoco jargão legal), ou seja, já foram objeto de um relatório final, o que permite que relativamente a todas seja possível um juízo global sobre a experiência com o exercício deste direito.

Assim, o universo do inquérito é composto pelos 1135 peticionários que apresentaram petições ao Parlamento nas VIII, IX, X, XI legislaturas e primeira sessão legislativa da XII legislatura, ou seja, entre 1999 e 2012. Dado ser um universo finito e de reduzida dimensão, optou-se por enviar o inquérito a todos os 1135 peticionários.

A preparação do inquérito revelou-se algo problemática, atendendo à inexistência de uma base de dados com os contactos dos peticionários por parte da Assembleia da República e ao facto de muitos dos contactos existentes já estarem desatualizados, visto alguns destes remontarem há cerca de quinze anos. Isto exigiu, assim, um apoio extraordinário por parte da Assembleia da República para obter a informação em causa, sem o qual este inquérito nunca poderia ter sido realizado.

Na elaboração do inquérito, optou-se por personalizar cada um deles, identificando-se o número da petição e o respetivo assunto, de forma a permitir que os peticionários se lembressem mais facilmente da petição e da experiência sobre a qual se solicitava opinião.

Sendo o inquérito sobre a experiência com uma determinada petição, há peticionários que, tendo submetido mais do que uma petição à AR, receberiam mais do que um questionário para preencher. Para evitar esta situação, criámos um inquérito para estes casos, em que agregámos as várias petições submetidas pelo mesmo peticionário. Deste modo, cada peticionário “repetente” recebeu apenas um inquérito⁷.

Num primeiro momento, privilegiou-se o envio do inquérito por E-mail, usando os contactos eletrónicos deixados pelos peticionários no processo e, relativamente aos restantes, procurando obter-se esse contacto de E-mail através de um contacto telefónico, processo que se mostrou relativamente moroso. Muitos destes contactos revelaram-se, sem surpresa, infrutíferos (provavelmente devido à distância temporal relativamente ao momento em que esses dados foram fornecidos). Assim, dos inquéritos enviados por E-mail, apenas aqueles

⁷ Na realidade, esta opção foi tomada já depois do início do envio dos inquéritos, pelo que houve alguns poucos repetentes que não chegaram a receber este inquérito de forma agregada.

que foram devolvidos por não terem chegado ao destinatário foram posteriormente enviados por via postal.

Foram enviados 634 inquéritos por E-mail e 501 inquéritos por carta. Estes continham um envelope de porte pago (RSF) com endereço (da Assembleia da República) pré-preenchido, permitindo a resposta gratuita e, dentro do possível, com menor constrangimento possível. Os inquéritos enviados por E-mail continham um link para o inquérito (elaborado no “*Google Docs*”⁸).

Sensivelmente um mês após terem sido enviados os primeiros inquéritos, foi feita uma nova insistência, tanto para os inquéritos postal como para os enviados por E-mail. Ao todo, foram feitas duas insistências em relação a cada peticionário (excepto, naturalmente, em relação aos que já tinham respondido).

Os inquéritos enviados por E-mail foram enviados pela primeira vez em meados de dezembro de 2013, tendo sido reenviados para os não respondentes por mais duas vezes (ao longo dos meses seguintes - de janeiro a julho de 2014). Os inquéritos postais começaram a ser enviados em junho de 2014 e reenviados para os não respondentes em setembro e outubro do mesmo ano. O decurso do período em causa foi necessário não apenas devido às insistências mas também à circunstância já referida de ter de se obter os elementos necessários ao envio postal e eletrónico⁹.

Deste modo, no total, houve 42 inquéritos enviados por correio eletrónico que foram devolvidos e em relação aos quais não se conseguiu também obter endereço postal (apesar de dever ser assinalado o esforço notável que a Assembleia da República ainda fez no sentido de tentar atualizar os dados dos peticionários – nomeadamente através de centenas de contactos telefónicos -, o que conseguiu fazer com sucesso nalguns casos). E houve 51 por via postal. Ou seja, pelo menos 93 inquéritos que sabemos que nunca chegaram aos destinatários. Contudo, presumimos que, relativamente aos inquéritos enviados por E-mail, tenha havido certamente muitos que, apesar de não terem sido expressamente "devolvidos", nunca tenham chegado efetivamente aos destinatários, atendendo a tratarem-se de contactos antigos e com

⁸ A título de exemplo, um dos inquéritos pode ser consultado em:

<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc3jVmYYTEiIgOctx5n43CMsq5MVN0KT5buw0CMqohVwiYvg/viewform?fbzx=-5610549648758253087>

⁹ Este procedimento teve de ser feito pela Assembleia da República - e, portanto, na medida dos constrangimentos de tempo deste órgão -, por exigências decorrentes da proteção de dados pessoais dos peticionários.

probabilidade de já estarem desatualizados. No total, foram recebidas 302 respostas (143 via E-mail e 159 via postal).

A taxa de respostas úteis (respostas completas ou quase completas) em relação ao total de peticionários foi de 27%, uma taxa de resposta baixa. Todavia, se considerarmos que uma grande parte da análise que abaixo se faz incide unicamente sobre os peticionários cidadãos (idade, sexo, instrução, participação política e associativa, ideologia e identidade partidária, hábitos de participação política, etc.) e não sobre as entidades coletivas, a taxa de resposta a considerar passa a ser de 30% (universo de 762 peticionários singulares – cidadãos – entre 1999 e 2012 e 225 respondentes singulares).

Os fatores que, a nosso ver, explicam esta baixa taxa de resposta são, por um lado, o facto já referido de se estar a lidar com uma base de dados incompleta, e, por outro, uma parte destas moradas reportarem-se a uma realidade por vezes anterior em 15 anos ao momento do inquérito. Esta circunstância torna rapidamente desatualizado um contacto de E-mail e, frequentemente, de endereço postal, também. Ao encontro desta hipótese, note-se, por exemplo, a taxa de resposta dos peticionários mais recentes (da XII legislatura - 2011-2012), que chega aos 40%.

Também deve ser referido, por exemplo, o facto de haver, na X legislatura, cerca de cem petições de massa¹⁰ apresentadas por peticionários diferentes mas cujo contacto indicado é, na quase totalidade, da mesma pessoa (referimo-nos em particular às 105 petições que solicitaram “a intervenção do Senhor Presidente da Assembleia da República para que a carreira de vigilante seja reconhecida como Carreira Profissional de Agente de Segurança Privada Aeroportuária”). Apesar das tentativas de obter junto deste os contactos dos restantes peticionários, estas tentativas revelaram-se infrutíferas, comprometendo a possibilidade de fazer chegar o inquérito aos peticionários destas petições.

Por último, não é de descartar a possibilidade de a recetividade do inquérito também ter sido afetada pelo momento em que este foi realizado, no auge da crise económica e financeira, com repercussões na confiança nas instituições políticas, nomeadamente no parlamento (cfr. Pequito, Tsatsanis e Belchior 2015). A confirmar-se, esta suspeita encontraria também suporte num dos contactos telefónicos realizados, em que o peticionário

¹⁰ O Regulamento da Comissão de Petições do Parlamento alemão distingue “as petições múltiplas”, que são várias petições com o mesmo objecto, de “petições de massa”, constituídas por um grande n.º de petições com o mesmo assunto e cujo texto é totalmente, ou em grande medida, idêntico (ponto 2.2).

informou que não responderia ao inquérito por o Parlamento não lhe merecer confiança e não pretender colaborar com a instituição.

Em relação às respostas obtidas, importa notar a impossibilidade de rejeitarmos um efeito de auto-escolha dos respondentes ao inquérito, o que nos impede de dizer que os inquiridos representam a totalidade dos peticionários. Esta questão é particularmente relevante neste inquérito, devido ao facto de os inquiridos não terem sido selecionados aleatoriamente entre os peticionários daquele período temporal, mas resultarem daqueles que, tendo submetido uma petição ao Parlamento, aceitaram realizar o preenchimento do mesmo (ou seja, trata-se de uma amostra de conveniência). Recorremos, assim, a alguns critérios de distribuição da totalidade de peticionários conhecidos para saber em que medida podemos dizer que os respondentes os representam.

Assim, recorremos à distribuição dos peticionários pelo género, pelo tipo de sistema em vigor (convencional ou petições-E) e pela natureza do titular.

Quadro 1.1. Distribuição dos respondentes Vs. distribuição dos peticionários

<i>Tipo de sistema</i>	Inquérito aos peticionários (n=302)	Universo de peticionários (N=1135)
Sistema convencional	14%	17%
Petições-E	86%	83%
<i>Género</i>	Inquérito aos peticionários (n=224)	Universo de peticionários (N=763)
Homens	77%	74%
Mulheres	23%	26%
<i>Natureza do titular</i>	Inquérito aos peticionários (n=302)	Universo de peticionários (N=1135)
Cidadãos	75%	67%
Petições em Nome Coletivo (PNC)	25%	33%

Fonte: Inquérito aos peticionários 1999-2012

Em relação à distribuição por tipo de sistema (convencional ou petições-E), aplicámos o teste χ^2 (qui-quadrado) e verificámos que a distribuição desta variável não se afasta significativamente da distribuição conhecida dos peticionários ($\chi^2(1)= 2,047; p=.152$). Ou seja, a diferença entre a amostra observada e a amostra esperada não é estatisticamente significativa.

A proporção de petições submetidas no sistema convencional e no sistema de petições-E é, assim, sensivelmente a mesma.

Aplicámos o mesmo teste em relação à distribuição por sexo, verificando-se que a distribuição desta variável também não se afasta significativamente da distribuição conhecida dos peticionários¹¹ ($\chi^2(1)= 0,903; p=.342$). Ou seja, a diferença entre a amostra observada e a amostra esperada não é estatisticamente significativa.

O teste revelou, no entanto, diferenças estatisticamente significativas da proporção dos titulares autores das petições na amostra comparativamente à população ($\chi^2(1)= 7,690; p=.006$), existindo uma sub-representação das entidades coletivas.

Em suma, a aplicação do inquérito por correspondência coloca alguns constrangimentos à generalização dos dados para o universo, uma vez que não estamos na presença de uma amostra aleatória. Ainda assim, dado o número de respostas obtidas (n=302) - um número considerável razoável comparativamente com os que normalmente são alcançados neste tipo de recolha de dados - e o facto de os resultados obtidos através da amostragem não se distanciarem dos observados no universo (como o sexo e o tipo de sistema), optou-se por uma análise inferencial.

¹¹ A totalidade dos peticionários entre 1999 e 2012, excluindo as PNC, são 763 (561 homens - 74% - e 202 mulheres - 26%)

PARTE I

2. Participação política e a evolução dos parlamentos

2.1. A participação política

São múltiplas as propostas que, a partir dos anos 60, procuram enquadrar o conceito de participação política. Até então, dominava a teoria elitista, tributária de Schumpeter (1976), que reconduzia a participação ao processo eleitoral. Constitui a este respeito referência o trabalho de Milbrath (1965) e, na mesma década, de Almond e Verba, este último alargando o conceito de participação política a outras formas de participação dos cidadãos, destinadas a influenciar a decisão dos governantes (1963).

No entanto, o estudo sobre o envolvimento dos cidadãos com a política encontrava-se focado na participação eleitoral, percebida como a forma primordial para os cidadãos se fazerem ouvir junto do sistema político.

Na década de 70, este conceito alarga-se de molde a incluir novas formas de participação (como os protestos), destinadas a influenciar a decisão dos governantes (Verba e Nie, 72).

Umas das críticas apontadas a muitas destas definições consiste no facto de se cingirem a referir a "influência" como único repertório político e, por outro lado, colocarem o Governo como único destinatário da participação (Pasquino 2010; Teorell, Torcall e Montero 2007).

As conceções teóricas de participação política foram, naturalmente, influenciadas pelas conceções normativas de democracia e pela valorização que fazem da participação política.

Barber (1984) preconizava um papel forte da democracia direta, considerada um modelo alternativo à democracia representativa. Segundo este autor, democracia é autorregulação, isto é, os cidadãos governam-se a si mesmos. Isto não quer dizer que os cidadãos intervenham em todos os momentos. No entanto, significa que sejam chamados a participar em todas as questões relevantes. Com este fito, as instituições devem facilitar a participação dos cidadãos na definição das agendas, na deliberação, na legislação, bem como na sua execução.

Outros autores defenderam um papel complementar da participação política em relação à democracia representativa. É o caso de Pateman (1970), que salientou a necessidade de uma sociedade participativa para o estabelecimento de uma forma de Governo democrático, ou de Lijphart (1997). Entre os autores que valorizam a participação dos cidadãos conta-se também Dahl (1971, 2000), que considera a autodeterminação dos cidadãos uma das consequências desejáveis da democracia, bem como Dalton (1996) ou Putnam (2000).

Realce ainda para o estudo de Barnes e Kaase (1979), que primeiro distinguiu entre participação convencional e não convencional, reconhecendo as atividades de protesto e contestação como uma modalidade de participação política, distinção que viria a ser seguida por muitos autores, como Norris (2002).

A participação convencional ou institucional inclui formas de participação mais formais e politizadas, como votar ou contactar um político, sendo enquadradas pelas elites e instituições políticas existentes. Pelo contrário, a participação não convencional ou não institucional caracteriza-se pela sua informalidade e escassa regulamentação, ocorrendo fora do quadro institucional, em confronto com a elite política ou, pelo menos, fora do controlo desta.

Outra das obras com notável impacto foi a proposta de Inglehart (1997), que avançou com uma distinção entre valores materialistas e pós-materialistas. Segundo o autor, estes últimos estariam a crescer nas sociedades desenvolvidas, substituindo valores como a segurança e a autoridade por valores pós-materialistas, como igualdade, direitos humanos, ou valores ligados à proteção do ambiente. Sendo a participação política dos cidadãos nos processos políticos algo muito valorizado pelos pós materialistas, esperar-se-ia que esta crescesse à medida que nas democracias cresciam os valores pós materialistas, sobretudo nas modalidades ligadas aos novos movimentos sociais e a outras "formas de desafiar as elites através da participação política" (Inglehart 1997).

Importa ainda aludir ao estudo de Dalton, Scarrow e Cain (2004), em que analisam três modos de democracia: democracia representativa, democracia direta e *advocacy democracy* (forma de democracia semi-direta). A primeira, ligada à valorização do processo eleitoral (ex: eleições); a segunda, a formas diretas de deliberação pelos cidadãos, como forma de complementar ou, mesmo, de se substituir à democracia representativa (ex: referendo); finalmente, a terceira, que procura - direta ou indiretamente - expandir as oportunidades de participação dos cidadãos nos processos de formação e decisão de políticas,

permanecendo, contudo, a decisão última nas elites políticas (ex: participação em consultas públicas). Segundo os autores, apesar de menos direta e nem sempre fácil de quantificar em termos de mudanças institucionais, é inegável a expansão da *advocacy democracy* a partir dos anos 90 do século passado.

Neste estudo, Dalton, Scarrow e Cain propõem uma grelha comparativa de avaliação entre estas três formas de democracia, cotejando-as à luz dos critérios democráticos de Robert Dahl¹². Estes autores defendem que estas três formas não têm o mesmo impacto na democracia, nomeadamente na relação entre os cidadãos e o Estado. Assim, concluem que a "*advocacy democracy*" aumenta o potencial de influência no "controlo da agenda" e a "participação efetiva", para o que contribui o acesso não mediado ao processo de tomada de decisões. Contudo, pode exacerbar a "desigualdade política" se a sua utilização for iníqua, deixando para trás os cidadãos com menos recursos. Pelo contrário, a democracia representativa satisfaaz melhor o critério da "igualdade política", desde que assegure um número considerável de participação, o mesmo se aplicando à democracia direta.

Quanto a tipos e modalidades de participação, são inúmeras as propostas que podemos encontrar na literatura. No estudo que realizou acerca da participação política e democracia no Portugal do pós-1976, Martins (2004) detalha grande parte delas, salientando que as diversas tipologias variam de acordo com as posições dos seus autores acerca da democracia e da participação política, assim como em função da análise empírica sobre o modo como os cidadãos intervêm na vida pública (Martins 2004). No entanto, sublinha existir, apesar de tudo, um reconhecimento sobre a existência de diferenças significativas “no uso das formas de indivíduo para indivíduo e de consequências diferentes quanto à sua influência no processo de decisão política”.

Nesta obra, Meirinho Martins apresenta as principais tipologias, que divide entre as tributárias da perspetiva unidimensional das formas de participação política (cfr. Lane, Milbrath e Birch), as formas de participação na perspetiva multidimensional (cfr. Milbrath, Verba, Schewerin, Almond, Huntington, Parry) e as que opõem formas de participação convencional e não convencional (cfr. Parry, Sani, Inglehart, Kaase e March).

No capítulo 3, tomamos parte destas tipologias e dimensões de análise como referência para proceder à caracterização do direito de petição. Pela sua importância para este

¹² Conforme desenvolvemos mais à frente, os cinco critérios de Dahl (2000) para uma democracia ideal, uma das mais consagradas teorias da democracia, são: i) participação efetiva; ii) Igualdade política; iii) Informação Esclarecida; iv) Controlo da Agenda; v) Inclusão/Integração.

trabalho, deter-nos-emos antes, porém, na distinção entre forma de participação convencional e não convencional, em relação às quais não existe, porém, um consenso sobre o que deva caber em cada uma destas formas. Uma parte deste dissenso decorre, como assinala Parry (1992), da ausência de um entendimento comum sobre “os comportamentos que são aceites como toleráveis ou como intoleráveis para o funcionamento da democracia” (Martins 2004), entendimento que varia, naturalmente, de lugar para lugar. Ora, deste critério decorre que qualquer forma de participação que esteja prevista num determinado ordenamento jurídico (e, por maioria de razão, quando seja incentivado por esse ordenamento), é enquadrada como uma forma convencional de participação.

O cariz contestatório ou não da ação política é também apresentado como critério. De um lado, estariam formas associadas ao crescimento de movimentos de protesto social que protagonizam formas de ação direta, contestatária e autónoma (como manifestações, bloqueio de vias de comunicação, ocupação de edifícios públicos) e, de outro lado, formas tradicionais institucionalizadas. Outros autores, como Gabriel (1981), sugerem ainda um critério baseado no caráter ocasional e esporádico das iniciativas, com vista à resolução de problemas específicos (forma não convencional) e a intervenção institucionalizada de natureza permanente e exercida com base na tradição (forma convencional).

Adotando ou não a designação de formas de participação convencional, a associação entre formas de participação não convencional e de protesto é generalizada. Com efeito, podemos encontrá-la em autores como Sani (1989), que sugere o critério da visibilidade social da iniciativa, propondo a designação de “velhas” e “novas” forma de participação, não sendo estas propriamente novas mas apenas formas de ação que se tornaram, entretanto, mais frequentes. Para este autor, estas formas caracterizam-se, em geral, e entre outras características, por alguma violência, parco controlo pelos autores das iniciativas, e pela forma de “ação direta” na resolução dos problemas, não delegando em terceiros (exemplo: ocupação de fábricas, recusa de pagamentos).

Como veremos, o direito de submeter petições ao Parlamento enquadra-se, de acordo com a generalidade dos critérios usados pela literatura, como uma forma de participação convencional ou, na designação preferida por Sani, como uma velha forma de participação.

Atendendo ao foco no caso português na Parte III deste estudo, vale a pena aflorar a situação de Portugal no que à participação institucional de caráter político diz respeito, contextualizando-a no quadro europeu. O que se verifica é que o nível médio de participação

em Portugal ao longo da última década (2002-2012), que é de 5%, se situa muito abaixo do nível médio registado no conjunto dos países da Europa Ocidental presentes, que é de 13%, ficando ainda mais distante da média registada nos países do Norte da Europa, que no seu conjunto revelam o maior nível médio de participação institucional de cariz político na primeira década do século XXI (20%) (Viegas, Belchior e Seiceira 2010).

Estas democracias do Norte da Europa, mais ativas, partilham, segundo aqueles autores, algumas características comuns, entre elas uma forte tradição protestante, uma modernização precoce, uma forte tradição democrática (que passa também por serem democracias mais longevas), longos períodos de estabilidade social, e de políticas económicas. Pelo contrário, as democracias europeias mais recentes como a portuguesa distinguem-se por se terem democratizado após períodos consideráveis de Governo autoritário e não democrático, caracterizando-se por serem democracias passivas no que à participação política institucional diz respeito.

O mesmo se passa relativamente ao nível de participação política não convencional, que inclui aqui as novas formas de participação (boicotar certos produtos), mas também a participação de protesto (assinar uma petição ou assinar um abaixo-assinado e participar em manifestações públicas legais). Em Portugal, para o mesmo período, a média é de apenas 4%, muito abaixo do nível médio observado quer em Espanha (que é de 19%), quer nos países mais a Norte, como a Alemanha (22%), a Dinamarca (21%) ou a França (25%) (Viegas, Teixeira e Amador 2015). De acordo com os mesmos autores, o caso dos baixos níveis de participação de Portugal (convencional e não convencional) pode ser explicado pela experiência do regime autoritário durante quase metade do século XX (1926-1974), contribuindo com as suas características (antiparlamentarismo, anti-partidarismo, contrário a todas as liberdades políticas, sociais civis - e, como tal, repressivo de toda a participação) para uma cultura de passividade e de indiferença política entre os portugueses, a qual, tal como sucede na generalidade das democracias, precisa de tempo para ser ultrapassada.

2.2. Parlamentos: institucionalização, tipos de parlamentos, evolução e a relação com os cidadãos

Institucionalização e tipos de parlamentos

Samuel Huntington (1968) considerava que a institucionalização política é a causa primordial do desenvolvimento dos países. Para Huntington, as instituições são sobretudo padrões de ação democráticos: “*Institutions are stable, valued, recurring patterns of behavior*”, sendo a institucionalização o processo pelo qual as organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade” (Huntington 1968).

No que diz respeito à institucionalização dos parlamentos, é incontornável o contributo de Nelson Polsby (1968), através do seu estudo sobre o Congresso norte-americano, onde aplicou a teoria de Huntington a esta instituição específica. São conhecidas as três características que, segundo este autor, definem uma organização institucionalizada: a autonomia, a complexidade interna e a adoção de critérios universalistas, e não particularistas.

Em relação à primeira característica (autonomia), Polsby defende que ela se reflete numa organização bem delimitada, que se distingue do ambiente que a rodeia, sendo relativamente difícil tornar-se um dos seus membros, embora estes sejam facilmente identificáveis. A maioria dos seus líderes é recrutada no interior da organização. No que diz respeito à segunda característica (complexidade), consiste numa organização cujas funções estão internamente separadas, assente numa base clara e regular. Finalmente, a organização orienta-se sobretudo por critérios universais e não particularistas, privilegiando-se, na condução dos assuntos internos, métodos automáticos e não discricionários. Existe respeito por regras e coerência com decisões anteriores e o sistema de mérito prevalece sobre o favoritismo e o nepotismo (1968).

Mais tarde, em 1975, Polsby distinguiu dois tipos de parlamentos em função do seu grau de independência em relação a interferências externas na atividade legislativa, a que chamou “*arena legislatures*” e “*transformative legislatures*”. Conforme sublinha Kreppel (2014), estas duas categorias não foram apresentadas como dicotómicas, mas antes como um eixo ao longo do qual os parlamentos podiam ser colocados, com o Congresso dos Estados Unidos servindo de modelo para o tipo “*transformative*” e a Câmara dos Comuns britânica desempenhando esse papel para o tipo de “*arena*” (Polsby 1975 130 -1).

Também Robert Packenman (1970) deu um contributo importante nesta área, nomeadamente no que concerne às funções desempenhadas pelo parlamento, as quais, segundo demonstrou, não se limitam à tradicional função legislativa. Tomando por base o caso do congresso brasileiro, este autor mostrou existirem várias outras funções desempenhadas pelo parlamento, uma das quais é a de legitimação, que pode chegar a ser –

como aconteceu no período analisado pelo autor - mais relevante do que as funções mais tradicionais.

No final dos anos 70, Michael Mezey contribuiu com uma classificação dos parlamentos de acordo com dois critérios principais: “*policy making*” e “apoio”. Dentro da dimensão de “*policy making*”, Mezey distingue três níveis de intensidade de poder: fraco, moderado e forte. No primeiro, o parlamento não detém poderes de modificação ou rejeição das propostas do Governo; no mais forte, o parlamento consegue modificar e rejeitar estas propostas. Em função do grau de “apoio”, Mezey distingue os parlamentos consoante tenham mais ou menos apoio. Destas duas dimensões (apoio e “*policy making*”), resultam cinco tipos de parlamentos: vulneráveis, marginais, ativos, reativos e mínimos.

Conforme referido por Cristina Leston-Bandeira (2002), Philip Norton (1990) notou faltar à tipologia de Mezey uma dimensão propositiva por parte do parlamento, tendo Norton corrigido esta falha propondo a seguinte classificação: parlamentos “produtores” (os que não apenas conseguem modificar ou rejeitar as propostas do Governo – como na classificação de Mezey - como conseguem apresentar e aprovar propostas suas); parlamentos “influenciadores” (conseguem modificar ou rejeitar as propostas do Governo mas não apresentar e aprovar propostas suas) e, por fim, os parlamentos com “pouco ou nenhum impacto”, que são os que não conseguem fazer nenhuma das coisas.

Também Amy Kreppel propôs uma tipologia para analisar os parlamentos, enquadrando-os como fortes ou fracos, dependendo do grau de autonomia institucional, por um lado, e da autonomia individual e partidária, por outro. Em relação à primeira, a autora salienta a importância de distinguir entre as características que decorrem da configuração constitucional, que é mais rígida e estável, e as que decorrem da legislação ordinária ou da prática, situação que é mais flexível e pode mudar mais facilmente (Kreppel 2014). Por sua vez, as alterações ao nível da autonomia individual e partidária têm maior probabilidade de ocorrer quando comparadas com as alterações ao nível institucional, podendo ocorrer através de alterações às leis eleitorais, ao financiamento partidário, aos estatutos partidários, etc., podendo afetar a forma como os representantes e os partidos controlam o Governo. Ao reunir as variáveis institucionais e partidárias que afetam a autonomia legislativa, e a sua influência nas políticas, esta abordagem aplica-se a um leque variado de contextos políticos e permite explicar mudanças ao longo do tempo.

Funções dos parlamentos

Sobre as funções dos parlamentos, Norton e Leston-Bandeira (2005) notam que os parlamentos modernos têm, nas últimas décadas, alargado a sua esfera de ação a novas áreas, mudança que tem impacto no papel desempenhado por estas instituições. Assim, a função legislativa, predominante ao longo do século passado, foi dando lugar ao reforço da função de controlo do executivo (Müller e Sieberer 2014), situação que se verificou também em Portugal (Seguro 2016).

Contudo, a evolução mais recente é configurada também pelo envolvimento dos parlamentos com os cidadãos, que se traduz em várias dimensões, que vão da afirmação da identidade da instituição parlamentar, que se abriu à comunidade (v.g. através de visitas, exposições, etc.), passando pela divulgação sem precedentes de informação sobre a atividade parlamentar, nomeadamente através da Internet, e pelo aumento de oportunidades para os cidadãos participarem na atividade deste órgão (v.g. audiências, petições, iniciativas legislativas dos cidadãos, etc.).

De acordo com muitos dos teóricos da institucionalização dos parlamentos, parlamentos como o Português (cujo direito de petição é, recorde-se, objeto de estudo detalhado na Parte III desta tese), bem como a maioria dos restantes da Europa do Sul que resultaram de processos de democratização tardios, estavam, nos anos 80 e 90, ainda em pleno processo de institucionalização (Liebert e Cotta, 1990; Norton e Leston-Bandeira 2005).

Todavia, a evolução das últimas duas décadas mostra claramente que estes parlamentos lograram plenamente a institucionalização, sendo hoje parlamentos com as mesmas funções, níveis de autonomia e, em geral, os mesmos poderes que os seus congêneres europeus com democracias mais maduras (Leston-Bandeira 2005; Tibúrcio 2017), nomeadamente no que diz respeito a esta última dimensão de envolvimento com os cidadãos.

*

Os parlamentos não têm, pois, ficado de braços cruzados face ao cenário de crescente afastamento entre eleitores e representantes. Não apenas a instituição representativa do parlamento continua a disseminar-se um pouco por todo o mundo (Fish e Kroenig 2009) como muitos parlamentos começaram a mostrar-se muito mais dinâmicos, relevando-se hoje mais ativos do que nunca (e, também, mais transparentes e acessíveis) a desenvolver ligações com os cidadãos.

Com efeito, a evolução mais recente é, como apontado, configurada pelo envolvimento dos parlamentos com os cidadãos (Müller e Sieberer 2014, e Leston-Bandeira e Tibúrcio 2015), conforme se pode ver, ilustrativamente, na figura 2.1. No entanto, esta dimensão encontra-se ainda ausente da maioria dos estudos sobre o papel dos parlamentos, nomeadamente quanto a dados empíricos.

Figura 2.1. Página do Facebook do Parlamento britânico a explicar as diferentes formas de envolvimento dos cidadãos



Fonte: Facebook do Parlamento britânico, publicado a 04-09-2016¹³

Estas iniciativas têm-se multiplicado e introduzem mudanças significativas na relação representativa entre parlamento e cidadãos.

Vale a pena recordar o enquadramento de Pitkin (1967), no qual propôs uma conceptualização da representação dividida em quatro dimensões: formalista, descriptiva,

¹³<https://www.facebook.com/ukparliament/photos/a.10152172843377733.1073741825.16553417732/10154472548007733/?type=3&theater>

simbólica e substantiva. Desde então, este consagrou-se como o principal quadro conceptual da representação parlamentar, em que se identificam quatro dimensões de representação, permitindo uma útil diferenciação metodológica com vários focos de análise. Do mesmo modo, contribui também para sublinhar diferentes significados e caminhos para a representação.

Representação formalista é definida pela autora como "a representação em termos de dar e ter autoridade", referindo-se à geometria institucional em vigor que traduz a relação de representação. Pode referir-se ao sistema eleitoral, mas também aos instrumentos de contacto entre representantes e eleitores.

A representação descritiva e a simbólica estão relacionadas com a representação enquanto tomada de posição pelo representado. A primeira (a descritiva), refere-se especificamente à medida em que os representantes espelham as características sociodemográficas dos seus representados. Ou seja, não é uma questão de o representante agir em nome de interesses específicos, mas de haver representação pelo simples facto de haver semelhanças - ao nível de características pessoais - entre representado e representante (Pitkin 1967, p. 61).

Representação simbólica também se refere a “tomar posição por”. No entanto, não com base nas semelhanças, mas nos símbolos, que, pela sua presença, fazem com que o sentido da representação esteja presente (Pitkin 1967, p. 92). Pitkin dá o exemplo da bandeira, que, em si mesmo, não passa de um pedaço de pano, mas pode desvendar, sublinhar, inculcar e tornar patente a identidade de toda uma nação. A representação simbólica não se limita, portanto, a agir em nome de determinados interesses ou a uma ligação eleitoral entre representantes e representados (Leston-Bandeira e Tibúrcio 2015).

Por fim, a representação substantiva refere-se a agir pelos - agir em nome dos - representados, fazendo com que os interesses particulares estejam presentes no ato de representação. É este, em suma, o sentido com que habitualmente se usa “representação parlamentar” no quotidiano.

Destas quatro dimensões, os conceitos de representação descritiva, substantiva e formalista são aqueles que têm sido mais estudados. Contudo, a representação simbólica não tem sido particularmente valorizada pela literatura dos estudos parlamentares e institucionais, o que é coerente com o que o parlamento foi ao longo da maior parte do século XX. No entanto, a representação formalista e simbólica são as duas dimensões mais afetadas pelos

desenvolvimentos a que assistimos nos parlamentos de hoje. E, por isso, aquelas que também melhor ajudam a compreender estas mudanças, nomeadamente a relação entre parlamentos e cidadãos. Com efeito, a abertura do parlamento a formas de *advocacy democracy*, criando e alargando as oportunidades de acesso ao trabalho parlamentar por parte dos cidadãos, acrescentaram uma nova dimensão à percepção tradicional da representação formalista, que vai muito além do elo liberal de prestação de contas (Leston-Bandeira e Tibúrcio 2015).

2.2.1. A representação parlamentar – um conceito em mutação

Ao longo do século XIX e da expansão da democracia liberal na Europa, o parlamento teve sempre um papel central, que pressupunha que os cidadãos eram apenas chamados a participar no sistema político a cada quatro ou cinco anos, no momento das eleições. Este era o chamado modelo elitista ou schumpeteriano. No entanto, este princípio foi progressivamente sendo posto em causa ao longo do século XX, tendo o interesse pela democracia participativa crescido significativamente, bem como as experiências nesta área (Fung e Wright 2003; Rosenberg 2007; Smith 2009).

A crescente expansão da democracia participativa acaba, assim, por questionar o modelo de delegação tradicional, dando lugar à integração dos cidadãos na deliberação de políticas públicas. Esta mudança teve sobretudo reflexos a dois níveis. Por um lado, na forma como os parlamentos funcionam, nomeadamente através da sua crescente abertura à sociedade. Por outro, no modo como se relacionam com os cidadãos, convocando algumas reminiscências de um papel que esteve na origem dos parlamentos, de fórum de apoio a discussão e comunicação entre grupos diversos (embora, naturalmente, num contexto social bem distinto).

A literatura dos estudos parlamentares assume, assim, representação como representação de interesses, sendo a discussão apenas sobre a medida em que os representantes realmente representam interesses específicos e até que ponto deve haver algum juízo individual do representante nesse processo de representação.

Embora reconhecendo a importância fulcral da representação de interesses no sentido, na organização e na constituição de parlamentos, Leston-Bandeira nota que centrar somente nesta dimensão de representação impede compreender por completo a atividade de representação parlamentar, em particular no contexto da sociedade moderna, onde é muito

mais difícil identificar grupos homogéneos de interesses. “Os teóricos políticos têm demonstrado que a representação é uma atividade muito mais multifacetada. A nosso ver, isso é igualmente aplicável à representação parlamentar” (Leston-Bandeira 2016a).

Aquilo que podemos observar nos dias de hoje é que os eleitores são interpelados por interesses muito mais fragmentados, podendo facilmente uma pessoa partilhar algumas características com um grupo de pessoas e outras características com grupos diversos, consoante o estatuto socioeconómico, a região, por exemplo, sendo que algum desses interesses pode até ser mais bem representado por partidos diferentes, indo ao encontro de Saward, quando diz que nenhum representante é capaz de representar completamente todos os nossos interesses ou identidades (Saward 2011).

Esta fragmentação de interesses coloca novos desafios à representação parlamentar, que acrescem a outros com que se foi deparando ao longo da sua história recente, como a “revolução da escala” (Dahl 1996), que marca a distância entre as cidade-estado gregas de pequena dimensão para a democracia norte-americana à escala federal, ou o alargamento do sufrágio, *maxime* o sufrágio universal. Todas estas transformações vieram ampliar o leque de interesses incluídos na representação parlamentar.

Esta complexidade de representação de interesses confere ao parlamento um lugar ímpar na representação democrática, espelhando, deste modo, a variedade da sociedade. Por outro lado, o voto em eleições cinge-se a um partido e o cidadão de hoje pode ver-se representado, mais do que antes, quanto à economia num partido mas quanto à política ambiental noutra. A participação fora do período de eleições facilita esta participação de natureza mais poliédrica.

Esta evolução teve um impacto ao nível da forma como se foi entendendo o momento eleitoral, que foi deixando, assim, de ser o único elemento constitutivo da relação representativa entre deputado e constituinte, embora continuando a ser, naturalmente, o principal mecanismo de aprovação ou desaprovação dos representantes (conferindo a legitimidade ao vínculo representativo).

Conforme nota Leston-Bandeira, durante muito tempo a democracia participativa consistia essencialmente numa política e prática informal que ocorria em paralelo com a política formal. Ora, isso mudou consideravelmente nos tempos mais recentes, constituindo exemplos disso a expansão do orçamento participativo de base local lançado em 1986, em Porto Alegre, no Brasil, ou os estilos de deliberação mini-públicos (Fung e Wright 2003;

Rosenberg 2007; Smith 2009; Geissel e Joas 2013). As eleições importam, naturalmente, mas o que acontece entre eleições é cada vez mais importante, o que tem inevitáveis consequências para o papel desempenhado pelo parlamento (Leston-Bandeira 2016a).

A pressão por reformas políticas tem levado a um reforço sistemático de novos modos de democracia, nomeadamente democracia direta e "*advocacy*", reflexo de que a conceptualização da representação parlamentar apenas em torno do elo eleitoral não cobre uma parte considerável da política moderna (Cain, Dalton e Scarrow 2003). No entanto, a expansão dessas formas de democracia tem sido concomitante com a expansão da democracia representativa, espelhada, por exemplo, na criação de novas instituições representativas (como os novos parlamentos da Escócia, Gales e Irlanda do Norte, em 1999, na sequência do processo de devolução de poderes).

Considerando o exposto, a expansão de novos modos de democracia não questiona a importância da democracia representativa, ou do elo eletivo como forma fundamental de garantir a legitimidade política. No entanto, sugere que é preciso alargar consideravelmente a nossa compreensão da representação, do parlamento e da democracia, com vista a entendermos plenamente o papel do parlamento moderno (Mediador, cfr. *infra*). De acordo com este entendimento "mais espesso" (Alonso, Keane e Merkel 2011) de democracia representativa, estaremos a testemunhar não tanto uma crise da democracia representativa, mas à transformação desta em algo novo (Schmitter 2011).

2.2.2. O papel do parlamento: fases fundamentais e constrangimentos

Um dos princípios fundamentais dos parlamentos é que estes são eleitos com base no princípio de que os representantes agem em nome de seus representados. No entanto, este pressuposto tem sido crescentemente questionado, seja, por exemplo, através dos indicadores de desaprovação do desempenho da instituição, como a elevada abstenção, seja através dos baixos níveis de confiança no parlamento. Por outro lado, a expansão de formas não-representativas de democracia também tem contribuído para pôr em causa este paradigma, embora isto não reflita necessariamente uma rejeição da função representativa (mas, muitas vezes, da forma como é exercida) nem uma diminuição do apoio difuso à democracia representativa.

É, pois, neste quadro que devemos entender as razões do desenvolvimento do papel de 'envolvimento parlamentar com o público' (*public engagement*), bem como o potencial que pode desempenhar como ligação entre o público e o parlamento.

Marongiu (1968) mostrou como o parlamento mudou desde os encontros ocasionais medievais até aos órgãos institucionalizados para decisões vinculativas no século XVII. Nestas mudanças consideráveis, avultou, porém, o papel de mediação entre a sociedade e a governação (Marongiu 1968).

As reuniões consultivas medievais levaram, a determinada altura, ao que Cristina Leston-Bandeira (2016b) denomina como Parlamento “Clube de Cavalheiros” do século XIX. Este parlamento era uma reunião de dignitários, pequena e elitista, com uma ligação muito fluida e próxima do Governo. Nesta altura, o direito de voto era muito limitado, havendo quase uma sobreposição entre aqueles que podiam votar e os que estavam no poder. O trabalho parlamentar constituía-se sobretudo através de grandes debates e legislação mínima, sem verdadeira ligação com o resto da sociedade.

De acordo com a referida autora, ao Parlamento “clube de cavalheiros” sucedeu o “Parlamento Representante”, que marca todo o século XX, sendo, assim, contemporâneo com o desenvolvimento dos partidos de massas e a expansão do direito de voto. A governação torna-se mediada pelo sistema partidário e os partidos tornam-se os principais atores políticos. A expansão da área de intervenção do Governo vai ditando a crescente assunção pelo executivo da função legislativa, com o parlamento a assumir crescentemente funções de escrutínio e de representação, a par da função legislativa. A participação política ocorre principalmente por via das eleições, de quatro em quatro anos, e o parlamento age de acordo com o modelo de delegação. A representação parlamentar está intimamente associada ao ato eleitoral e a interesses específicos. Enquadra-se, portanto, principalmente nas noções de representação substantiva e descritiva de Pitkin (1967).

Com o dealbar do século XXI, emerge o “Parlamento Mediador” (Leston-Bandeira 2016b). Neste, os cidadãos assumem um papel cada vez mais central, ou seja, para além da relação com o Executivo, o parlamento passa a desenvolver também uma relação ativa com os cidadãos nos momentos entre eleições, continuando, porém, primordiais as funções de legislar e de fiscalizar o executivo. É, pois, neste contexto que há um desenvolvimento da função de 'envolvimento com o público' (*public engagement*), não só através de uma maior abertura e transparência da instituição e dos seus trabalhos, mas também de um maior envolvimento dos

cidadãos, às suas opiniões sobre a gestão da coisa pública. Num contexto caracterizado por uma cidadania informada e pela expansão de formas de democracia participativa, o Parlamento volta a assumir um papel fundamental como mediador entre sociedade e governação.

A par desta evolução, vêm-se tornando cada vez mais visíveis constrangimentos vários que se vão colocando aos parlamentos ao longo do século XX e, em particular, das décadas mais recentes. Constrangimentos que passam pela crescente influência política de entidades não maioritárias (como a crescente influência dos bancos centrais), que, para muitos autores (Schmitter e Treschel 2004; Freire 2015), põem hoje em risco as instituições chave da democracia representativa, entre as quais sobreleva o Parlamento¹⁴. Esta influência distingue-se do que acontecia no passado, na medida em que “o novo estatuto das ‘instituições guardiãs’ implica que sejam impermeáveis ao controlo popular” (Fernandes 2014).

André Freire (2015) identifica três “revoluções contemporâneas”, cujo desfecho ainda se desconhece, e que de algum modo ameaçam o poder da democracia representativa, *maxime*, dos parlamentos. São elas as seguintes: i) o “crescimento das autoridades não eleitas” (as referidas entidades não maioritárias); ii) a “governação multinível” e iii) finalmente, a da “boa governança”. A primeira prende-se com o crescente poder de entidades que não têm qualquer legitimidade ou têm-na apenas parcialmente (tribunais superiores e constitucionais mas, também, desde há algum tempo a esta parte, bancos centrais, entidades de regulação económica e sociais, etc.). Independentemente da bondade das suas decisões, algumas destas entidades têm muitas vezes competência para tomarem decisões sobre a conformação de políticas, e não meramente sobre a execução das mesmas, nomeadamente das leis, como acontece com o poder judicial. Comprimindo o espaço de liberdade da decisão democrática e não sendo, porém, responsabilizáveis pelos cidadãos nem pelos seus representantes. Os defensores do poder destas entidades enaltecem, no entanto, a virtude desta alternativa em relação à política partidária e ideológica (Majone 1998 e 2005; Moravcsik 2002¹⁵). A segunda revolução é representada emblematicamente pela UE, nomeadamente pela delegação de poderes soberanos das autoridades nacionais para esta entidade supranacional. Por razões que aponta (v.g. a “gigantesca” dimensão da UE, a ausência de um *demos*, a heterogeneidade social, étnica e cultural, e o intergovernamentalismo), considera o autor que

¹⁴ Para uma recensão dos principais riscos apontados, ver Alonso, Keane e Merkel (2011)

¹⁵ Apud Freire 2005

a UE padece, assim, de várias deformações institucionais, que ajudam a explicar o mau funcionamento da UE de hoje. Finalmente, a ameaça da "boa governança", que incentiva a partilha dos centros de poder político entre entidades representativas como os parlamentos e entidades da sociedade civil – agências, autoridades e organizações – (na linha de Burns *et al* 2000), igualizando-as em importância às instituições democráticas representativas, transformando as eleições em “meros rituais cívicos” (Schmitter 2011¹⁶).

Importa ainda realçar visões preocupadas e, de algum modo, pessimistas acerca da saúde da democracia representativa, entre as quais se destaca a de Peter Mair (2013)¹⁷. A já referida desvalorização da política, através do crescente poder de entidades não eleitas, legitimado muitas vezes pelos próprios políticos, quando se apresentam como «não políticos», alimentando o populismo antipolítica. Por outro lado, o esbatimento das diferenças entre os principais partidos, enfraquecendo a capacidade de o eleitor poder escolher políticas alternativas, é outro dos fatores frequentemente apontado como ajudando à degradação da relação entre eleitores e eleitos.

No entanto, apesar dos constrangimentos referidos, que degradam frequentemente a qualidade da democracia representativa, muitas instituições parlamentares têm procuradoativamente caminhos que os contrariem, com o fito de criar e reforçar laços com os cidadãos. É sobre isto que nos debruçamos de seguida. E, como iremos ver, os sistemas de petições constituíram um relevante instrumento deste ensejo de aproximação aos cidadãos.

2.2.3. A relação entre parlamento e cidadãos - uma prática recente e crescente

Conforme apontado, a atividade parlamentar de 'envolvimento do público' expandiu-se consideravelmente desde o início do século XXI. Muitos parlamentos já tinham, desde há algum tempo, atividades especificamente orientadas para os cidadãos, embora estas fossem, em geral e por regra, atividades específicas, avulsas, e não identificadas como tal. Nestas incluem-se os serviços de visita, por exemplo, ou a prestação de informações sobre a instituição, nomeadamente com foco na vertente pedagógica e educativa. O que distingue a última década e meia em relação ao que se passava anteriormente é em grande medida a profissionalização desse papel, através de um investimento nesta área, que se manifesta na

¹⁶ *Idem*

¹⁷ Também podíamos referir Hermet (2008) ou Diamond (2015).

criação de novos serviços especificamente responsáveis pelo envolvimento com os cidadãos e pelo desenvolvimento de novas atividades. Com esta mudança, passou-se de uma fase em que os parlamentos eram meramente reativos, limitando-se a responder às pessoas que se aproximavam do Parlamento em busca de informações, para uma atitude mais ativa, procurando levar o parlamento à generalidade dos cidadãos, disseminando informação sobre o seu papel, cujo desconhecimento é, tantas vezes, fonte de preconceitos e avaliações enviesadas sobre o papel desempenhado por esta instituição no sistema político.

Estas mudanças tornaram-se mais visíveis em meados da década passada, nomeadamente em vários parlamentos europeus, mas também na América latina e do norte (Leston-Bandeira e Tibúrcio 2015; IPU 2012). Merece realce a influência que a criação do novo parlamento escocês teve, em 1999, exatamente na viragem do século, fundado no princípio de que deveria ser uma instituição aberta ao público e incentivadora da participação dos cidadãos, o que se traduziu, desde o início, num nível significativo de atividade no âmbito do envolvimento do público com o parlamento. A verdade é que este sucesso foi o catalisador para certas mudanças noutros parlamentos, que viram o caso escocês como exemplo a seguir neste domínio. Foi o que aconteceu com o parlamento do Reino Unido ou com o Parlamento alemão (ao nível das petições, como iremos ver), sendo também possível ver invocar-se o exemplo escocês nas recentes reformas políticas em Marrocos (na sequência da aprovação de uma nova Constituição em 2011), a propósito da discussão sobre petições públicas e de outras iniciativas com vista a ampliar o leque de instrumentos de participação da sociedade civil (como as moções legislativas ou iniciativas legislativas dos cidadãos).

Ainda que com níveis muito diferentes de desenvolvimento, é inegável, desde a viragem do século, o investimento feito por parlamentos no mundo inteiro no desenvolvimento das potencialidades para os seus cidadãos se envolverem com a instituição parlamentar. Muitos destes exemplos de envolvimento com o público encontram-se evidenciados em relatórios internacionais (como o IPU 2012), assumindo-se, crescentemente, como um dos papéis relevantes desempenhados pelos parlamentos na nossa sociedade, para além, como referido, das funções tradicionais de legislação e de controlo.

Exemplos deste tipo de atividade incluem casos tão variados como a disponibilização de informação numa página da Internet ou a potencial participação em iniciativas legislativas – ou seja, desde a mera disponibilização de informação, à própria participação na atividade parlamentar. Pelo meio incluem-se também atividades pedagógicas que pretendem educar o

cidadão (de que são exemplo paradigmático os programas “parlamentos dos jovens”, cujo sucesso tem sido assinalável em vários parlamentos).

Muitos parlamentos limitam-se aos primeiros níveis de 'envolvimento do público', ou seja, à disponibilização de informação. Mas outros há que incluem não só todos os níveis de 'envolvimento do público' (da informação à participação), como também uma oferta muito complexa de vários tipos de atividades. É o caso, por exemplo, do Congresso Brasileiro, nomeadamente através do programa e-Democracia, que permite, entre outras ferramentas de participação, aos eleitores enviarem comentários sobre legislação em apreciação (ferramenta que, embora discreta, também existe na Assembleia da República, em Portugal), e mais tarde com o Portal e-Cidadania do Senado (Leston-Bandeira e Tibúrcio 2015).

Os instrumentos de ligação entre parlamento e cidadãos têm merecido um impulso claro nos últimos anos, o que se manifesta através de inúmeras iniciativas, nomeadamente aproveitando as potencialidades das Tecnologias de Informação e Comunicação. É o caso dos recentes exemplos no Reino Unido e em Portugal. O primeiro, com os trabalhos da Digital Democracy Committee (2015), cujas recomendações começaram a ser implementadas no início de 2015. O segundo, com a criação, em 2016, do [Grupo de Trabalho para o Parlamento Digital](#), com mandato para eleborar, até ao final do ano, um relatório com recomendações que contribuam para aproximar o Parlamento dos seus cidadãos.

O envolvimento dos cidadãos com os parlamentos tem sido procurado tanto numa comunicação mais direta e regular entre cidadão e instituição, como em ferramentas como as iniciativas legislativas dos cidadãos ou as petições.

Em relação às iniciativas legislativas dos cidadãos, existem sinais de um crescente interesse por estes instrumentos de participação, cada vez mais disseminados (Setälä e Schiller 2012). A taxa de adesão a esta ferramenta é ainda bastante tímida quando comparada com as petições, o que se deverá em parte ao maior formalismo exigido para a sua apresentação ao parlamento (seja em termos da forma como tem de ser escrita, seja em termos do número mínimo de assinaturas exigido), conforme explicamos, aliás, mais à frente. São estes maiores constrangimentos formais que poderão ajudar a explicar a razão para que, nalguns países, esta ferramenta tenha sido de algum modo monopolizada por grupos de interesse e pelos próprios partidos políticos (Setälä e Schiller 2012).

Na Europa, é possível apontar alguns poucos exemplos bem-sucedidos – embora tímidos - desta ferramenta, como, por exemplo, o caso holandês (Andeweg 2012), embora

seja na América Latina que se encontrem, hoje, exemplos de maior vitalidade deste instituto (Leston-Bandeira 2012a). Beetham (2011) considera, aliás, que a integração deste instrumento no processo parlamentar, abrindo o impulso legislativo aos cidadãos, mas deixando a decisão final na inteira disponibilidade dos representantes, poderá ser uma das formas de revitalizar o parlamento face aos cidadãos. Com estas características institucionais (um autêntico direito de marcação da agenda legislativa do parlamento), podemos encontrar este instrumento na Polónia, Portugal, Espanha ou Finlândia, mas também, fora da Europa, no Brasil.

Em relação às petições, estas constituem porventura a ferramenta baseada na participação dos cidadãos mais enraizada e consolidada, oferecendo a esmagadora maioria dos parlamentos europeus um sistema de petições parlamentares, embora com níveis diferentes de implementação prática. Apesar de sistemas como o francês revelarem sinais de declínio deste instrumento, são muitos os impulsos modernizadores deste direito em vários parlamentos europeus, como é possível ver no caso alemão, português, irlandês, luxemburguês, do Parlamento Europeu, ou o recente caso do Reino Unido. É o que teremos oportunidade de analisar nos capítulos seguintes.

3. O Direito de Petição perante o parlamento

3.1. Caracterização do Direito de Petição

Quadro 3.1. Síntese das dimensões de análise da noção de participação política

Dimensões	Atributos	Caracterização
Grau	Ativa	Participação intensa (ação)
	Equilibrada	Participação ativa e passiva (ação)
	Passiva	Ausência de participação (inação)
Visibilidade	Comportamentos	Ações manifestas (observáveis)
	Atitudes	Predisposições para agir (não observáveis)
Enquadramento normativo	Legal	Atos previstos e consentidos
	Semi-legal	Atos não previstos e consentidos
	Ilegal	Atos não previstos e não consentidos
Objetivo da ação	Influência	Determina o sentido das decisões
	Não influência	Não determina o sentido das decisões

Agentes	Profissionais	Atividade permanente
	Amadores	Atividade ocasional
Formas	Convencionais	Tradicionais/formais
	Não Convencionais	Não Tradicionais/formais
Âmbito	Político (geral e particular)	Decisões autoritárias gerais no âmbito estrito da esfera política
	Social (geral e particular)	Decisões autoritárias gerais no âmbito da esfera política e da esfera social
Iniciativa dos agentes	Espontânea	Despoletada pelo próprio
	Estimulada	Despoletada ou condicionada por terceiros
Relação com outros fenómenos	Independente	Variável independente
	Dependente	Variável dependente

Fonte: Martins (2004), *apud* Martins e Sá (2005)

Antes de qualquer outro critério, o direito de petição enquadra-se claramente como uma forma de participação política, quer adotemos um sentido mais restrito, como “a atividade desenvolvida pelos cidadãos mais ou menos direcionada para influenciar a decisão dos governantes” (Verba e Nie 1972), quer adotemos um sentido mais abrangente, incluindo aqui não apenas as atividades direcionadas para influenciar as escolhas dos governantes mas também “as que pretendem influenciar as decisões das grandes corporações ou associações, lucrativas ou não lucrativas, com poder económico e social” (Viegas, Belchior e Seiceira 2010, pp. 21).

São múltiplas as dimensões de análise da noção de participação política, resumidas por Martins e Sá no seu estudo sobre o Provedor de Justiça (2005) e que replicamos no quadro 3.1.

Com vista a analisar e caracterizar o direito de petição no âmbito das principais tipologias de participação política, seguimos o esteio de Martins (2004) e de Martins e Sá (2005) acerca do direito de queixa junto do Provedor de Justiça, cujo estudo acerca do direito de queixa ao Provedor de Justiça, direito gémeo do direito de petição, constitui, como referimos acima, porventura o primeiro estudo aprofundado na área da Ciência Política em Portugal sobre estas formas de participação convencional, caracterizando-o no âmbito das principais tipologias de participação política, e que serve de orientação à caracterização que fazemos neste capítulo.

Tendo em consideração o que acima se expôs, o quadro 3.2 resume as principais características do direito de petição enquanto forma de participação política.

Quadro 3.2. Caracterização do direito de petição enquanto forma de participação política

Como forma de participação política		Como modo de democracia
Dimensões de análise	Características	Representativa / Advocacy / Direta
Formas	<i>Convencional</i>	
convencionais/não convencionais		
Formas diretas/indiretas	<i>Direta</i>	
Forma legal/illegal	<i>Legal</i>	
Modo de ação	<i>Individual ou coletivo</i>	
Visibilidade social	<i>De nula a grande (dependendo do perfil do peticionário e interesse dos media)</i>	
Âmbito dos resultados	<i>Geral e (nalguns casos) Particular</i>	<i>Advocacy democracy</i>
Esfera de ação	<i>Diversificado</i>	
Grau de esforço	<i>Diminuto</i>	
Iniciativa	<i>Impulso, timing e objeto na exclusiva disponibilidade do peticionário</i>	
Envolvimento do peticionário no processo	<i>Mais ou menos intenso, consoante os sistemas e o número de assinaturas da petição</i>	
Frequência de utilização	<i>Sem limitações</i>	

Fonte: elaboração do autor

O direito de petição enquadra-se como um direito de “participação convencional”, sendo regulado detalhadamente pela lei. Não apenas este é um direito regulado pela lei, como o seu exercício tem vindo a ser facilitado e incentivado, tanto pelo legislador como pelos parlamentos.

Pasquino distingue três modalidades de participação política: legal, semi-legal e ilegal. Na primeira cabem todas as formas previstas no ordenamento jurídico e aceites como legítimas. Nas “semi-legais” incluem-se as formas de participação que não têm acolhimento legal mas que são consentidas, desde que não ponham em causa a estabilidade do sistema político¹⁸. Finalmente, as “ilegais” são as que não são nem reconhecidas nem aceites,

¹⁸ Pasquino, apud Meirinho

atribuindo-se-lhes um efeito pernicioso sobre o sistema político. De acordo com esta distinção, o direito de petição afigura-se claramente como uma forma legal de participação, conforme resulta da sua previsão no quadro jurídico, nomeadamente na constituição ou na lei, sendo por esta última normalmente configurada como uma forma de participação que visa a defesa de direitos ou do interesse geral (ou ambos), mas também como direito a um procedimento, com regras que o condicionam. Distinguem-se das formas de participação não convencionais, que são as ilegítimas ou não consentidas. Esta distinção nem sempre é fácil de fazer. Sobretudo quando comparamos com o mesmo direito mas inserido em contextos nacionais diferentes e o que é legítimo ou ilegítimo pode variar de cultura para cultura¹⁹.

O direito de iniciativa legislativa ou de referendo dos cidadãos enquadra-se na mesma forma convencional de participação, tal como outros direitos de participação política, como o direito de voto, o referendo ou o direito de queixa junto do *Ombudsman*.

Contrariamente ao que sucede, por exemplo, com a generalidade das formas de participação convencional (como o direito de voto, o financiamento de partidos ou a participação em campanhas eleitorais), o direito de petição não se traduz numa qualquer “forma de apoio ao sistema político”. Isto distingue o direito de petição de outras formas de participação convencionais, que se associam frequentemente à expressão de apoio ao sistema político, aos governantes e às instituições, enquanto as formas não convencionais se associam à expressão de exigências (Meirinho e Sá 2005).

Na generalidade dos sistemas, esta é uma forma de “participação direta”, que depende apenas do peticionário, embora existam sistemas (raros) em que o exercício deste direito carece da intermediação de um deputado (cfr. *infra*). O direito de petição distingue-se, assim, do direito de queixa junto do *Ombudsman*, que se caracteriza por ser uma forma indireta de participação, agindo o provedor como mediador ou mesmo substituto do queixoso na sua relação com as entidades destinatárias da queixa²⁰. Também se podem incluir neste âmbito exigências de exercício coletivo deste direito. Por regra, o direito de petição pode ser usado individual ou coletivamente, distinguindo-se de outros direitos de participação convencionais que só podem ser usados coletivamente, como a iniciativa legislativa dos cidadãos.

O facto de o direito de petição consumar-se num contacto com os eleitos sugere que este seja enquadrado, de acordo com a tipologia de Milbrath (Milbrath e Goel 1976), como um “contacto especializado”. Contudo, este é definido, segundo o autor, como destinado à

¹⁹ Geraint Parry, *et al.* (1992), *apud* Meirinho (2003).

defesa de assuntos estritamente particulares, não se envolvendo estes cidadãos nos assuntos políticos. Ora, isto distancia este modo de ação do direito de petição, que é efetivamente uma forma de os cidadãos se dirigirem aos eleitos, mas podendo ser tanto para prosseguir o interesse geral como particular, ou mesmo apenas para prossecução do interesse geral (ver *infra*). Em nenhum dos sistemas da UE se prevê um sistema de petição que admita apenas petições que visem o interesse particular. Assim, continuando na senda da tipologia de Milbrath, o direito de petição tal como está consagrado modernamente situar-se-á algures entre o “contacto especializado” (por constituir uma forma de os cidadãos se dirigirem aos eleitos) e as “atividades de comunicação”, de que são exemplos o envio de cartas a diretores de jornais, de mensagens de apoio ou de protesto aos dirigentes políticos.

Por outro lado, o direito de petição tem um “âmbito de ação” muito variado, podendo genericamente debruçar-se sobre quaisquer matérias de interesse geral da competência – legislativa, fiscalizadora - do Parlamento e, em muitos sistemas, também poder ser usado para defesa de direitos (onde sobreleva um interesse pessoal do peticionário). Não tendo como critério a existência de um interesse particular, também não exige necessariamente que os peticionários sejam afetados pela questão demandada pela petição.

Segundo Verba (1987), o “grau de esforço” exigido reporta-se aos obstáculos legais e institucionais ao exercício do direito, ou seja, tem em conta as diligências e o esforço exigido ao peticionário para poder utilizar o instrumento de participação em causa. Naturalmente, quanto mais complexas as exigências, maior esforço exigirá para o seu uso. Inserem-se neste âmbito os requisitos de forma (número de assinaturas, exigência de forma mais ou menos articulada, etc.). Assim, o grau de esforço exigido aos peticionários é reduzido, podendo, de um modo geral, as petições ser apresentadas individualmente, por diversos meios, entre os quais, em muitos sistemas, o E-mail ou formulário eletrónico²¹, desde que por escrito.

A “visibilidade social” é outro critério a ter em conta. De acordo com Sani, que o propôs, as novas formas de participação caracterizam-se por uma maior visibilidade. Deste ponto de vista, o direito de petição tornou-se muito mais visível a partir do momento em que alguns sistemas de petição se modernizaram e passaram a disponibilizar as petições e muitas vezes o seu procedimento na Internet. Como veremos, estes sistemas ainda não se encontram generalizados mas são cada vez em maior número. Mas existe ainda outra dimensão a

²⁰ Meirinho e Sá, 2005.

²¹ Por regra, disponibilizado pelo *site* do parlamento, surgindo apenas os espaços em branco que o peticionário deve preencher, facilitando, assim, o seu exercício.

destacar no que à visibilidade diz respeito. Exercido individualmente, é improvável que obtenha qualquer tipo de visibilidade, para além daquela que é hoje permitida pelos sistemas de petições-E (publicação no *site* do parlamento da petição e do respetivo processo). No entanto, o exercício coletivo deste direito é, muito frequentemente, feito com o intuito de colher a maior atenção possível no espaço público, inclusivamente mediática²². Esta procura de atenção começa frequentemente no momento de recolha de assinaturas, em papel ou na Internet, e, nos sistemas que o admitem²³, no momento de entrega formal da petição. A visibilidade também varia (e aumenta) em função da visibilidade do seu autor. Nos casos em que a petição é submetida por uma entidade coletiva conhecida (como um sindicato), a sua visibilidade social tende a aumentar²⁴.

A “frequência” com que pode ser usado é extremamente ampla. Em princípio, não está limitada (exceto, por exemplo, na reapreciação do mesmo pedido com os mesmos fundamentos), podendo o autor de uma petição apresentar o número de petições que entender. Esta característica prende-se com uma outra que lhe está associada, isto é, o facto de a iniciativa do exercício depender exclusivamente do peticionário, assim como a escolha do *timing* e do objeto da petição, favorecendo-se, assim, uma participação menos dirigida pelas elites (*top-down*) e mais dirigida às elites (*bottom-up*) (Leston-Bandeira 2012).

O envolvimento dos peticionários no processo parlamentar de petições é mais ou menos intenso, dependendo do caso, e que pode variar consideravelmente (nalguns casos, o peticionário pode ser ouvido pela comissão, propor entidades a serem consultadas, etc.). Em princípio, o peticionário tem “direito a uma resposta” e a ver a sua petição apreciada pelo Parlamento. Mas não existe qualquer direito a uma decisão favorável (independentemente do número de assinaturas), mantendo-se a decisão final nas mãos dos representantes.

Deste modo, o direito de petição enquadra-se claramente como uma forma de *advocacy democracy*, distinguindo-se, assim, por um lado, das formas mais puras de democracia representativa (ex: eleições), e, por outro, de formas de democracia direta, nas quais as decisões finais dependem dos cidadãos - ou são fortemente influenciadas por estes

²² Este objetivo encontra-se espelhado em vários textos e entrevistas a peticionários da Escócia (Carman 2006) e da Alemanha (Riehm, Böhle e Lindner 2014).

²³ Como em Portugal, em que as petições com mais de 4000 assinaturas têm sido, frequentemente, recebidas pelo Presidente da Assembleia da República ou por um dos vice-Presidentes, quando tenham competências delegadas nesta matéria.

²⁴ O mesmo se passando com o direito de queixa junto do Provedor, cfr. Martins e Sá (2005)

(como tipicamente são os referendos – ou plebiscitos, como por vezes são designados²⁵ - ou as iniciativas populares).

Importa ainda distinguir o direito de submeter petições (perante o parlamento) de um outro modo de ação política, com o qual, por vezes, se confunde: a mera assinatura de petições. Contrariamente ao que se passa com o direito de submeter petições (que descrevemos acima), este direito de assinar ou subscrever petições surge frequentemente enquadrado pela literatura entre as formas de participação não convencionais (Almond 1974, que associa esta forma de participação à mudança dos regimes; Kaase e March 1979, que enquadram como forma de protesto, sendo um dos instrumentos do repertório da ação política do cidadão inativo; Viegas, Teixeira e Amador 2015, que enquadram como participação de protesto) ou novas formas de participação (Sani 1989, a par das greves não autorizadas ou da ocupação de edifícios públicos).

A nosso ver, duas razões estão na origem desta confusão. Por um lado, o facto de apenas recentemente este direito ter sido proceduralizado, como aconteceu em países como Portugal, no início da década de 90, passando este direito a ser não apenas permitido mas regulado (nomeadamente quanto ao procedimento) pela lei. Por outro, o objeto deste estudo são os autores das petições (sendo apenas neste sentido que é usado o termo “peticionários”, que são os responsáveis pelo texto da petição e os únicos que são titulares de direitos do processo: que são notificados pelo Parlamento, ouvidos em comissão, etc.). Estes não são confundíveis com os signatários das petições, que se limitam a aderir, por via da sua assinatura, ao texto da petição, não tendo qualquer outra participação nem sendo sujeitos de quaisquer direitos processuais. Por regra, são estes signatários a que se reportam os estudos que se limitam a perguntar se "já assinaram alguma petição" (pergunta que surge por vezes acoplada à assinatura de "abaixo assinados").

*

A delimitação do alcance do direito de petição é, assim, o primeiro esteio em que deve assentar uma qualquer avaliação deste direito. Este direito destina-se a dar uma voz aos cidadãos mas não existe qualquer direito a uma decisão favorável, pelo que não deve, deste modo, este critério ser visto como um parâmetro da eficácia do sistema de petições. Por outro lado, o seu alcance deve igualmente ser compreendido à luz das competências da entidade a que se dirige - neste caso, o parlamento, destacando-se as suas funções legislativas e de

²⁵ Pereira e Tibúrcio (2017)

controlo. Citando Hough, "*in evaluating the effectiveness of legislative petition systems, it is important to emphasize that it is not the role of parliament to deliver policy, but instead to allow policy to be debated and scrutinized*" (Hough 2012, pp. 487).

Deste modo, se, por exemplo, uma petição solicitar a construção de um hospital ou protestar contra o encerramento de uma escola, a petição não está na realidade a instar que o parlamento construa um hospital ou que mantenha aberta uma escola (isto são competências executivas, da alçada do Governo, que o parlamento não pode invadir, em respeito ao princípio da separação de poderes) mas que o parlamento exerça a sua função de controlo, isto é, por exemplo, que questione o ministério responsável, que exija respostas, eventualmente que chame o membro do Governo para ser ouvido no parlamento ou que debata a petição.

Assim, é a esta luz (do que o sistema pode oferecer) que devem ser considerados os critérios que servem para avaliar a eficácia do direito de petição.

Na maioria dos sistemas, o direito de petição efetiva-se através de um procedimento que resulta da previsão legal. Tipicamente, terá o curso que se ilustra no quadro seguinte:

Figura 3.1. Processo típico das petições



Fonte: elaboração do autor

* Na maioria dos sistemas, esta fase ocorre antes da submissão das petições

** Esta fase não existe na maioria dos sistemas

Distinção de figuras afins

O Quadro 3.3 distingue sinópticamente o direito de petição de outras ferramentas participativas próximas deste, como o direito de iniciativa legislativa dos cidadãos, o direito de iniciativa de referendo e o direito de iniciativa popular.

Quadro 3.3. O direito de participação – distinção de figuras afins (quadro sinóptico)

Critério	Direito de petição	Direito de iniciativa legislativa	Referendo / Plebiscito		Iniciativa Popular
			Iniciativa dos deputados / Governo	Iniciativa dos cidadãos + deputados	
Subjetivo	Cidadãos (e por vezes estrangeiros ou apátridas)	Cidadãos eletores	Deputados / Governo	Cidadãos eletores propõem iniciativa aos deputados, que devem aprovar / rejeitar (iniciativa)	Cidadãos eletores
	Exercício não depende do número de assinaturas (uma assinatura é suficiente); mas pode haver direitos associados a limiares)	Exercício depende de um número mínimo de assinaturas		Exercício depende de um número mínimo de assinaturas	Exercício depende de um número mínimo de assinaturas
Formal	Apresentação não deve obedecer a forma específica (mesmo se propõe iniciativa legislativa)	Tipicamente, a apresentação deve obedecer a forma específica	Tipicamente, requisitos formais específicos	Tipicamente, apresentação deve obedecer a forma específica	Tipicamente, apresentação deve obedecer a forma específica
De fundo	Maior liberdade de assuntos	Maior restrição de assuntos	Maior restrição de assuntos	Maior restrição de assuntos	Maior restrição de assuntos
Procedimento	Tipicamente, não há decisão (favorável ou não) sobre o pedido	Decisão (do parlamento) sobre o fundo da questão	Decisão popular (eletores) sobre o fundo. Pode – ou não – ser vinculativa	Decisão popular (eletores) sobre o fundo. Pode – ou não – ser vinculativa	Decisão popular (eletores) sobre o fundo. Pode – ou não – ser vinculativa

Fonte: construção do autor ([adaptado dos critérios usados por Maria Luísa Duarte para caracterizar o direito de petição, 2008](#))

Através desta comparação, podemos retirar que o exercício do direito de petição é consideravelmente mais informal do que as outras formas de participação (portanto, mais fácil de usar), nomeadamente quanto à forma de apresentação, que, na generalidade dos casos, deve obedecer a forma específica (como a iniciativa legislativa dos cidadãos, que deve obedecer a forma articulada, ou a iniciativa de referendo, que exige por regra conhecimentos especializados, nomeadamente na área do direito constitucional) e ao número de assinaturas exigido (alguns milhares em qualquer uma das iniciativas analisadas, em contraste com a ausência de limiares na esmagadora maioria dos sistemas de petição).

A esta maior informalidade corresponde, simetricamente, um resultado final que é muitas vezes mais modesto, em comparação com as outras formas de participação.

Deste breve distinção entre o direito de petição de outras formas de participação é também possível dizer que o direito de petição está mais perto da forma representativa de democracia do que da democracia direta pura.

3.2. O direito de petição nos países da UE (+ PE e Escócia): três tipos de sistemas

A maioria das Constituições dos Estados-Membro da UE, a lei ou regimentos parlamentares preveem um direito de petição perante os respetivos parlamentos. Neste estudo, analisamos os sistemas de petição em vigor nas câmaras baixas dos parlamentos, embora algumas câmaras altas dos parlamentos dos Estados-membro (tal como na Polónia, Bélgica e Espanha) também prevejam um tratamento de petições.

Além desses, incluímos na nossa análise um exemplo de sistema de petições *infra* estadual - o Parlamento escocês, por ser pioneiro na modernização deste sistema – e outro supranacional - a União Europeia, cujo parlamento tem um processo bem incorporado para tratar petições, mas tem sido um pouco negligenciado em estudos recentes sobre o assunto.

O quadro seguinte resume o quadro normativo do direito de petição nos países referidos, disponibilizando-se em anexo (Anexo A) uma breve descrição de cada um destes sistemas.

Quadro 3.4 – Câmaras baixas da UE* (& Escócia e UE) com sistema de petições e respetiva base normativa (quadro sinóptico)

Parlamentos	Constituição	Regimentos	Comissão de Petições	Outras fontes normativas	Direito de petição
Alemanha	1949 (rev. 2012)	Art. 17; 45c	Art. 108-112; e princípios da Comissão de Petições	Lei dos poderes da Comissão de Petições do Bundestag	✓
Áustria	Lei Fundamental de 1867 Direitos Gerais dos Cidadão (...)	Art. 11	Art 100		✓
Bélgica	1831 (rev. 2014)	Art. 28 e 57	Art. 142-144	Règlement d'ordre intérieur	✓
Bulgária	1991 (rev. 2007)	Art. 45	Art. 37		✓
Escócia	-		Rule 6.10, 15.4-15.8		✓
Eslováquia	1992 (rev. 2014)	Art. 27	Section 133-134		✓
Eslovénia	1991 (rev. 2013)	Art. 45			✓
Espanha	1978 (rev. 2012)	Art. 29; 77	Section 49	LEY del Derecho de Petición	✓
França	1958 (rev. 2008)	X	Art. 147-151	Art. 4	✓
Grécia	1975 (rev. 2008)	Art. 10	Art. 125		✓
Hungria	2011 (rev. 2013)	Art. XXV	Art. 136		✓
Irlanda	1937 (rev. 2012)	X	165A-165E.	TR of the Joint Committee on Petitions	✓
Itália	1947 (rev. 2012)	Art. 50	Art. 33; 109		✓
Letónia	122 (Reinstated in 1991, rev. 2014)	Art. 104		Law on Submissions	✓
Lituânia	1992 (rev. 2006)	Art. 33	Art. 80 (not official)	Law on petitions	✓
Luxemburgo	1868 (rev. 2009)	Art. 27 ,67	Art. 154-155		✓
Malta	1964 (rev. 2014)	Art. 65; 73	XI		✓
Países Baixos	1815 (rev. 2008)	Art. 5	Section 20; 36; 131-132	Regulamento	✓
Portugal	1976 (rev. 2005)	Art. 52	16, 35, 232	Lei Direito de Petição	✓
Reino Unido	***			Petitions Committee's working methods	✓
Rep. Checa	1993 (rev. 2013) – Carta dos Direitos Fundamentais e Liberdades Básicas	Art. 18	§ 113	Lei de Petições (No. 85/1990 Coll.)	✓
Roménia	1991 (rev. 2003)	Art. 51	Art. 59 / 14		✓
UE	1992 (ver. 2007)**	Art. 20, 24, 227 TFEU; Art. 44 CFR	Rules 215-218		✓

* A lista de países não inclui, no entanto, a Croácia, que só aderiu à União Europeia no decorrer desta investigação (em 2013), não tendo sido possível recolher desde então a informação necessária ao seu adequado enquadramento.

** Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

*** Apesar de o Reino Unido não ter uma Constituição escrita, o direito de petição à Coroa e ao Parlamento para apresentar queixas constitui um princípio constitucional fundamental.

Fonte: Elaboração própria.

Atenta a análise do regime normativo em vigor nos países parlamentares da UE (mais Escócia e Parlamento Europeu), podemos distinguir três tipos de parlamentos:

- i) Os que não preveem um sistema de petições perante o parlamento;
- ii) Os que preveem um sistema de petições estritamente convencional;
- iii) Os que preveem um sistema de petições modernizado, i.e., de petições-E.

i) Os que não preveem um sistema de petições perante o parlamento

São raros os parlamentos da UE que não dispõem de um sistema de petições. Encontram-se nesta situação os parlamentos (câmaras baixas) da Dinamarca, Estónia, Finlândia, Polónia, Suécia e Chipre.

Estas exceções explicam-se, em grande medida, pela influência do *Ombudsman*, figura com origem no início do século XIX (na Suécia) e que se generalizou no século XX a partir dos exemplos dos países escandinavos. Esta entidade atua em defesa e promoção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, procurando assegurar, através de meios informais, a justiça e a legalidade da atividade dos poderes públicos (o Provedor não decide nem o seu parecer é vinculativo, mas influencia com base na sua autoridade). Naqueles países, a relevância do *Ombudsman* na defesa dos direitos dos cidadãos junto da Administração, bem como a sua grande implantação e lastro histórico, tornam o desempenho das suas funções próximo do que se pode encontrar nas petições parlamentares.

Riehm, Böhle, e Lindner (2014, pp. 207) ensaiam ainda uma explicação adicional para o facto de estes países não consagrarem este direito, que se prende com tratarem-se, maioritariamente, de democracias com um elevado nível de negociação, com governos minoritários que requerem compromissos com diversas forças partidárias, estando por esta via representados no poder (nomeadamente no Parlamento) uma maior pluralidade de interesses.

ii) os que preveem um sistema de petições estritamente convencional

A grande maioria dos sistemas analisados garante um sistema de petições convencional. Este sistema caracteriza-se, no essencial, por manter em vigor o mesmo enquadramento das últimas décadas, nomeadamente em termos de publicidade e visibilidade das petições e do seu processo. Com efeito, neste sistema apenas o peticionário e o parlamento (e, no parlamento, apenas os que lidam diretamente com a petição) têm possibilidade de acompanhar e verificar o estado da petição. De igual modo, as várias diligências e vicissitudes por que passa a petição, desde a sua entrada até ao relatório final (passando por eventuais perguntas ao Governo, respetivas respostas, debates ou eventuais audições) são, por regra, apenas do conhecimento do peticionário, deputados e pessoal do parlamento envolvidos, estando apenas acessíveis a estes.

Assim configurado, estes sistemas de petição não estão disponíveis para acompanhamento e escrutínio da comunidade, exceto através da (normalmente episódica) intervenção dos *media*, algo que os peticionários não podem, naturalmente, tomar como garantido.

Constituem exemplos deste tipo de sistemas o caso francês, espanhol, belga, entre outros, mas, também, uma parte significativa do sistema alemão, cuja natureza permanece, no essencial, convencional, estando nestas condições a larga maioria das petições aí submetidas, embora este sistema do *Bundestag* coexista com um moderno sistema de petições-E, conforme melhor se detalha abaixo.

iii) os que preveem um sistema de petições modernizado, i.e., de petições-E

No início da década passada (2000), alguns parlamentos procuraram revitalizar este direito, nomeadamente através das tecnologias de informação, que desempenham um papel cada vez mais importante na comunicação e na formação da opinião pública, tendo-se tornado ferramentas fundamentais no relacionamento entre as instituições políticas e o público (Leston-Bandeira 2009).

Alguns parlamentos fizeram uma associação simples entre o direito de petição e as TIC e viram nisto uma forma de responder a alguns dos desafios enfrentados pelas democracias de hoje, tais como apatia política e a distância entre os cidadãos, políticos e instituições políticas chave.

Lindner e Riehm (2011) identificaram três níveis diferentes de funcionalidades eletrónicas associadas aos sistemas de petições, conforme se mostra na tabela seguinte:

Quadro 3.5. Níveis de funcionalidades eletrónicas nas petições

Sistema de petições-E	
1	Quando uma petição pode ser submetida por E-mail ou através de uma plataforma eletrónica.
2	Quando as petições são publicadas na Internet, independentemente da forma como foram submetidas (por via convencional ou eletrónica). Nesta, não apenas o texto das petições é publicado, mas também a informação relevante do processo de apreciação (fase em que se encontra, datas, etc.) e os principais documentos em causa (como as perguntas ao Governo e respetivas respostas ou o relatório final).
3	Quando o sistema promoveativamente o envolvimento de um público mais vasto (e não apenas os autores da petição) para o debate das petições - ou dos temas que invocam - através de fóruns <i>online</i> .

Fonte: adaptado de Lindner e Riehm (2011)

No primeiro caso, o direito de petição torna-se simplesmente mais fácil de exercer. Isto não quer dizer que não possa ter consequências importantes, como, por exemplo, ao nível da população que pode usar este direito, isto é, do perfil dos peticionários. Contudo, apesar desta inovação, as características do sistema mantêm-se, no essencial, inalteradas, isto é, mantém-se como sistema convencional.

No segundo nível, (n.º 2 da tabela), o sistema de petições torna-se público, ajudando a disseminar o teor da petição por um público mais alargado. Deste modo, todas as petições e o respetivo processo passam a poder ser acompanhadas e escrutinadas por qualquer cidadão, incluindo os media.

Finalmente, o terceiro nível possibilita também a realização de discussões *online* sobre a petição, permitindo recolher novas ideias e reações à petição originalmente apresentada. Também pode ser útil para os deputados, “*as it acts as a sounding platform to ascertain the value of the points being made*” (Leston-Bandeira e Tibúrcio 2014).

Apenas a partir do segundo nível podemos falar de um “sistema de petições eletrónico”, ou seja, uma combinação de partes reunidas que concorrem para um resultado, e é nesse sentido que utilizamos, de ora em diante neste trabalho, o termo “sistema de petições-E”. Com efeito, ao passarem a estar *online*, os Parlamentos visam tornar-se instituições mais transparentes, abertas e acessíveis e promover o diálogo e uma participação mais ativa dos cidadãos no processo político.

Importa realçar, porém, que a modernização deste direito não se esgotou nas TIC, sendo estes sistemas, em todos os exemplos de modernização abaixo identificados, acompanhados de uma valorização das instâncias de participação dos peticionários, como, por exemplo, as audições e os debates (em sessão plenária, nas comissões, com membros do Governo), ou seja, de funcionalidades convencionais. No entanto, o seu traço distintivo é a abertura do processo das petições, de cada petição, à comunidade, por via da Internet.

O Parlamento escocês foi um dos pioneiros neste processo na Europa, uma vez que criou em 1999 um sistema de petições em grande parte com base em meios eletrónicos e em garantir instâncias de envolvimento com os cidadãos. Em 2005, foi a vez do parlamento português e do parlamento alemão. Mais recentemente, podemos encontrar outros exemplos na Irlanda (2012) e no Luxemburgo (2014) (ver quadro 3.6). Em 2015, o Parlamento do Reino Unido em *Westminster* lançou um novo sistema de petições, envolvendo a criação de uma Comissão das Petições, melhorando o sistema de petições-E e outras funcionalidades-chave (audições dos peticionários, perguntas ao Governo, etc.). Embora esteja em vigor apenas desde 2015, é possível já constatar que o instituto do direito de petição parece ter voltado a mostrar uma vitalidade que não revelava desde o século XIX (Leston-Bandeira 2016b). Além do caso escocês, há outros exemplos a nível regional (como o País de Gales) e também experiências a nível local (Bristol, no Reino Unido, Malmö²⁶, na Suécia, e vários municípios da Noruega) mas, também, ao nível supranacional, como na União Europeia, onde o Parlamento Europeu lançou um sistema de petição eletrónica melhorado em novembro de 2014, com vista a substituir o sistema em vigor à data, o qual, embora prevendo algumas funcionalidades eletrónicas, era bastante limitado.

Quadro 3.6. Breve resenha da modernização do direito de petição

O Parlamento escocês desempenhou um papel pioneiro na Europa, uma vez que criou, em 1999, um sistema de petições baseado em grande parte nos meios eletrónicos.

²⁶ Ostling (2011)

Independentemente da forma como as petições são submetidas (por e-mail ou por correio postal), todas as petições são publicados na Internet e o seu exame (processo de tomada de decisão) pode ser acompanhado e monitorizado no *site* do Parlamento escocês.

As informações mais relevantes relacionadas com a petição estão disponíveis *online*, tal como o número de assinaturas, documentos relacionados com a petição e as atas das reuniões em que a petição é discutida. As funcionalidades eletrónicas incluem a possibilidade de submeter petições ou assinar *online* petições já submetidas, bem como de realizar discussões *online* sobre as petições.

Embora não seja obrigatório, a realização de debates e audições aos peticionários constituem prática comum, independentemente do número de assinaturas na petição (não há limiares), e podem ser vistos na Internet. O *site* também inclui uma grande variedade de material de informação, tais como texto, folhetos e vídeos de animação, disponível em várias línguas (incluindo árabe, bengali, punjabi, chinês simplificado / mandarim, ou Urdu), em que se explica ao público o funcionamento do sistema de petições, da submissão e do seu exame (apreciação) até à decisão final.

Em 2005, o Parlamento alemão (*Bundestag*), em grande parte inspirado pelo exemplo escocês, iniciou uma reforma para introduzir funcionalidades relacionadas com a Internet no sistema de petições.

Esta reforma incluía a possibilidade de as petições serem enviadas por E-mail e, em certas condições, publicados na Internet os textos de petição (nas chamadas “petições públicas”), bem como o respetivo processo.

Se uma petição for aceite pelo *Bundestag* como “petição pública”, as assinaturas de apoio à petição podem ser recolhidas na plataforma de petições-E do *Bundestag* alemão. Estas petições também podem ser discutidas na Internet, em fóruns públicos. Esta reforma incluiu também outras características com vista a melhorar o sistema, tais como uma possível audição dos peticionários e um debate público na Comissão das Peticões para petições que atingissem 50.000 assinaturas.

Embora a maioria desses recursos eletrónicos estejam disponíveis para as “petições públicas”, o *Bundestag* manteve igualmente em vigor o sistema de petições convencionais, que quase não foi afetado por esse processo de modernização (com

exceção da possibilidade de se submeterem petições por E-mail), nomeadamente quanto à publicidade, tendo o processo de petições convencionais permanecido, assim, no essencial como não público.

O sistema de petição-E Português foi aprovado em 2003 e implementado na prática em 2005. Todas as petições, também as apresentadas por correio normal, são publicadas na Internet. Além do texto da petição, o Parlamento publica vários documentos relacionados com o processo de petição (nota admissibilidade, perguntas ao Governo e respetivas respostas, relatório final).

Nem todos esses documentos foram disponibilizados na Internet quando o novo sistema de petições-E foi introduzido, mas o Parlamento foi melhorando progressivamente as funcionalidades disponibilizadas. Os peticionários podem recolher livremente as assinaturas na Internet, embora não exista uma plataforma do Parlamento especificamente dedicada a este efeito.

Exemplos mais recentes de modernização dos sistemas de petição podem ser encontrados no **Oireachtas irlandês** (2012), no **Luxemburgo** (2014) e no **Reino Unido** (2015).

No caso da Irlanda, as petições podem ser submetidas por meios eletrónicos ou convencionais para uma Subcomissão conjunta de Petições composta por membros das duas câmaras do Parlamento. Detalhes sobre o procedimento (estado, nome do peticionário e alguns detalhes históricos) são fornecidos na Internet, mas não o texto, nem o relatório final.

O caso recente da Câmara dos Representantes do Luxemburgo prevê, como o sistema alemão, dois tipos de petições. As “petições ordinárias” e as “petições públicas”. Estas últimas podem ser debatidas publicamente, com a audição dos peticionários, se a petição reunir mais de 4.500 assinaturas na plataforma da petição mantida pelo Parlamento. No entanto, todas as petições (“ordinárias” ou “públicas”) são publicadas na Internet, bem como as informações sobre os desenvolvimentos das petições, formando, no seu todo, o sistema de petições-E atualmente em vigor no parlamento do Luxemburgo.

O Reino Unido tem um novo sistema de petições (eletrónicas) desde 2015, que se

distingue do sistema convencional por estar mais vocacionado para questões nacionais (ao passo que o convencional pretende ser mais focado em assuntos locais, sendo apenas aceites assinaturas escritas, carecendo do patrocínio de um membro do Parlamento). Este sistema foi introduzido com o objetivo de revitalizar este instituto, que há muito revelava um declínio assinalável. Em apenas um ano de existência, foram submetidas no novo sistema de petições-E mais de 18.000 petições. Com este sistema, foi criada uma Comissão de Petições (previamente inexistente). As novas regras estabelecem um limiar de 100.000 assinaturas para que a petição seja considerada para um debate. Com 10.000 assinaturas, a petição recebe, obrigatoriamente, uma resposta do Governo. A Comissão tem garantido um maior envolvimento com os cidadãos através do recurso frequente a infografias, vídeos promocionais, discussões nas redes sociais (Twitter) e da notificação de todos os signatários acerca dos desenvolvimentos da petição, alargando deste modo o universo de envolvidos com o processo da petição, para além da tradicional comunicação apenas com os primeiros peticionários (normalmente os autores da petição).

Estas reformas trouxeram uma nova visibilidade a esta histórica ferramenta de participação, que se traduziu, desde então, em muitos casos, num crescimento no número de submissões (como no Parlamento Europeu ou em Portugal), colocando maior pressão sobre o tratamento de petições pelos parlamentos e Governos por esta via demandados. É ainda de realçar que esta tendência parece de certo modo ocorrer em contracírculo com o contexto de crise económica que se vive em meados da segunda década deste milénio, que tem levado à erosão dos níveis de confiança dos cidadãos nas estruturas políticas existentes.

Apesar destes recentes esforços de revitalização, ainda faltam informações completas sobre os sistemas de petições nos parlamentos da Europa, nomeadamente em termos de avaliação do sucesso ou insucesso destes esforços. É disto que começamos a tratar já de seguida, na Parte II deste trabalho.

PARTE II

4. A avaliação da eficácia do direito de petição

4.1. Enquadramento analítico da avaliação

Não obstante o direito de petição se encontrar disseminado nos ordenamentos jurídicos europeus, especialmente desde a difusão do constitucionalismo liberal de finais do século XVIII, bem como do esforço revitalizador em vários parlamentos europeus desde os anos 90 e, em particular, desde o virar do século, ainda existe uma carência significativa de informação quanto ao cumprimento dos seus objetivos, nomeadamente em termos de avaliação do (in)sucesso destes esforços.

Com efeito, houve durante muitos anos "um impressionante contraste entre a quantidade de tempo, dinheiro e energia que os Governos de países da OCDE investem a envolver os cidadãos e a sociedade civil na tomada de decisões públicas e a atenção que prestam a avaliar a eficácia de tais esforços" (OCDE 2005).

Os anos mais recentes mostram, porém, um interesse crescente pelos sistemas de petições em geral, com alguns estudos a cobrir importantes aspectos acerca do impacto das funcionalidades eletrónicas.

O primeiro grande contributo para uma avaliação e análise empírica das petições parlamentares foi o já citado estudo coordenado por Marilia Allen Crespo (2001), comparando os diferentes enquadramentos legais dos sistemas de petições da União Europeia. No entanto, quando este estudo foi realizado ainda não existia nenhum dos sistemas de petições eletrónicas que, entretanto, se difundiram, tendo, por isso, escapado à sua análise. Sobre a primeira destas experiências, no Parlamento escocês, destaca-se o trabalho de Carman (2006). Mais recentemente, podemos encontrar os trabalhos de Bochel (2012), no Reino Unido, Tibúrcio (2010, 2015a), Leston-Bandeira e Tibúrcio (2012) e Fernandes (2013), em Portugal, e Lindner e Riehm, que estudou o caso alemão (2011). Também começam a emergir estudos comparativos, como o de Hough (2012) e, contemplando uma recolha que cobre todos os parlamentos nacionais da UE, bem como Noruega e Suíça, Riehm, Böhle e Lindner (2014) e Tibúrcio (2015b, 2016), também com foco nos sistemas europeus.

A eficácia não é uma qualidade objetivamente verificável (como o tempo ou a distância), o que não significa, naturalmente, que não seja mensurável. A literatura oferece algumas definições de eficácia na participação política, que podemos encontrar em Rowe e Frewer (2004), que fazem uma recensão das principais. Estes autores sublinham, no entanto, a importância "dos casos em que as definições são usadas em avaliações empíricas, na medida em que isto requer a operacionalização da definição", ou seja, o desenvolvimento de instrumentos ou processos que permitam medir a realização dos critérios de eficácia, que é precisamente o que fazemos no final deste capítulo e no próximo.

Existem vários estudos relatados na literatura acerca de avaliações da eficácia, da participação pública nas políticas públicas em vários domínios (na área do ambiente, transportes, biotecnologia, etc.). Os critérios são muitos e variados. Uma análise abrangente destes estudos pode ser encontrada em Chess e Purcell (1999) e Rowe e Frewer (2004). No entanto, são poucos os estudos que contemplem uma avaliação estruturada (não subjetiva) da eficácia de formas de participação dos cidadãos (Rowe e Frewer 2000, 2004).

Webler (1995) propõe um quadro normativo de avaliação de participação pública assente em duas dimensões relevantes: a "justiça" (avaliando em que medida esta é percecionada pelo público como justo e democrático) e "competência" (avaliando em que medida as conclusões foram tiradas de uma forma eficaz).

A proposta de Rowe e Frewer (2000), posteriormente atualizada pelos autores (2004), apresenta um quadro de avaliação constituído por duas categorias de critérios de avaliação. Por um lado, os critérios de "aceitação", relacionados com a aceitação do processo pelo público, por outro, critérios relativos ao "processo", associados à sua concretização.

Quadro 4.1. Quadro normativo de avaliação de participação pública (critério da aceitação e do processo)

Critério da "aceitação"	Critério do "processo"
Critério de representatividade (os participantes devem constituir uma amostra representativa da população do público afectado).	Critério de acessibilidade de recursos: participantes devem ter acesso aos recursos apropriados que lhes permitam apresentar as suas pretensões (recursos de informação, recursos humanos, recursos materiais e de tempo).
Critério de independência (o processo de participação deve ser conduzido de uma forma independente e imparcial).	Critério de definição da tarefa (a natureza e o alcance da participação deve estar claramente definido, de modo a que não haja confusão ou desacordo quanto ao seu alcance, o resultado esperado e o procedimento).
Critério de envolvimento precoce (o público deve ser envolvido o mais cedo possível no processo, assim que se tornar evidente a existência de "juízos de valor").	Critério de tomada de decisão estruturado (o processo de participação deve incluir mecanismos adequados para estruturar e apresentar o processo decisório).
Critério de influência (os outputs do procedimento devem ter um impacto genuíno nas decisões e políticas).	Critério de cost-effectiveness (o processo de participação deve, em algum sentido ser cost-effective).
Critério da transparência (o processo de participação deve ser transparente, de modo a que o público possa ver o que está a acontecer e como se tomam as decisões).	

Fonte: Adaptado de Rowe e Frewer (2000)

Macintosh e Whyte (2008) propuseram um dos mais elaborados quadros de avaliação. Este consistiu numa abordagem holística para a avaliação da participação ao nível local, sugerindo um modelo com três perspetivas de avaliação: a democrática, a do projeto e a sociotécnica.

No fundo, segundo estes autores o modelo deve compreender: i) os principais valores e princípios democráticos a que a participação em causa tenta responder; ii) os objetivos de cada iniciativa concreta de participação e em que medida estes foram realizados e iii) em que medida o processo e as ferramentas escolhidas ajudam a realizar os objetivos do projeto e da democracia. Como os autores reconhecem, estas perspetivas são sobreponíveis.

De acordo com Macintosh e Whyte, a perspetiva do projeto analisa os objetivos específicos do projeto em causa. Sobre os projetos de participação eletrónica, os autores identificam cinco critérios principais para a avaliação de um projeto desta natureza, a saber:

1. Envolver-se com um público mais vasto:

Uma vez que as iniciativas de Participação-E visam (re)ativar o envolvimento dos cidadãos em processos democráticos e incluir diferentes perspetivas das partes interessadas na tomada de decisões, este critério trata de políticas de informação, com aspectos de inclusividade e com o fortalecimento da comunidade.

2. Obtenção de opiniões mais informadas:

Este critério procura avaliar o impacto da "informação de base" sobre o processo de Participação-E, nomeadamente sobre o resultado real. Assim, avalia até que ponto os participantes mudam as opiniões e as atitudes devido ao fornecimento de informações.

3. Âmbito de deliberação:

A "profundidade" (qualitativa) do processo de Participação-E deliberativa é o foco principal deste critério. Propõe indicadores que permitem a aprendizagem mais detalhada sobre os aspetos qualitativos do conteúdo (por exemplo, a extensão da comunicação interativa e racional) e a estrutura do processo de Participação-E.

4. Eficácia:

Uma vez que se espera que a Participação-E facilite uma poupança de custos e tempo no campo do envolvimento político dos cidadãos, este critério questiona sobre o mecanismo adequado para investigar tais assunções (por exemplo, comparações entre processos de participação offline e on-line).

5. Feedback:

Este critério visa avaliar a resposta e feedback recebido pelos participantes acerca dos seus contributos e o seu impacto nas decisões.

A OCDE (2004) também desenvolveu um quadro de avaliação composto por um conjunto de "problemas para a avaliação da participação online", cada um deles tendo a forma de uma pergunta simples, ulteriormente desdobrada em várias sub-questões:

1. Foi o processo de consulta-E conduzido em consonância com as melhores práticas?

(Pergunta-se aos envolvidos se eles “estão satisfeitos com o processo, avaliar se os recursos adequados se encontravam disponíveis para realizar a consulta-E, verificar se o processo seguiu orientações sobre melhores práticas, avaliar se a escolha de uma ferramenta online foi adequada para a consulta”)

2. Os objetivos da consulta e o que era esperado dos cidadãos foi tornado claro?

(Pergunta-se aos envolvidos se eles “entendem o que foi sendo solicitado, avaliar se os contributos dos participantes foram adequados”)

3. A consulta atingiu o público-alvo?

(“Avaliar a adequação da promoção da consulta-E, identificar quem são e onde estão os potenciais participantes, em termos de características demográficas e geográficas”)

4. Foi a informação fornecida apropriada e relevante?

(“Avaliar a facilidade com que os participantes podem aceder à informação, avaliar se os contributos dos participantes tiveram em conta aquela informação”)

5. Foram os contributos informados e adequados?

(“*Avaliar em que medida os contributos vão ao encontro da questão da consulta, avaliar a facilidade com que os participantes podem aceder aos contributos de outros, classificar contributos consoante fornecem informação, fazem perguntas ou sugestões, avaliar em que medida alguns contributos respondem a outros contributos*”)

6. Existiu feedback durante e após a consulta?

(“*Avaliar se as perguntas são respondidas pelo Governo durante a consulta, avaliar em que medida os contributos se encontram refletidos nas novas medidas ou na medida revista*”).

4.1.1. Um instrumento de democracia

Tal como Parry observou, “qualquer livro sobre participação política é, também, um livro sobre democracia (1992)²⁷. Do mesmo modo, julgamos poder dizer-se que qualquer instrumento de participação política é, também, um instrumento de democracia. Ou seja, prosseguindo os objetivos da democracia.

Com efeito, a conceptualização da participação política, nomeadamente da participação eletrónica, pressupõe a expectativa de um contributo positivo para a democracia. Para avaliar de que forma e em que medida a prática dos sistemas de petições influencia a qualidade da democracia, é necessário incluir no modelo de avaliação deste direito critérios de democracia.

Diamond e Morlino (2004; 2005) destacam as tensões entre as diferentes dimensões da qualidade democrática e o perigo de reduzir essa complexidade ao pretender estabelecer indicadores mensuráveis. Defendendo estes autores que qualquer quadro de avaliação da qualidade democrática é normativa, tentam capturar as inter-relações e dependências dentro da democracia através de oito dimensões da qualidade democrática. Conforme referem os autores (2004), estas são dimensões nas quais as democracias variam em qualidade. As primeiras cinco são dimensões procedimentais: estado de direito, participação, competição e prestação de contas (vertical e horizontal). Um outro grupo de duas dimensões substantivas, que incluem as liberdades cívicas e políticas, bem como a igualdade política. E, finalmente, uma dimensão de resultados constituída pela capacidade de resposta (*responsiveness*), ou seja, em que medida as políticas refletem as preferências manifestadas pelos cidadãos ao longo do processo político.

²⁷ Apud Martins (2004)

Estas dimensões visam principalmente o fortalecimento da influência dos cidadãos na política e na tomada de decisões.

Schmitter (2005) aborda o conceito de prestação de contas (*accountability*), considerado pelo autor como a chave para uma definição mais abrangente da democracia representativa moderna. Este conceito é usado para medir a qualidade da governança democrática. *Accountability* "implica uma troca de responsabilidades e sanções políticas entre governantes, representantes e cidadãos". Medir a *accountability* deve referir-se a um conjunto de critérios que combinam as principais fases do processo de decisão (dimensão temporal) e os principais intervenientes (dimensão dos atores).

Quanto aos critérios democráticos neste trabalho, seguimos de perto o estudo de Dalton, Scarrow e Cain (2004) acima resumido, e ancoramo-nos na teoria democrática de Dahl e nos cinco critérios para uma democracia ideal (2000). Aqueles autores adotaram os critérios de Dahl, utilizando-os não apenas no estrito quadro da democracia representativa (como Dahl, e muitos teóricos da democracia, tenderam a fazer), mas também da democracia direta e *advocacy democracy*, incluindo, assim, outras formas de participação dos cidadãos que podem até constituir exercícios mais relevantes em termos de influência sobre as elites políticas. Tal como poderá ser o caso do direito de petição, um dos instrumentos de participação mais populares da *advocacy democracy*.

Recordamos quais são os cinco critérios democráticos de Dahl:

- i. **Participação Efetiva** - Antes de uma política ser adotada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de tornar os seus pontos de vista conhecidos dos outros membros, bem como de opinar sobre qual deveria ser a política;
- ii. **Igualdade política** - Quando as decisões sobre política são feitas, todos os cidadãos devem ter oportunidade igual e efetiva de participar;
- iii. Dentro de limites razoáveis, os cidadãos devem ter oportunidades, iguais e efetivas, de obter **Informação Esclarecida** das alternativas políticas relevantes em jogo e suas prováveis consequências;
- iv. **Controlo da Agenda** - Os cidadãos devem ter a oportunidade de decidir como e, se for sua opção, quais os assuntos que serão colocados na agenda pública;
- v. **Inclusão/Integração** - Com exceções mínimas, a todos, ou pelo menos à grande maioria dos adultos residentes, deve ser garantido que tenham todos os direitos que decorrem dos restantes critérios.

4.2. Quadro de avaliação da eficácia proposto

4.2.1. Critério de eficácia adotado: os objetivos do direito de petição

As propostas acima referidas na revisão da literatura constituem os ombros em cima dos quais nos colocaremos. De um modo geral, nelas se encontram uma parte importante das dimensões que importa analisar para avaliar o direito de petição.

Da caracterização do direito de petição acima desenvolvida, resultou, contudo, a necessidade de criar um modelo adaptado para o direito de petição, atentas as especificidades deste direito, nomeadamente quanto à iniciativa da participação depender (quanto ao *timing* e matéria) em exclusivo do peticionário, nisto se distinguindo da generalidade dos direitos de participação convencionais e institucionais que constituem a base para os estudos acima referidos - em que o controlo da iniciativa depende, em exclusivo, dos poderes públicos -, como, por exemplo, as consultas públicas.

Deste modo, muitas das questões que integram os modelos de avaliação atrás propostos não são suscetíveis de transposição para este instrumento de participação, pois colocam um grande enfoque na forma como os poderes públicos criam condições para que a participação desejada se realize caso a caso (disponibilização da informação, envolvimento do público-alvo, etc.). Com efeito, nestes casos, quando os cidadãos são chamados a participar, os poderes públicos já definiram a matéria sobre a qual pretendem intervir (legislar, por ex.) bem como o momento de decisão, diferentemente do que se passa com o direito de petição.

Tendo isto em atenção, e na ausência de um quadro de avaliação com aplicabilidade às petições, adotamos um quadro de avaliação que combina os objetivos específicos do direito de petição com os objetivos da democracia, entendendo-se, assim, “eficácia” como sucesso na realização dos objetivos, isto é, a relação entre os objetivos definidos e os resultados efetivamente encontrados (Capucha *et al* 1996). Deste modo, iremos medir a eficácia do direito de petição com base na realização destes objetivos, que reconduzimos aos seguintes:

- i. *Feedback e Transparência;*
- ii. *Igualdade e inclusão;*
- iii. *Envolvimento dos cidadãos na res publica;*
- iv. *Debate e influência;*
- v. *Participação / Adesão dos cidadãos;*
- vi. *Informação e prestação de contas.*

Como referido, os objetivos identificados do direito de petição refletem também os critérios democráticos de Dahl. Assim, o critério da “Informação esclarecida” encontra-se refletido no objetivo de “*Feedback e Transparência*” e de “*Informação e prestação de contas*”; o da “*Igualdade política*” e da “*Inclusão/integração*” no de “*Igualdade e inclusão*”; o do “*Controlo da Agenda*” no de “*Debate e influência*” e, finalmente, o da “*Participação efetiva*” no objetivo de “*Participação / adesão dos cidadãos*”.

Como vimos atrás, estes objetivos devem ser compreendidos nos limites deste direito, que deve constituir o primeiro esteio de qualquer avaliação deste direito. Este direito destina-se a dar uma voz aos cidadãos mas não existe qualquer direito a uma decisão favorável, pelo que não deve, assim, este critério ser visto como um objetivo do sistema de petições nem, por consequência, um seu parâmetro de eficácia. Por outro lado, o seu alcance deve igualmente ser compreendido à luz das competências da entidade a que se dirige - neste caso, o parlamento -, destacando-se as suas funções legislativas e de controlo.

Assim, se uma petição solicitar o acolhimento de algo cuja competência é do Governo, em princípio a petição pretende que o parlamento exerça a sua função de controlo, isto é, por exemplo, que questione o ministério responsável, que exija respostas, eventualmente que chame o membro do Governo para ser ouvido no parlamento ou que debata a petição. São estes os critérios que devem servir de parâmetros de eficácia (no mesmo sentido, ver Bochel 2012).

É, portanto, a esta luz (do que o sistema pode oferecer) que devem ser considerados os critérios que servem para avaliar a eficácia do direito de petição, e não por meio de critérios que não refletem o escopo deste direito, como o do acolhimento da pretensão.

4.2.2. Operacionalização – a eficácia no cumprimento dos objetivos através das características chave dos sistemas de petições

Com vista a saber se os objetivos do direito de petição acima mencionados estão a ser alcançados, operacionalizámos os critérios que permitem uma avaliação empírica. Estes estão listados no Quadro 4.2 e pretendem ser um espelho das principais características que encontramos nos diversos sistemas de petição europeus.

Deste modo, uma vez identificadas estas características principais poderemos analisar em que medida é que as mesmas contribuem para a realização dos objetivos dos sistemas de petições.

Estes critérios foram organizados em dois grupos principais: os que dizem respeito ao quadro jurídico e institucional (que incluem critérios de petições convencionais e de petições eletrónicas), que é mais rígido e estável; e os que se prendem com a forma como os diferentes intervenientes deste direito se comportam, grupo mais flexível e dinâmico e que pode mudar mais facilmente.

Assim, além do enquadramento jurídico-institucional deste direito, importa igualmente atermo-nos, para efeitos de critério, ao comportamento dos seus principais atores. Aos cidadãos, a quem compete o impulso deste exercício – determinando o pedido - e sem o qual este não existe. Ao destinatário da petição, ou seja, o Parlamento, para saber como a petição é tratada. Ao Governo, que, mesmo não sendo o destinatário direto das petições, é frequentemente a entidade com competência para atender ao pedido das petições, sendo, nestes casos, o Parlamento convocado para exercer as suas competências de controlo do executivo.

O quadro que propomos é, assim, o que segue, cobrindo as variáveis determinantes que, no nosso ver, importam para a eficácia deste direito, determinando, assim, a realização dos seus objetivos.

Quadro 4.2. Critérios de avaliação da eficácia dos sistemas de petições

Dimensões		Critério	Operacionalização
Quadro legal e institucional	Funcionalidades tradicionais	Direito a uma resposta	Peticionários têm direito a uma resposta do parlamento?
		Acesso direto	Peticionários sem necessidade do apoio de um Deputado?
		Informação durante o processo	Sem quórum de assinaturas?
		Tipo de peticionários	Peticionário obtém informação da tramitação da petição?
		Natureza dos interesses prosseguidos	Sistema aberto a todos os indivíduos, sem restrições ao universo de peticionários?
		Perguntas	Além dos cidadãos, aspetos podem ser submetidas por entidades coletivas?
		Audições	Petição serve para prosseguir o interesse geral?
		Debates	Pergunta pode suscitar envio de perguntas ao Governo?
	Peticões-E		Cidadãos podem expor, com regularidade, presencialmente, peticões perante o parlamento?
			Audição é garantida aos cidadãos (pela lei ou pela prática)?
			A audição é possível em qualquer petição ou está reservada para um tipo específico?
			Prevê-se a possibilidade de realização de debates sobre a petição?
			O debate é realizado em comissão?
			O debate é realizado em sessão plenária?
			Realização de debates sem constrangimentos demasiado exigentes - legais ou práticos?
			Parlamento pode chamar membros do governo para responder a questões sobre peticões?
Atores chave	Cidadãos	Informação no site sobre o direito de petição	O site disponibiliza informação / divulgação deste direito?
		Submissão pela Internet	Possível submeter peticões via E-mail / formulário eletrónico?
		Recolha de assinaturas pela Internet	Possível recolher assinaturas das peticões via Internet?
		Complementar / alternativa aos meios tradicionais	Estas funcionalidades são cumulativas com papel?
	Parlamento	Publicação das peticões na Internet	O texto da petição é publicado na Internet?
		Publicação do processo na Internet	O site disponibiliza informação sobre a fase do processo em que se encontra a petição?
		Publicação dos principais documentos na Internet	Publicação de documentos produzidos ao longo do processo de peticões?
		Divulgação audiovisual	Divulgação através de áudio e vídeo de momentos chave do processo (audições, debates)?
Governo	Funcionalidades-e para todas as peticões	Funcionalidades-e para todas as peticões	Todas as peticões gozam das funcionalidades eletrónicas?
		Fóruns online	Fóruns de discussão online?
	Avaliação dos peticionários	Número de peticões submetidas	Número de peticões aumentou na última década?
		Número de assinaturas	O número de assinaturas das peticões tem aumentado ao longo dos últimos anos?
		Peticões que prosseguem o interesse geral	As peticões que prosseguem o interesse geral são a maioria?
		Variedade da sociedade civil mobilizada	Coexistência na prática de peticões individuais e de entes coletivos?
	Resposta em tempo razoável	Perfil dos peticionários	O perfil dos peticionários é heterogéneo?
		Avaliação dos peticionários	Peticionários a par da informação sobre este direito quando apresentaram peticões?
	Perguntas ao Governo	Os peticionários percecionam a sua experiência como tendo sido justa/adequada?	Os peticionários consideram que a petição alcançou os resultados pretendidos?
		A maioria das peticões recebe uma resposta do Governo?	O Governo responde num tempo razoável?

Fonte: construção do autor.

Este quadro, que pretende integrar todas as dimensões e critérios considerados determinantes para avaliar o sistema de peticões, irá ser usado, no capítulo seguinte, para realizar uma abordagem comparativa dos sistemas de peticões na UE.

Como se pode ver na coluna da operacionalização do quadro 4.2, as perguntas foram formuladas de modo a que uma resposta positiva corresponda à afirmação da maior eficácia do sistema de peticões, e uma resposta negativa a uma menor eficácia.

5. Análise da eficácia do direito de petição nos parlamentos da UE (mais Escócia e PE)

5.1. Quadro legal e institucional

De seguida, identificamos as variáveis legais e institucionais determinantes que, no nosso ver, importam para a eficácia deste direito. Isto quer dizer que deixámos de fora algumas características frequentemente associadas à eficácia dos sistemas de petições por considerarmos que a sua existência não determina, por si só, um sistema mais eficaz. É este o caso, por exemplo, das comissões de petições, ou seja, comissões parlamentares com competências exclusivas quanto ao tratamento de petições. Em nossa opinião, há vantagens relacionadas com a existência de tais comissões dedicadas, como o facto de conferirem um centro institucional para o tratamento das petições, mostrando a importância simbólica dada a esta ferramenta participativa, bem como providenciarem pessoal especializado para as tratar. No entanto, estas também apresentam algumas desvantagens. Por exemplo, reuniões menos frequentes (em comparação com outras comissões parlamentares permanentes)²⁸ ou um perfil menos saliente dos parlamentares envolvidos. As desvantagens destas são, aliás, as potenciais vantagens do tratamento das petições pelas comissões parlamentares competentes na matéria: reuniões mais frequentes e um perfil mais notório dos deputados, que podem atrair mais atenção para a petição. A principal desvantagem é o risco de as petições serem negligenciadas em benefício dos assuntos correntes da comissão (o que pode levar a atrasos na apreciação da petição). Por não se nos afigurar claro o sentido do impacto de uma comissão especializada, não incluímos este critério no elenco proposto.

Na Quadro 5.1, apresentamos um quadro resumo da análise das principais características institucionais do direito de petição na UE (mais Escócia e PE) consideradas no próximo capítulo.

²⁸ A título de exemplo, a Comissão de Petições do Parlamento Europeu reúne apenas uma vez por mês (cfr. Secretariado da Comissão de Petições do PE, em resposta a questionário realizado a 29-05-2015), ao passo que qualquer comissão permanente do Parlamento português reúne, em regra, uma a duas vezes por semana.

Quadro 5.1. Quadro sinóptico comparativo das características institucionais chave dos sistemas de petição

Parlamentos	Direito a Resposta	Acesso Direto	Informação aos petionários	Titulares (critério abrangente)	Natureza dos Interesses admitidos	Perguntas ao Governo	Audições	Debates	Submissão de petições por E-mail / Formulário-e	Site próprio	Principais Docs. na Internet (texto petições, relatório final, etc)
Áustria	Não	Não ²⁹	Sim	Não ³⁰	Apenas geral	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Bélgica	Não	Sim	Sim	Sim ³¹	Apenas geral	Sim	Não	Sim ³²	Sim	Não	Não
Bulgária	Sim	Sim		Não ³³	Ambas (particular e geral)		Não	Sim	Sim	Não	Não
Rep. Checa	Sim	Sim	Sim	Não ³⁴	Apenas geral	Sim	Sim ³⁵		Não	Sim	Sim
União Europeia	Sim	Sim	Sim	Sim ³⁶	Ambas (particular e geral)	Sim	Sim	Sim ³⁷	Sim ³⁸		Não
França	Não	Sim	Sim	Sim ³⁹	Ambas (particular e geral)	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Alemanha – Petições públicas	Sim	Não ⁴⁰	Sim	Sim	Apenas geral	Sim	Sim ⁴¹	Sim ⁴²	Sim	Sim	Sim
Alemanha – Sistema convencional	Sim	Sim	Sim	Sim	Ambas (particular e geral)	Sim	Sim ⁴³	Sim ⁴⁴	Sim	Não	Não

²⁹ Excepto se a petição tiver mais de 500 assinaturas

³⁰ Eleitores com 16 anos de idade.

³¹ Cidadãos e residents

³² Mas raro

³³ Cidadãos (mas não menores de idade)

³⁴ Cidadãos (mas não menores de idade)

³⁵ Em comissão (10.000 assinaturas)

³⁶ Cidadãos (incluindo menores) ou apenas residents (no entanto, requer-se, adicionalmente, que a petição seja sobre um assunto que afeta diretamente o petionário)

³⁷ Em comissão; mas raramente em plenário

³⁸ Só através de formulário eletrónico

³⁹ Cidadãos (incluindo menores) ou meramente residents

⁴⁰ A decisão de admissibilidade baseia-se num considerável poder discricionário da Comissão de Petições

⁴¹ Em comissão (50.000 assinaturas)

⁴² Em comissão (50.000 assinaturas)

⁴³ Em comissão (50.000 assinaturas)

⁴⁴ Em comissão (50.000 assinaturas)

Parlamentos	Direito a Resposta	Acesso Direto	Informação aos Peticionários	Titulares (critério abrangente)	Natureza dos Interesses admitidos	Perguntas ao Governo	Audições	Debates	Submissão de petições por E-mail / Formulário-e	Sítie próprio	Principais Docs. na Internet (texto petições, relatório final, etc)
Grécia	Não	Não		Sim ⁴⁵	Ambas (particular e geral)		Não	Sim	Não	Não	Não
Hungria	Não	Sim	Sim	Sim ⁴⁶	Apenas geral	Sim		Não	Sim	Não	Não
Irlanda	Sim	Sim		Sim	Apenas geral	Sim			Sim	Sim	Não
Itália	Não	Sim	Sim	De algum modo ⁴⁷	Apenas geral	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não
Letónia	Sim	Sim			Ambas (particular e geral)	Sim			Sim		
Lituânia	Sim	Sim	Sim (3)	Sim ⁴⁸	Apenas geral	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Luxemburgo	Sim	Sim	Sim	De algum modo ⁴⁹	Apenas geral	Sim	Sim ⁵⁰	Sim ⁵¹	Sim	Sim	Sim
Malta ⁵²	Não	Não		Sim ⁵³	Apenas geral			Não	Não	Não	Sim
Países Baixos	Não	Sim	Sim	De algum modo	Apenas geral	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Portugal	Sim	Sim	Sim	De algum modo ⁵⁴	Ambas (particular e	Sim	Sim ⁵⁵	Sim ⁵⁶	Sim	Sim	Sim

⁴⁵ Cidadãos ou meramente residentes

⁴⁶ Cidadãos ou meramente residentes

⁴⁷ Cidadãos incluindo menores

⁴⁸ Cidadãos e estrangeiros com residência fixa; acima de 16 anos de idade

⁴⁹ Menores que tenham completado 15 anos de idade

⁵⁰ Em comissão (4.500 assinaturas)

⁵¹ Em comissão (4.500 assinaturas)

⁵² Esta caracterização reporta-se ao sistema em vigor antes da Resolução 382 de 2016, que introduziu alterações a este sistema

⁵³ Cidadãos ou meramente residentes

⁵⁴ Cidadãos, incluindo menores

⁵⁵ 1.000 assinaturas

⁵⁶ Em plenário (4.000 assinaturas)

Parlamentos	Direito a Resposta	Acesso Direto	Informação aos Peticionários	Titulares (critério abrangente)	Natureza dos Interesses admitidos	Perguntas ao Governo	Audições	Debates	Submissão de petições por E-mail / Formulário-e	Sítio próprio	Principais Docs. na Internet (texto petições, relatório final, etc)
Roménia	Não	Sim	Sim	Não ⁵⁷	geral)	Sim	Sim ⁵⁸	Sim ⁵⁹	Sim	Não	Não
Escócia	Sim	Sim	Sim	Sim	Apenas geral	Sim	Sim	Sim ⁶⁰	Sim	Sim	Sim
Eslováquia	Sim	Sim		Não ⁶¹	Apenas geral			Sim ⁶²	Sim ⁶³	Não	Sim
Eslovénia	Não	Sim	Sim	Não	Ambas (particular e geral)	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
Espanha	Sim	Sim	Sim	Sim	Ambas (particular e geral)	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
Reino Unido (convencional)	Não	Não		Não	Apenas interesse geral	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Reino Unido (petições-E)	Não ⁶⁴	De algum modo ⁶⁵	Sim	De algum modo ⁶⁶	Apenas interesse geral	Sim ⁶⁷	Não	Sim ⁶⁸	Sim	Sim	Sim

Fonte: adaptado de Riehm, Böhle e Lindner (2014) e questionário enviado em 2012 a vários parlamentos através do *European Centre for Parliamentary Research and Documentation* (ECPRD), in Fernandes (2013).

⁵⁷ Apenas cidadãos

⁵⁸ Em plenário (mas apenas relatório)

⁵⁹ Apenas relatório

⁶⁰ Em comissão e (menos frequentemente) plenário

⁶¹ Apenas cidadãos (mas não menores)

⁶² 100.000 assinaturas para debate plenário

⁶³ No entanto, é necessário assinatura eletrónica legalmente reconhecida, o que significa que, na prática, o seu papel é praticamente irrelevante (Riehm, Böhle e Lindner, 2014)

⁶⁴ Direito a uma resposta (apenas do Governo) a partir das 10.000 assinaturas

⁶⁵ Necessário reunir 5 assinaturas de apoio à petição

⁶⁶ Apenas os cidadãos britânicos e residentes no Reino Unido podem criar ou assinar petições

⁶⁷ Obrigação de resposta a partir das 10.000 assinaturas

⁶⁸ Considerada para debate a partir das 100.000 assinaturas.

5.1.1. Direito a uma resposta

O primeiro critério que o presente estudo considera ser relevante para avaliar a eficácia do sistema de petição é a existência de um direito a uma resposta, ou seja, o direito de cada peticionário obter uma resposta formal assim que a sua petição tiver sido apreciada pelo Parlamento.

O direito a uma resposta é uma conquista dos sistemas de petição modernos e sem o qual este direito resultaria num "direito tão vazio como o direito de escrever cartas", nas palavras de Laband, renomado jurista alemão do século XIX. É, pois, um critério primordial do direito de petição.

Embora esta seja uma característica que se encontra generalizada na maioria dos sistemas de petição europeus, não é garantido (pela lei ou pela prática) em todos eles, como acontece, por exemplo, na França, em Malta ou na Itália.

5.1.2. Acesso direto

Relacionado com o anterior critério encontra-se um outro: o do acesso direto por parte dos cidadãos a este direito. De acordo com este critério, o acesso ao direito de petição verifica-se sempre que o seu exercício não está condicionado a qualquer circunstância ou decisão que não dependa do peticionário.

A esmagadora maioria dos sistemas europeus (incluindo a Escócia e o PE) garante que os cidadãos que submetem uma petição têm direito a que esta seja apreciada, independentemente de qualquer patrocínio ou intermediação por parte de um deputado, uma das formas mais comuns de condicionar o acesso direto a este direito. Com efeito, existem sistemas que exigem este apoio de um membro do Parlamento, como acontece com as petições públicas (ou em papel) no Reino Unido⁶⁹, na Grécia, na Áustria⁷⁰ ou, até 2016, em Malta⁷¹. O sistema de petições-E (“petições públicas”) do parlamento alemão também se enquadra nesta última categoria, porquanto condiciona o exercício do direito a uma apreciação discricionária da Comissão de Petições, não tendo o peticionário qualquer garantia de que, verificadas determinadas condições objetivas, a sua petição seja aceite.

Em relação aos objetivos do direito de petição, importa lembrar que Dalton, Scarrow e Cain (2004) consideram que o acesso direto e sem mediação é uma das principais virtudes da *advocacy democracy*, que pode potenciar a “prestaçāo de contas” e a “transparēncia”. Assim, de acordo com a análise efetuada constatámos que o direito de resposta e o acesso direto potenciam o “feedback”, a “participação” e a “informação e prestaçāo de contas”. Na verdade, os sistemas que exigem que a petição seja patrocinada por um deputado, ou que condicionam a admissão da petição a um juízo incerto e imprevisível para o peticionário, acrescentam um elemento discricionário para que a petição seja analisada pelo Parlamento. Isso constrange severamente a sua eficácia, limitando o seu alcance enquanto direito (transformando-o num direito “sob condição”).

5.1.3. Informação fornecida aos peticionários

Uma outra característica relevante diz respeito à informação fornecida aos peticionários, nomeadamente quanto aos principais atos do parlamento durante a tramitação da petição, como a admissibilidade/rejeição da petição, perguntas feitas ao Governo, respostas deste ou a decisão final.

⁶⁹ Embora o novo sistema de petições-E que entrou em vigor em 2015 (que coexiste com o sistema convencional ou de papel) não exija este requisito, bastando seis assinaturas para que a petição possa ser admitida.

⁷⁰ Na Áustria, as petições (“iniciativa cidadā”, conforme lhe chama a lei) deve ser submetida através de um membro do Parlamento, a não ser que a petição seja subscrita por pelo menos 500 cidadãos austriacos (§ 100 da Lei Federal sobre as Regras de Procedimento do Parlamento).

⁷¹ A recente reforma (de 2016) do direito de petição em Malta parece ter eliminado esta exigência.

Ainda que com diferentes intensidades, a informação durante o curso do procedimento é garantida aos peticionários na generalidade dos sistemas de petições europeus (Riehm, Böhle e Lindner 2014). É o que resulta tanto dos regulamentos sobre este direito⁷², como da prática⁷³. Garantir que esta informação é fornecida em tempo útil aos peticionários é, por exemplo, considerado uma das tarefas chave da equipa de funcionários da Comissão de Petições do Parlamento escocês⁷⁴. O Parlamento alemão também garante que os peticionários recebem alguma desta informação. Contudo, os peticionários não são informados dos documentos produzidos durante o processo (como os pedidos de informação solicitados ao Governo e as respetivas respostas)⁷⁵.

A informação fornecida (em tempo útil) durante o processo da petição constitui uma garantia de maior *feedback*, sendo este objetivo visado, e garantido, pela generalidade dos sistemas de petição aqui analisados (cfr. quadro 5.1).

5.1.4. Titulares do direito de petição

Outra distinção relevante refere-se à titularidade do direito de petição e à sua abrangência. Também nesta dimensão existem diferentes escolhas possíveis ao nível da arquitetura institucional deste direito, nomeadamente quanto a exigências de condições de nacionalidade, residência ou idade para que este possa ser exercido.

Conforme se pode ver no Quadro 5.1, alguns dos sistemas de petição exigem uma idade mínima. Outros, restringem este direito ao universo dos cidadãos eleitores. Alguns, admitem que entidades coletivas possam submeter petições. Outros não.

No que a este critério diz respeito, sistemas como o escocês distinguem-se pela sua abertura, por virtualmente qualquer indivíduo ou entidade coletiva poder ser peticionário (nacionais e não nacionais, mesmo estrangeiros não residentes na Escócia, menores de idade, etc.).

⁷² V.g. Regra 215(6)(8) e 216(9) do Parlamento Europeu, ou artigo 17.º, n.º4 da Lei do Exercício do Direito de Petição em Portugal (Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 6/93, de 1 de março, Lei n.º 15/2003, de 4 de junho, e Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto).

⁷³ De acordo com as informações recolhidas junto do Secretariado da Comissão das Petições do Parlamento Europeu, por exemplo, os peticionários são oficialmente informados da admissibilidade ou inadmissibilidade da petição, pedidos e perguntas ao executivo sobre a petição, respostas a estas questões e decisão final; a mesma informação foi obtida junto do pessoal da Assembleia da República, em Portugal.

⁷⁴ Cfr. questionário a Anne Peat, realizada (por E-mail) a 28-01-2015.

⁷⁵ Cfr. questionário a Thomas Saalfeld, realizada (por E-mail) a 20-02-2015.

No entanto, a maioria dos sistemas considera apenas petições oriundas de indivíduos que residam no território (país, região, etc.), como é o caso da Alemanha. Sistemas como o holandês, o búlgaro, o italiano, o português⁷⁶ ou o do Reino Unido admitem apenas petições submetidas por cidadãos nacionais. O sistema de petições do Parlamento Europeu, que contempla o maior universo de peticionários potencial de todos os sistemas analisados, acolhe um critério de titularidade do direito de petição também bastante abrangente, admitindo, além dos nacionais dos Estados-Membros, petições de qualquer residente no espaço da UE⁷⁷, podendo inclusivamente ser submetidas por menores. Adicionalmente, porém, este último requer – segundo o regimento – que a petição suscite uma questão que afete diretamente o peticionário.

De um modo geral, as petições de entidades coletivas são aceites, mesmo que nem sempre tenha sido o caso⁷⁸. Porém, existem casos, como o do Parlamento Europeu, em que apenas se admitem petições formalmente submetidas por cidadãos. Noutros, existem restrições a algumas destas entidades, como acontece no caso alemão, cujo Tribunal Constitucional limitou o uso deste direito por parte das autoridades locais⁷⁹.

Em relação aos objetivos do direito de petição, consideramos que quanto mais abrangente for, permitindo inclusivamente a participação de grupos de pessoas por hábito afastadas dos mecanismos tradicionais de participação política (caso dos estrangeiros, por exemplo, que não podem, por regra, votar nos países onde residem), mais eficaz será este direito, porquanto promotor dos critérios da igualdade e inclusão.

⁷⁶ De acordo com a legislação portuguesa sobre as petições, todos os indivíduos podem apresentar petições relativas a interesses privados (queixas), mas as petições relativas a interesses gerais só podem ser apresentadas por cidadãos portugueses e, desde 2007, por cidadãos de outros Estados que reconheçam esse direito aos portugueses, em condições de igualdade e reciprocidade, nomeadamente no âmbito da União Europeia e no da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

⁷⁷ Cfr. Regra 215 (1) do Regimento.

⁷⁸ Em França, na Revolução Francesa, este tipo de petições era objeto de alguma desconfiança: “Nenhum corpo, nenhuma sociedade, nenhuma comuna, pode exercer o direito de petição sob um nome coletivo” (palavras de Le Chapelier, *apud* Dubourg-Lavroff (1992).

⁷⁹ Na Alemanha, a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal considerou que as autarquias locais não podiam exercer o direito de petição. Também em Espanha esta questão tem sido discutida, com a doutrina a defender, maioritariamente, o direito destas entidades exercerem o direito de petição (Tibúrcio 2010).

Nesta vertente, e como referido, a Escócia destaca-se por ter o sistema mais inclusivo, admitindo petições de qualquer individuo – cidadão nacional ou estrangeiro, residente ou não no território. Nos primeiros seis anos em que o sistema de petições esteve em vigor na Escócia, 2,5% (18) das petições foram apresentadas por não residentes (Carman 2006).

Este foi também o modelo adotado pelo recém implementado sistema de petições irlandês, inspirado precisamente no exemplo escocês. O direito de petição do parlamento alemão destaca-se, também, por ser bastante inclusivo.

É de notar que, em relação ao Parlamento Europeu, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia exige adicionalmente que as petições lidem com "uma questão que afete diretamente o petcionário"⁸⁰. Esta exigência tem o potencial de limitar o direito de a petição ser examinada pelo Parlamento Europeu, pelo menos se for interpretada de forma restritiva, o que não tem sido a prática até agora. Na verdade, o equilíbrio decorre das regras de admissibilidade, que permitem dar sempre o benefício da dúvida ao petcionário. Deve notar-se ainda que esta exigência não encontra paralelo em nenhum outro dos sistemas de petição parlamentares analisados.

A preocupação de inclusão está na origem histórica deste direito, tendo servido para integrar parte da população, nomeadamente a que, a dada altura, ficou de fora do direito de sufrágio (como as mulheres, que só muito mais tarde viriam a ter direito de voto), como é realçado por Dubourg-Lavroff (1992) ou Rosanvallon (2000). Julgamos ser este um fim que continua a fazer parte da matriz deste direito (também Canotilho 1995), razão pela qual consideramos que a maior abertura em relação aos titulares deste direito contribui para o cumprimento da "igualdade" e da "inclusão" do sistema de petições.

5.1.5. Natureza dos interesses prosseguídos

Outra distinção relevante diz respeito à natureza dos interesses perseguidos pelas petições. A maioria dos sistemas de petições parlamentares na Europa admite tanto petições que prosseguem o interesse geral como petições que visam interesses particulares. É o caso da Bulgária, da França, do Parlamento Europeu, da Grécia ou de Portugal, por exemplo.

⁸⁰ Artigo 227 do Tratado e Regra 215(1) do Regimento.

No entanto, existem sistemas que só aceitam petições relacionadas com as competências parlamentares típicas, ou seja, petições de interesse geral, como acontece na Escócia, Luxemburgo, Reino Unido, Itália, Áustria ou a República Checa (Riehm, Böhle e Lindner 2014).

Os Países Baixos preveem dois tipos de petições. As que são reguladas pelo regimento (*verzoekschriften*), que não podem enquadrar-se nas competências do Parlamento e, na prática, consistem em queixas particulares relacionadas com a ação do Governo. E as que não são reguladas pelo regimento (*Petities*), que dizem respeito às políticas públicas, isto é, questões de interesse geral, e são tratadas pelas comissões parlamentares (Andeweg 2012). Estas últimas são, pelas razões que a seguir expomos, as que se aproximam mais da natureza das petições modernas.

Quanto aos objetivos do sistema de petições, consideramos que as petições que prosseguem o interesse geral potenciam uma resposta mais eficaz dos parlamentos (com impacto no *feedback*), permitindo-lhes exercer as suas principais funções, ou seja, funções legislativas e de controlo. As petições de interesse geral também "envolvem os cidadãos na *res publica*" e aumentam a sua "influência" sobre questões de interesse para a comunidade. Na verdade, aceitar petições que perseguem interesses privados pode ser visto como um resquício histórico do original direito de petição, que pedia a graça do soberano sobre um caso particular. Este não é mais o principal papel desempenhado pelos sistemas de petições, sendo as queixas dos cidadãos normalmente melhor tratadas pelo *Ombudsman* ou pelo sistema judicial.

Assim, os sistemas que admitem apenas petições de interesse geral - como na Escócia, República Checa, Alemanha (para "petições públicas"), Luxemburgo ou o sistema irlandês - garantem, à partida, uma maior eficácia do sistema de petição. Na verdade, esses exemplos sugerem que a modernização do sistema de petições também se destinou a reforçar o papel e a utilização das petições de interesse geral.

Em sistemas em que coexistem ambos os tipos petições, a forma como os peticionários optam por usar este direito (favorecendo as petições de interesse geral ou de natureza particular) irá determinar a eficácia deste critério (questão que analisamos mais adiante).

5.1.6. Perguntas a entidades externas suscitadas pelas petições

Muitas vezes as petições suscitam questões da competência do Governo, chamando assim o Parlamento a exercer os seus poderes de fiscalização. Consequentemente, uma das diligências mais comuns que podemos encontrar nos diferentes sistemas de petição é o questionamento do Governo acerca de assuntos suscitados pelas petições.

Alguns sistemas preveem que as perguntas sejam enviadas para o executivo o mais cedo possível, como é o caso do sistema de petições da UE, em que a Comissão de Petições envia muitas das petições para a Comissão Europeia na fase inicial do procedimento, de forma a receber uma primeira tomada de posição deste órgão executivo⁸¹, sem prejuízo de a Comissão poder voltar a ser questionada mais tarde.

A maioria dos sistemas não fornece qualquer prazo legal para o executivo responder. A Comissão Europeia tem um prazo meramente indicativo de resposta (três meses, dependendo da complexidade da questão). Na Alemanha, o prazo é de seis semanas, enquanto em Portugal existe um prazo obrigatório de 20 dias.

No sistema português, algumas comissões parlamentares⁸² adotaram a prática de informar o peticionário assim que uma pergunta é enviada ao Governo, solicitando, ainda, que o peticionário sugira alguma entidade pertinente para ser ouvida, sugestão normalmente acolhida pela comissão⁸³.

O envio de perguntas ao Governo por parte do parlamento reflete o interesse do parlamento na apreciação da petição, tornando plausível uma resposta do executivo que, de outra forma, o peticionário provavelmente nunca obteria. Deste modo reforçando significativamente o “feedback” aos peticionários e a “informação e prestação de contas”.

⁸¹ Cfr. Secretariado da Comissão de Petições do Parlamento Europeu, em resposta a questionário realizado a 29-05-2015).

⁸² No sistema de petições português, as petições são apreciadas pela comissão parlamentar competente em razão da matéria.

⁸³ Exemplo: Comissão de Educação, Ciência e Cultura da XI legislatura, conforme informação indicada pelos serviços da AR (diretor da DAC, João Amaral).

5.1.7. Audições e debates

Alguns parlamentos promovem um maior envolvimento dos peticionários por via de uma audição presencial dos peticionários no parlamento, onde podem explicar diretamente, pelas suas próprias palavras, o que pretendem com a petição. Outra forma de estimular este envolvimento é permitir que os assuntos submetidos pelos peticionários sejam debatidos no parlamento, em comissão ou, em determinadas condições, em sessão plenária. Esta última possibilidade encontra-se, na maioria dos sistemas de petições, condicionada a um número mínimo de assinaturas.

. Na Escócia, as audições e os debates em comissão são prática comum⁸⁴ (embora não sejam exigidos por lei) e não há limiar mínimo de assinaturas para determinar se uma petição deve ou não ser ouvida e debatida.

Em Portugal, as audições são obrigatorias para todas as petições que tenham reunido mais de 1.000 assinaturas (nestes casos, os peticionários têm o direito de ser ouvidos). Além disso, a prática mais recente mostra que é cada vez mais comum as comissões parlamentares convidarem peticionários para apresentarem presencialmente a sua petição, independentemente do número de assinaturas⁸⁵. A lei de petições em Portugal prevê ainda que as petições com mais de 4.000 assinaturas sejam obrigatoriamente debatidas em plenário.

Tanto em Portugal como na Escócia, os deputados colocam com frequência, nas audições aos peticionários, diretamente questões a estes, reforçando deste modo o *feedback* do sistema⁸⁶.

No Luxemburgo, as petições que recolham num período de 42 dias mais de 4.500 assinaturas são debatidas em reunião conjunta entre a Comissão das Petições e a comissão parlamentar competente para a questão suscitada pela petição. A reunião conta com a presença do ministro responsável pela matéria em causa, bem como do peticionário (até um máximo de seis). O debate é transmitido na TV Parlamento.

O Parlamento Europeu também prevê ambas estas possibilidades. Embora ocorra com alguma frequência, não existe qualquer direito dos peticionários a que isso aconteça, sendo a Comissão de Petições a julgar, caso a caso, a pertinência da audição, bem como do debate.

⁸⁴ O que pode ser confirmado através da informação que consta do *site* do Parlamento escocês, bem como pela informação fornecida pela *clerk* da Comissão de Petições (Anne Peat), cfr. questionário realizado a 28-01-2015.

⁸⁵ De acordo com informação prestada pelos serviços do Parlamento Português a 14-10-2013, é o caso, na XII Legislatura, da Comissão de Educação e da Comissão de Obras Públicas, tendo ambas decidido ouvir sempre os peticionários, independentemente do número de assinaturas.

O sistema de petições do *Bundestag* alemão prevê uma audição pública (audição e debate na Comissão das Petições) para as petições que cheguem às 50.000 assinaturas. Nestas, marcam normalmente presença representantes dos ministérios implicados.

A República Checa também acolhe a possibilidade de audições e um debate público em comissão, se uma petição atingir o limiar de 10.000 assinaturas. Na Eslováquia, o plenário debate petições com mais de 100.000 assinaturas.

No recém modernizado sistema de petições-E britânico, as petições que recolham mais de 100.000 assinaturas são consideradas (pela Comissão de Petições) para serem discutidas em sessão de debate em *Westminster Hall*⁸⁷.

Quadro 5.2. Audições e Debates (limiares - n.º de assinaturas e % população)

Parlamento	Audição			Debate		
	Limiar	% da pop.		Limiar	% da pop.	
UE	Sim	-	-	Sim		
Portugal	Sim	1.000	0,01%	Sim	4.000	0,04%
Escócia	Sim	-	-	Sim		-
Luxemburgo	Sim	4.500	0,86%	Sim	4.500	0,86%
Alemanha	Sim	50.000	0,06%	Sim	50.000	0,06%
Rep. Checa	Sim	10.000	0,10%	Não	-	-
Eslováquia	Não	-	-	Sim	100.000	1,84%
Reino Unido (petições-E)	Não	-	-	Sim*	100.000	0,16%

*No entanto, mesmo com as assinaturas, este não parece ser de realização obrigatória (ou seja, não é totalmente garantido este direito aos cidadãos).

Fonte: elaboração própria, a partir da legislação respetiva (identificada no Quadro 3.4)

Em termos de cumprimento dos objetivos do direito de petição, uma participação mais ativa⁸⁸ dos peticionários através de audições no Parlamento aumenta "o envolvimento dos cidadãos com assuntos públicos", bem como promove o "debate e a influência" dos peticionários.

Os objetivos de um maior "feedback", "debate e influência", "informação e accountability" e do "envolvimento na *res publica*" dos cidadãos também são fortemente

⁸⁶ Cfr. Anne Peat, em resposta ao questionário.

⁸⁷ Os debates de *Westminster Hall* dão aos Deputados a oportunidade de suscitar questões de âmbito local ou nacional e de receber uma resposta de um ministro do Governo.

⁸⁸ Seguimos a distinção de Fung (2006) entre participação "ativa" e "passiva".

reforçados sempre que os sistemas de petição permitem um debate parlamentar, em particular em sessão plenária, simbolicamente um dos palcos mais importantes da atividade parlamentar.

Na Escócia e na UE, os membros do Governo ou representantes do executivo participam frequentemente nas reuniões das comissões e os peticionários são convidados a participar, podendo colocar diretamente⁸⁹ questões àqueles, o que acontece frequentemente⁹⁰.

No Parlamento Europeu, estão sempre presentes nas reuniões da Comissão de Petições funcionários da Comissão Europeia, que transmitem, assim, a posição deste órgão acerca das petições em exame. Além disso, os comissários são normalmente convidados uma vez por ano para intervir na Comissão de Petições para debater questões específicas e genéricas sobre as petições e o sistema de petições⁹¹. Este é também o caso do Luxemburgo, embora aqui ocorra com menos frequência.

Exemplos como os relatados contribuem grandemente para aumentar não só o "debate e influência" e o "envolvimento dos cidadãos", mas também "a informação e prestação de contas" das autoridades públicas.

Quanto aos limiares, e na medida em que introduzem um obstáculo no acesso à audição e ao debate, condicionam a realização daqueles objetivos prosseguidos pelo direito de petição. Este condicionamento é, naturalmente, tanto mais forte quanto a sua fasquia for mais alta. Parece ser este o caso do limite mínimo de 50.000 assinaturas exigido pela Comissão das Petições do parlamento alemão para organizar uma audição pública, o que - em consequência - ocorre raramente (Saalfeld e Dobmeier 2012). Entre 2005 e 2010, apenas nove petições públicas lograram atingir este limiar através da plataforma eletrónica, o que deve ser conseguido no espaço de seis meses (Riehm, Bohle e Lindner 2014).

A falta de limiares na Escócia e no Parlamento Europeu, ou os baixos limiares em Portugal, promovem a eficácia destes sistemas de petição nos critérios mencionados. O Luxemburgo também tem um baixo limiar, embora represente uma percentagem consideravelmente maior da população (0,86% de sua população, em comparação com 0,04% em Portugal, 0,06% na Alemanha ou 0,1% na República Checa), o que tornará a recolha de assinaturas mais onerosa, como parece estar a acontecer, com muito poucas petições a atingirem

⁸⁹ No caso do sistema escocês, o peticionário pode colocar questões ao Governo por escrito mas não diretamente na reunião com o Governo. “Esse é o papel da Comissão de Petições” (Cfr. Anne Peat, em resposta ao questionário referido *supra*).

⁹⁰ Cfr. Secretariado da Comissão de Petições do PE, em resposta a questionário realizado a 29-05-2015

⁹¹ *Idem*.

o limiar (apenas duas em 100 entre março de 2014 - quando este sistema foi implementado⁹² - e maio de 2015).

Os limiares podem ainda introduzir um risco de desigualdade entre peticionários, nomeadamente entre os que vivem em zonas com mais população – e onde a recolha de assinaturas se afigura, à partida, mais facilitada – e os residentes em zonas rurais, onde esta tarefa pode revelar-se impossível. Foi também com base neste risco que o parlamento escocês optou por não incluir limiares⁹³.

Dito isto, deverá sublinhar-se que os limiares podem também ter efeitos positivos. O primeiro é a segurança, permitindo que os peticionários saibam que, se atingirem o limiar necessário, uma audição - ou debate - terá de ser realizada, não estando sujeita a qualquer decisão, muito menos discricionária. Refira-se, por exemplo, que a possibilidade de se realizaram audições públicas existe desde há décadas no sistema alemão, mas só com a introdução do limiar de 50.000 assinaturas (em 2005) é que se começaram a realizar com alguma regularidade (embora estas sejam, globalmente consideradas, ainda raras – apenas 9 em 4 anos). Outro possível efeito positivo é que os limiares constituem um incentivo para partilhar a petição com a comunidade, com vista à recolha de assinaturas, com os potenciais impactos positivos sobre outros objetivos dos sistemas de petição (especialmente o "envolvimento dos cidadãos na *res publica*" e a "influência").

Avaliar se um limiar mínimo de assinaturas é razoável deve ter em consideração a população do país, bem como as normas relativas à validade das assinaturas das petições (nome e assinatura, ou também outros dados, tais como o número de identificação de documentos, etc.) e, nomeadamente, sobre se as assinaturas podem ser recolhidas na Internet - e de que forma. Na verdade, enquanto alguns sistemas requerem uma assinatura eletrónica (por exemplo, Letónia), outros dispõem que as assinaturas são recolhidas numa plataforma própria do parlamento (por exemplo, o Luxemburgo) e alguns aceitam qualquer assinatura recolhida na Internet (é o caso de Portugal). Quanto menos restrições para a recolha de assinaturas, maior deverá ser o impacto em termos de eficácia. No entanto, é necessário garantir que esta facilidade não se traduz na prática num abuso, consumindo recursos importantes do parlamento.

⁹² Site do Parlamento do Luxemburgo (acedido a 07/06/2015).

⁹³ O relatório do Grupo Consultivo de Coordenação considerou que exigir "um número determinado de assinaturas pode ser um constrangimento para os indivíduos ou organizações sedeadas em áreas mais remotas. Por exemplo, poderia ser muito mais fácil reunir 10.000 assinaturas em Glasgow do que numa remota aldeia de Highland" (in Carman 2006).

O número de assinaturas recolhidas por petições dependerá em grande parte dos fatores acima mencionados relacionados com o reconhecimento de assinaturas, o que deve ser levado em consideração quando se comparam sistemas.

Petições eletrónicas (petições-E)

Uma das dimensões relacionadas com o quadro legal e institucional diz respeito às petições eletrónicas. Identificamos de seguida as características chave das petições-E nos sistemas de petições na Europa. Para este ensejo, vale a pena, no entanto, começar por referir o estudo de Böhle e Ulrich (2013), que oferece uma panorâmica do estado de desenvolvimento das funcionalidades eletrónicas dos sistemas de petições da UE.

Quadro 5.3. Funcionalidades eletrónicas nos parlamentos da UE (& Escócia e PE)

Funcionalidades eletrónicas dos sistemas de petições						
Parlamentos	Site	Submissão eletrónica	Informação s/ marcha processual (mail)	Comunicação/divulgação na Internet	Petições / decisões na Internet	Assinaturas online
Alemanha (petições públicas)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Áustria	✓		✓	✓	✓	
Bélgica		✓	✓	✓		
Bulgária		✓	✓	✓		
Escócia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Esllováquia			✓	✓	✓	
Eslovénia		✓	✓			
Espanha			✓			
França						
Grécia						
Holanda	✓	✓	✓	✓		
Hungria		✓	✓			
Italia	✓	✓	✓	✓		
Lituânia	✓	✓	✓	✓	✓	
Luxemburgo		✓	✓		✓	✓
Malta			✓			
Portugal	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reino Unido (e-petitions)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rep. Checa	✓		✓	✓	✓	
Roménia		✓	✓	✓		
UE	✓	✓	✓	✓		

Fonte: adaptado de Böhle e Ulrich 2013 (exceto em relação ao Luxemburgo, Reino Unido, Escócia e Parlamento Europeu, introduzido pelo autor)

5.1.8. Disponibilização de informação sobre o direito de petição

A maioria dos parlamentos disponibiliza algum tipo de informação sobre o direito de petição nos respetivos *sites* (Quadro 5.3). De um modo geral, oferecem informação simples, em forma de texto, acerca da existência deste direito, o seu enquadramento legal, as condições para o seu exercício e o seu alcance. É o que acontece, por exemplo, no Parlamento português⁹⁴, na Bélgica⁹⁵ ou no Luxemburgo⁹⁶. É também o caso do Parlamento Europeu, que contempla também um destacável com uma lista detalhada de Perguntas e Respostas⁹⁷. Sistemas como o escocês, o alemão e o do Reino Unido oferecem suportes alternativos para a divulgação desta informação, como vídeos explicativos⁹⁸, vídeos animados⁹⁹ ¹⁰⁰, brochuras-E, permitindo uma explicação mais acessível do sistema. Na Escócia, disponibiliza-se, inclusivamente, a informação em várias línguas (v.g. mandarim, urdu ou árabe). Na Irlanda, o presidente da comissão conjunta de petições¹⁰¹ apresenta o sistema de petições num breve vídeo¹⁰².

Com efeito, o acesso à informação sobre o direito de petição não está distribuído de forma igual entre os membros da sociedade. Conforme mostram Riehm, Böhle e Lindner (2014) em relação à Alemanha, os cidadãos com menos recursos educacionais e segmentos da população, como os imigrantes, revelam uma particular falta de conhecimento acerca desta ferramenta.

Deste modo, considera-se que a disponibilização de informação sobre o direito de petição nos *sites* dos parlamentos, com vista à divulgação de forma acessível deste direito, podendo chegar a quem dele não tinha conhecimento, contribui fortemente para os objetivos deste direito, sobretudo o da “igualdade e inclusão”.

⁹⁴ <http://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/DireitoPeticao.aspx>

⁹⁵ http://www.lachambre.be/accessible/laChambre_petition.htm

⁹⁶

http://www.chd.lu/wps/portal/public/?ut/p/b1/jY3NC0JAFEafpSeYO1edGZfXdH6QwhqSnE24kBB03ETPnwUtpb_7dB-dwWGbdwlMpU-ScXVmI_XO8949xif30_kHcuMViOkALWghwjS1zUadJbZIV6FYAlfJnQ4cqzy8FONhzX50KBIf_-bAxgo-PoNtWo6HCiAzIeFHLxoEh-e1vAz_6fojsaJd5YHOYtFa0ewEg0CU8/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzFJNUFISTAySDBGNjYwSVBIRDk2SzQzS0cz/

⁹⁷ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions-content/docs/faq/FAQ-en.pdf>

⁹⁸ <http://www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions/CreateAPetition.aspx>

⁹⁹ https://www.youtube.com/watch?v=Aba_kQu1sB0&feature=youtu.be

¹⁰⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=VGEOraE08Jk>

5.1.9. Submissão de petições (e assinaturas) via E-mail / formulário eletrónico

Ao longo da última década, alguns parlamentos adotaram funcionalidades limitadas de petições-E, nomeadamente ao limitarem-se a aceitar que as petições sejam apresentadas por E-mail ou outros meios eletrónicos (como um formulário eletrónico), como foi o caso, entre outros, da Hungria ou da Eslovénia.

Todavia, ainda existem sistemas de petições que não aceitam petições apresentadas por via eletrónica, como a França, Malta, Grécia e Áustria (Riehm, Böhle e Lindner 2014).

No entanto, a maioria dos Parlamentos na Europa admitem petições apresentadas por estas novas vias de comunicação, como, por exemplo, o Luxemburgo, a Escócia, a Espanha, Portugal, a Bélgica ou o Reino Unido. O Parlamento Europeu aceita petições submetidas através de um formulário eletrónico (mas, em princípio¹⁰³, não aceita petições submetidas por E-mail), exigindo o registo do peticionário.

A Internet tem facilitado a apresentação de petições, mas também a recolha de apoio às mesmas. A este respeito, a principal inovação em sistemas de petição foi o de admitir a recolha de assinaturas na Internet e, entre estas, as que permitam aos cidadãos expressarem o seu apoio a uma petição (adicionando a sua assinatura), mesmo depois de a petição já ter dado entrada no Parlamento, como é hoje o caso na Alemanha (para as "petições públicas"), em Portugal, no Luxemburgo ou no sistema de petição da UE¹⁰⁴.

Em relação aos objetivos do direito de petição, notamos que a mera possibilidade de apresentar petições por meios eletrónicos alarga as possibilidades de utilização deste direito, podendo atrair cidadãos habitualmente menos propensos à participação política institucional (especialmente os jovens). Isto pode contribuir para uma maior "participação" dos cidadãos através deste instituto, bem como para um maior envolvimento na *res publica*.

¹⁰¹ Joint Committee on Public Service Oversight and Petitions

¹⁰² <https://www.youtube.com/watch?v=PrjYNKE8-Mc>

¹⁰³ A apresentação formal de petições ao Parlamento Europeu não inclui a possibilidade de apresentação por correio eletrónico. No entanto, existem petições enviadas por e-mail que são admitidas, embora este procedimento seja desencorajado pelo PE.

¹⁰⁴ Esta nova funcionalidade do recém criado PETI portal admite que os cidadãos adicionem ou retirem o apoio a uma petição, de acordo com a Regra 216(4) do Regimento.

Todavia, este recurso não é isento de riscos para a eficácia do sistema de petições, nomeadamente o risco associado à questão do "*digital divide*", ou seja, sendo o acesso às novas tecnologias desigual, um aumento da participação por esta via pode traduzir-se numa sobre-representação de alguns segmentos da população (por exemplo, dos mais instruídos). É, por isso, importante estar atento ao que acontece na prática e, principalmente, garantir que se mantêm as formas mais tradicionais de participação por meio de petição papel, de forma a mitigar os riscos de desigualdade que podem ocorrer por esta via.

5.1.10. Publicação do texto da petição na Internet

Outra dimensão relevante dos sistemas de petição-E refere-se à publicação das petições na Internet, independentemente da forma como tenham sido submetidas (meios convencionais, tais como em papel, ou eletrónicos).

A publicação no *site* do Parlamento é uma garantia para todas as petições em Portugal¹⁰⁵, Escócia ou Luxemburgo. Na Alemanha, apenas as petições aceites como "petições públicas" são publicadas. No entanto, a maioria dos parlamentos na Europa ainda não fornece o texto das petições na Internet. No caso da Irlanda e do Parlamento Europeu, apenas um breve resumo da petição (geralmente não mais do que um parágrafo) é publicado na Internet.

5.1.11. Informação sobre a fase do processo em que se encontra a petição

Além da publicação do texto da petição, alguns sistemas exigem a publicação na Internet de informações sobre todo o "processo de petição", ou seja, a indicação da fase em que se encontra a petição (e das fases tramitadas até à data), os possíveis desenvolvimentos e passos futuros a serem tomados até à decisão final, bem como as datas relevantes.

Alguns dos sistemas de petição recentemente modernizados fornecem estas informações através da Internet, permitindo aos cidadãos monitorizar o processo da petição, como na Escócia, Portugal, Irlanda e Luxemburgo. O Portal das petições do Parlamento Europeu fornece alguma informação, embora em termos bastante limitados.

¹⁰⁵ Para além destes documentos, o sistema de petições escocês publica as atas da Comissão das Petições, que inclui as audições. O Parlamento português assegura também a publicação de documentos fundamentais e as audições dos peticionários estão a ser disponibilizadas (em suporte áudio) na Internet.

5.1.12. Publicação de documentos produzidos ao longo do processo de petições

Os parlamentos da UE adotaram abordagens diferentes em relação à publicação dos documentos produzidos durante o processo de petição, como perguntas ao Governo e respetivas respostas, bem como o relatório / decisão final sobre a petição. Escócia, Portugal, Lituânia, Áustria e Luxemburgo publicam regularmente estes documentos. No Parlamento Europeu, apesar de o Regimento prever que as principais decisões sejam divulgadas publicamente¹⁰⁶, o Portal das Petições divulga informação em termos muito limitados, faltando nomeadamente a decisão final¹⁰⁷, documento fundamental.

A publicação da decisão final sobre a petição é, obviamente, um aspeto chave. No entanto, nenhum destes documentos é publicado na maioria dos parlamentos aqui analisados.

Contudo, também se pode considerar relevante a publicação das petições que são consideradas inadmissíveis. É o que acontece no parlamento britânico, que publica informação acerca das petições que acabaram por não ser aceites como tais. A informação inclui o título da petição, um sumário da mesma e as razões que justificaram a sua inadmissibilidade. É o que sucede igualmente no caso português, que publica esta informação no *site*, incluindo o próprio texto da petição e a nota que fundamenta a decisão. Apesar da sua política de transparência, esta não parece ainda a situação do parlamento escocês, havendo ainda escassa informação publicada acerca das petições que não foram admitidas (Carman 2006; Comissão de Petições Públicas 2015).

A divulgação pública dos principais documentos tem um impacto relevante no sistema de petições, nomeadamente em termos de “feedback”, “igualdade e inclusão”, “informação e prestação de contas”, “debate e influência” e, naturalmente, na “transparência”.

5.1.13. Divulgação através de suportes áudio e vídeo de momentos chave do processo (audições, debates)

Como referido no ponto 5.1.7, a possibilidade de realização de audições e debates permite que os peticionários tenham uma participação mais ativa no processo de apreciação das petições, realçando-se o impacto no critério do "envolvimento dos cidadãos na *res publica*" e no "debate e a influência" dos peticionários.

¹⁰⁶ (Regra 217(2))

Contudo, o efeito nestes critérios é significativamente amplificado quando as audições são transmitidas para fora dos muros dos parlamentos, seja na televisão (canal do parlamento), seja através da Internet, como acontece no PE, Escócia ou Portugal. Neste último, por exemplo, a gravação das audições encontra-se cada vez mais frequentemente disponível na Internet, na página da respetiva petição, permitindo a sua visualização a qualquer momento.

5.1.14. Funcionalidades eletrónicas para todas as petições

Enquanto na Escócia, Portugal, Luxemburgo e no PE as funcionalidades eletrónicas são uma garantia para todas as petições, outros parlamentos reservam algumas das principais funcionalidades apenas para determinado tipo de petições. É o caso da Alemanha, por exemplo, onde, enquanto as "petições públicas" são publicadas na Internet e desfrutam de uma grande variedade de funcionalidades de petições-E (estando acessíveis *online* os textos, os documentos e o progresso das petições), as "petições convencionais" não gozam do mesmo tratamento.

Acresce que os cidadãos não têm o direito de ver as suas "petições públicas" aceites e tratadas pelo Parlamento enquanto tais, uma vez que existe uma avaliação especial de admissibilidade (sujeita a um juízo discricionário considerável) para uma petição se qualificar como "petição pública". Isso ajuda a explicar o reduzido número de admissões de tais petições¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Nomeadamente as respostas / decisões finais, que constam das atas das reuniões da comissão; Apesar de ser fornecido um link na página de petição do portal da Internet, esta não parece funcionar (a 05/06/2015).

¹⁰⁸ 284 (1,7%), em 2006; 243 (1,5%), em 2007; 306 (1,7%), em 2008; 701 (3,7%), em 2009; 559 (3,3%), em 2010 (Riehm, Böle e Lindner 2014)

Finalmente, o sistema será tanto mais eficaz quanto maior for a parte das funcionalidades das petições eletrónicas acima referidas garantidas, à partida, a todos os peticionários (pela lei ou pela prática). Os utilizadores do sistema escocês, português, luxemburguês¹⁰⁹ ou do PE têm assegurada (têm o direito) a publicidade conferida pelo sistema de petições eletrónica às suas petições. Esta garantia contribui para a transparência e igualdade política dos cidadãos. No entanto, no caso alemão, a incerteza¹¹⁰ em relação à admissibilidade das petições como “petição pública” (em contraste com o que sucede noutras sistemas), bem como o seu reduzido número (uma pequena minoria)¹¹¹, enfraquecem o impacto potencial das funcionalidades eletrónicas neste sistema, afetando negativamente a “transparência” e a “igualdade política” do mesmo.

5.1.15. Fóruns de discussão online

Finalmente, alguns parlamentos criaram "fóruns públicos" que permitem uma discussão online das petições, abrindo portas a uma participação mais ativa do público em geral. Este tipo de recursos eletrónicos ainda é raro, podendo ser encontrado apenas na Escócia, na Alemanha – embora limitado às "petições públicas" - ou Luxemburgo.

As ferramentas de debates online de petições têm um potencial para reforçar a “participação”, a “inclusão” e o “envolvimento do público” em relação ao sistema de petições. Ao permitir uma discussão online da petição, o sistema ajuda a divulgá-la a um público mais abrangente, mas também a reunir informações novas, ideias e reações à petição inicial apresentada. No entanto, a prática mostra um retrato com mais nuances desta ferramenta, que não parece ser completamente bem-sucedida. Isto pode resultar de uma falta de esclarecimento sobre o seu papel preciso. Depois de analisar o sistema alemão, Riehm, Böhle e Lindner (2014) listaram algumas questões que encerram algumas das dúvidas suscitadas pelas discussões online, nomeadamente sobre: "qual é o propósito dos fóruns de discussão?", "quais são as principais partes que deverão contribuir para os fóruns de discussão?", "qual o papel que o Bundestag alemão e seus membros desempenham nos fóruns? ", "a quem são dirigidos os resultados dos fóruns de discussão?", "como são os resultados da discussão integrados no processo de petição?", "existe alguma análise dos fóruns de discussão?"¹¹². Segundo aqueles

¹⁰⁹ No Luxemburgo, tanto as "petições públicas" (*pétitions publiques*) como as "petições convencionais" (*pétitions ordinaires*) são publicadas no portal da Internet, bem como as diferentes fases da petição e respetivos documentos principais (especialmente a decisão final).

¹¹⁰ A avaliação especial de admissibilidade de uma petição para se qualificar como uma "petição pública" é criticada pela sua falta de transparência (Riehm, Böhle e Lindner 2014).

¹¹¹ Ver *supra*

¹¹² p. 260

autores alemães, estas questões não parecem ter sido ponderadas antes da implementação destas funcionalidades, tanto na Alemanha, como, segundo referem, no caso escocês.

Finalmente, e tendo em conta os objetivos dos sistemas de petição, deve-se realçar que muitas das funcionalidades das petições eletrónicas beneficiam todas as petições, independentemente da forma como foram submetidas (em papel ou eletronicamente), o que promove o critério da "inclusão". No entanto, a obrigatoriedade de recolha de assinaturas / apoiantes que tem de ser feita exclusivamente através de um portal da Internet, bem como os debates *online* de petições, excluem cidadãos que não têm acesso aos recursos digitais. E isso pode ter um impacto pernicioso no que diz respeito à "igualdade" e à "inclusão".

*

No campo das petições-E, o maior contributo para a consecução dos objetivos relacionados com o direito de petição vem, portanto, a partir de dois critérios principais: publicação de petições e publicação dos principais elementos do processo de petições.

Com efeito, através desta publicização o sistema de petições passou a estar disponível não apenas para o peticionário mas para todos os cidadãos, desdobrando-se, assim, numa vantagem para o próprio peticionário, que passa a poder partilhar com os restantes membros da comunidade os seus pontos de vista (e nos termos por si escolhidos), e também para os cidadãos, que passam a poder ter acesso às pretensões dos seus concidadãos através das petições, nomeadamente o seu texto, bem como às diligências tomadas e as eventuais respostas e debates do parlamento e do Governo, permitindo um nível de escrutínio público anteriormente inexistente, nomeadamente por parte dos *media*.

Nesta vertente, as petições-E passaram a integrar o sistema de petições considerado como um todo, coexistindo e, frequentemente, interagindo com elementos do sistema preexistentes, que nada têm a ver com as novas tecnologias, intensificando, porém, os seus efeitos (é o que sucede, por exemplo, quando as audições de peticionários passaram a poder ser acompanhadas através do *site* do parlamento, chegando a um público que antes não chegava).

Esta profunda mudança na natureza do sistema de petições aumenta fortemente a realização de muitos dos seus objetivos, em especial quanto à sua "transparência", "feedback", "influência", "envolvimento dos cidadãos na *res publica*" e "prestaçāo de contas" (como pode ser visto no Quadro 5.4 que sintetiza este capítulo).

Podemos encontrar exemplos completos destas funcionalidades de petição-E nos parlamentos da Escócia e Luxemburgo, que publicam os textos das petições e os principais documentos produzidos (notas de admissibilidade, atas das comissões, cartas trocadas com os peticionários, as perguntas ao Governo, respostas, relatório final / resposta, etc.), bem como informações sobre a fase da petição e as datas correspondentes.

Também no caso português são disponibilizadas estas funcionalidades-E. Convém frisar que nem todas as funcionalidades foram implementadas imediatamente em 2005, quando o sistema de petições-E foi introduzido. Este foi um processo gradual, que acabou por beneficiar, aliás, da reforma do Regimento do Parlamento em 2007¹¹³, que impôs a disponibilização da informação parlamentar em tempo real, estendendo-se, desde modo, às petições¹¹⁴.

Como mencionado, o *Bundestag* alemão prevê estes recursos, mas apenas para as "petições públicas" (não para as "petições convencionais"). O maior risco identificado está relacionado com a oferta de funcionalidades que estão acessíveis exclusivamente a quem domine as novas tecnologias, como quando se aceitam assinaturas a petições apenas por meios eletrónicos (como parece ser o caso do Luxemburgo), o que tem um impacto negativo no critério da "inclusão" destes sistemas, afastando os cidadãos com menos recursos tecnológicos.

Deste modo, parece de destacar também a importância do critério sobre as funcionalidades eletrónicas estarem ao serviço de quaisquer petições, independentemente da forma como foram submetidas ou exercidas. É o caso, por exemplo, de um peticionário português que nunca tenha acedido a uma página da Internet mas cuja petição (e respetivo processo) será necessariamente publicada no *site* do Parlamento, beneficiando da publicidade e escrutínio que daí pode advir. Este critério ajuda, pois, a minorar aquele risco.

¹¹³ Para uma perspetiva desenvolvida da reforma do Regimento da Assembleia da República de 2007, ver Filipe (2009) e Seguro (2016).

¹¹⁴ Entrevista a Cláudia Ribeiro (*supra*)

O Parlamento Europeu configura um exemplo de um sistema que, apesar de oferecer algumas destas funcionalidades, ainda o faz de forma bastante incompleta quando comparada com os exemplos referidos no parágrafo anterior, ficando, assim, o seu impacto potencial aquém daqueles exemplos. No entanto, sistemas como o do Parlamento Europeu oferecem uma funcionalidade que é ainda rara no contexto dos sistemas analisadas, que é o de garantir a comunicação não apenas com os autores da petição mas com todos os que se envolvem com a petição através da mera subscrição da mesma, informando-os, por exemplo, da evolução da tramitação da petição¹¹⁵. Por esta via, saem reforçados tanto o “feedback” como o “envolvimento com os cidadãos”.

De seguida, apresentamos alguns exemplos que ilustram a forma como a informação referida nos parágrafos anteriores se efetiva através dos sites de alguns dos sistemas de petições atrás referidos.

¹¹⁵ Funcionalidade introduzida na modernização do Portal, em 2014.

Figura 5.1. Portal das câmaras do Parlamento - *Oireachtas* (Irlanda)

Petition

Current Details

Reference Number:	P00002/13
Status:	Petition Closed
Name of Petitioner:	Mr Joerg Thieme
Petition Title:	Implement right of abortion
Submitted By:	Individual
Petition Text:	In December 2010 the European Court of Justice ruled against Ireland for the lack of the right of an abortion. A young woman died in a hospital because she was refused an abortion. Ireland refused to take action after the court case ruling in 2010. This month a young mother died. We call on the Irish Government to act now to comply with the European Court of Rights ruling.

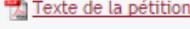
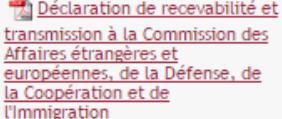
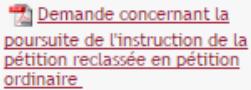
Historical Details

- 4) Status: Decision Of The Committee
Date: 27 Feb 2013
- 3) Status: Being Examined For Compliance With Standing Orders
Date: 27 Feb 2013
- 2) Status: Being Examined For Compliance With Standing Orders
Date: 07 Jan 2013
- 1) Status: Being Examined For Compliance With Standing Orders
Date: 07 Jan 2013

Published: 28 Feb 2013 12.32.22

Fonte:http://petitions.oireachtas.ie/online_petitions.nsf/Published_Petitions_EN/AE227C766BDCF5A480257B200044E1A5?OpenDocument&type=published+petition&lang=EN&r=0.616983291371023

Figura 5.2. Portal da Câmara dos Deputados do Grande Ducado do Luxemburgo

Date	Descriptif de l'évènement	Liens
29-10-2014	Dépôt	
29-10-2014	<p>La pétition publique n° 462 est déposée.</p> <p>Numéro de la pétition: 462 Intitulé de la pétition: Pour que le gouvernement luxembourgeois reconnaissse l'Etat de Palestine et contribue par cela à l'instauration d'une paix juste au Proche-Orient. But de la pétition: Depuis la création du Conseil de Sécurité de l'ONU, celui-ci a adopté plus de 79 résolutions - parmi lesquelles il y a notamment la résolution 242 exigeant « le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés » et le « respect et reconnaissance de la souveraineté de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque Etat de la région » - qui condamnent directement les violations israéliennes des résolutions du Conseil de Sécurité, de la Charte de l'ONU, des Conventions de Genève et du droit international. Depuis la signature des Accords d'Oslo, le nombre de colons israélins sur le territoire occupé qui est censé constituer le territoire d'un futur Etat palestinien est passé de 100.000 à 500.000 en 2013. Cette colonisation, illégale par la Résolution 446 du Conseil de Sécurité de l'ONU, se poursuit en ce moment même et rend ainsi, de facto, impossible la création d'un Etat palestinien unifié sur ces territoires coupés et divisés. Le processus de « négociations de paix », qui est d'ailleurs dans une impasse depuis des années, semble n'être qu'un prétexte pour faire patienter la population palestinienne et gagner du temps pendant que la politique illégale de colonisation continue. La seule chose qui puisse pousser le gouvernement de Netanyahu à s'engager vraiment sur la voie de la paix sont des sanctions économiques et la pression internationale. Malgré le déni permanent du droit international par l'État d'Israël depuis plus de 60 ans, l'Union européenne continue d'entretenir avec cet Etat des relations privilégiées – dont l'Accord d'Association est l'expression la plus large et la plus nette –, et assure de la sorte, une impunité inadmissible à Israël, alors qu'elle dispose de moyens de faire pression sur l'Etat d'Israël pour qu'il se conforme au Droit international. Aussi longtemps que l'Union européenne ne dégage pas un consensus à cette fin, il revient donc aux Etats membres de prendre le relais. Ainsi, en tant que membre de l'Union européenne et, encore actuellement, du Conseil de Sécurité de l'ONU, le Luxembourg joue un rôle important et pourrait envoyer un signal symbolique et important à la communauté internationale en reconnaissant, lui aussi, l'Etat de Palestine. A la lumière des éléments apportés, nous exigeons que le gouvernement luxembourgeois suive l'exemple de la Suède et celui de plus de cent autres Etats dans le monde et reconnaîsse l'Etat de Palestine dans les frontières de 1967, afin de contribuer à une paix juste et nécessaire au Proche-Orient avec comme objectif principal la coexistence pacifique de deux Etats, la Palestine et Israël. Les condamnations verbales des gouvernements ne suffisent pas ; il faut des actes politiques concrets.</p>	
10-11-2014	<p>La Commission des Pétitions a donné un avis favorable au sujet de la pétition publique n° 462.</p> <p>Avis de la Commission des Pétitions: favorable</p>	
13-11-2014	<p>La pétition publique n° 462 est déclarée recevable par la Conférence des Présidents.</p> <p>Recevabilité: recevable Date de début de la période de signature: 14-11-2014 Date de fin de la période de signature: 26-12-2014 Date d'ouverture du forum: 14-11-2014 Date de fermeture du forum: 27-12-2014</p>	
14-11-2014	La pétition publique n° 462 est ouverte à signature.	
14-11-2014	La pétition publique n° 462 est ouverte à signature.	
12-12-2014	<p>La période de signature de la pétition publique n° 462 est prolongée jusqu'au 27-12-2014.</p> <p>Nouvelle date de fin de la période de signature: 27-12-2014</p>	
28-12-2014	Clôture de la période de signature	
15-01-2015	Le seuil des 4500 signatures n'est pas atteint pour la pétition publique n° 462. Nombre de signatures après validation: 2108	
20-01-2015	Demande concernant la poursuite de l'instruction de la pétition reclassée en pétition ordinaire	
25-02-2015	La pétition publique n° 462 est clôturée.	

Fonte: <http://www.chd.lu/wps/portal/public/PetitionDetail?action=doPetitionDetail&id=361>

Figura 5.3. Portal do Parlamento Europeu

Home Start a petition View petitions How & why

Petition 2549/2013 by Gerd Litzenburger (German) on chimney cleaning monopolies in Germany

Deadline for support: 31-12-2015 - Status: Available to supporters

Petition data Summary title: Petition 2549/2013 by Gerd Litzenburger (German) on chimney cleaning monopolies in Germany Petition number: 2549/2013 Topics: Internal Market, Industry and Enterprise Country: Germany Name of association: NULL	Petitioner data Name: E. P.
--	---------------------------------------

Petition Summary
The petitioner objects to the fact that in Germany it is compulsory to use the services of licensed chimney cleaners, who may, accompanied by police officers, even force entry in order to inspect and clean domestic heating appliances and ensure that they are fully functional. Any work already done must be officially approved by a licensed inspector. The petitioner maintains that the German Government has, since 2003, been infringing EU law, including provisions regarding freedom to provide services, having failed to end the monopoly arrangements. Finally, he indicates that a French national was forced to stop providing chimney sweeping services in Germany as a result of pressure from the German union, which put obstacles in his way.

 Print PDF

/en/main SUPPORT THIS PETITION

Fonte: <http://www.petipart.europarl.europa.eu/petitions/en/petition/content/2549%252F2013/html/Petition-2549%252F2013-by-Gerd-Litzenburger-%2528German%2529-on-chimney-cleaning-monopolies-in-Germany>

Figura 5.4. Portal do Parlamento da Escócia

PE01535: Teach sustainability and ban disposable plastic bag

 **Petitioner:** Alexander Fraser
Status: 
Closed

Date Lodged: 10 November 2014

Calling on the Scottish Parliament to urge the Scottish Government to:

> make teaching sustainability and the environment mandatory in secondary schools; and
> ban all disposable plastic bags in supermarkets and shops to aid the environment.

> [Read Petition background information](#)
> [Previous action taken to resolve issue](#)
 [Click here for the petition PDF](#)

Petition History:

 [SPICe Briefing \(269KB pdf\)](#)
 [Written Questions for PE1535 \(18KB pdf\)](#)

Summary:

25 November 2014: The Committee took evidence from Alexander Fraser. The Committee agreed to write to the Scottish Government, Zero Waste Scotland, the Scottish Retail Consortium and headteacher organisations. [Link to Official Report 25 November 2014](#)

17 February 2015: The Committee agreed to close the petition, under Rule 15.7, on the basis that having considered the response received, it is of the view that sufficient action is being taken in this area. [Link to Official Report 17 February 2015](#)

Written Submissions:

 [PE1535/A: School Leaders Scotland Letter of 8 December 2014 \(63KB pdf\)](#)
 [PE1535/B: Scottish Government Letter of 13 January 2015 \(113KB pdf\)](#)
 [PE1535/C: Scottish Retail Consortium Letter of 15 January 2015 \(62KB pdf\)](#)
 [PE1535/D: Zero Waste Scotland Letter of 2 February 2015 \(60KB pdf\)](#)

Fonte: <http://www.scottish.parliament.uk/GettingInvolved/Petitions/sustainability>

Figura 5.5. Portal da Assembleia da República (Portugal)

Atividade Parlamentar e Processo Legislativo

Página Inicial > Atividade Parlamentar e Processo Legislativo > Petição

Petição

[voltar à pesquisa](#)

Petição Nº 435/XII/4
Pretendem que o Subsídio de Natal de 2015 seja pago numa única prestação.
[Texto da Petição \[formato PDF\]](#)

1º Peticionante: Manuel Torres da Silva
Entrada na AR: 2014.10.20
Nº de Assinaturas: 1194
Nº de Assinaturas inicial: 6
Situação: Concluída
Comissões a que baixou:

XII - Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública
[Audição em 2014-12-18 com Manuel Torres da Silva](#)

Data de Baixa à Comissão: 2014.10.24
Admitida em: 2014.10.29
Arquivada em: 2015.03.04
Situação na Comissão: Concluída
(Nota de Admissibilidade) [\[formato PDF\]](#)
[PI Ministra de Estado e das Finanças](#)
[RPI Ministra de Estado e das Finanças](#)

Relator: [Ivo Oliveira \(PS\)](#)
Nomeado em: 2014.10.29

Pedido de Informação a: MIN. DE ESTADO E DAS FINANÇAS em 2014.12.18
Nº Ofício pedido: 410/COFAP/2014
Resposta em: 2015.01.27

Fonte : <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePeticao.aspx?BID=12552>

Figura 5.6. Portal do Parlamento alemão – *Bundestag* (Alemanha)

Petition 58287 → zurück zur Petitions-Übersicht

Deutscher Bundestag - Einrichtung eines Lobbyisten-Registers vom 01.04.2015

Text der Petition
Der Deutsche Bundestag möge beschließen, im Bundesrat, im Bundestag, in der Bundesregierung und in den Ministerien Lobbyisten-Register einzurichten. Es ist davon auszugehen, dass Lobbyisten versuchen, ihre Interessen bei den Politikern durchzusetzen. Lobbyismus ist transparent zu gestalten.

Begründung
Wer in Deutschland einen tieferen Einblick in die Verflechtungen zwischen Parlament und Lobbygruppen gewinnen will, wer wissen will, welcher Lobbyist wie viel → weiter lesen

Petition mitzeichnen →

→ Neuen Diskussionszweig eröffnen ⓘ

Diskussionszweige (2) Einträge pro Seite: 10 ▾ ▶

Diskussionszweig	Antworten	letzter Beitrag
→ Wer dagegen ist braucht einen guten Grund. ⓘ Erstellt 24.05.2015 - 21:32 von Bürger7777 . (Zuletzt geändert am 26.05.2015 - 10:17 von Moderation)	0	→ 24.05.2015 - 21:32 Bürger7777
→ Ein Register für die Galerie ⓘ Erstellt 05.05.2015 - 13:08 von Nutzer755551 .	19	→ 19.05.2015 - 08:48 Nutzer1062393

« ‹ 1 › » Einträge pro Seite: 10 ▾ ▶

Detailübersicht

Id-Nr.
58287

Download der Petition
→ als PDF-Datei

Hauptpetent
--

Erstellungsdatum
01.04.2015

Status
in der Mitzeichnung

Mitzeichnungsfrist
05.05.2015 - 02.06.2015

Petition mitzeichnen →

Mitzeichnungsverlauf

Anzahl Online-Mitzeichner
606

zeitlicher Verlauf ⓘ

Quorum erreicht ⓘ
Nein

Fonte: https://epetitionen.Bundestag.de/petitionen/_2015/_04/_01/Petition_58287.nc.html

5.2. O comportamento dos principais atores do direito de petição

Os principais intervenientes do direito de petição são, como vimos, os cidadãos, os parlamentos e os governos (ou, no sistema de petição da UE, a Comissão Europeia e os Estados-Membros). O desenho institucional do sistema de petições por si só não garante um sistema eficaz, embora seja um fator determinante na criação de condições favoráveis para que isso aconteça. No entanto, a forma como os diferentes intervenientes agem na prática tem um grande impacto sobre a eficácia do direito de petição. É o que veremos de seguida.

A resposta dos cidadãos

5.2.1. Número de petições

O número de petições submetidas ao parlamento é o primeiro indicador que mede o envolvimento dos cidadãos com este instrumento de participação. Neste aspeto, variações significativas no número de participantes têm um impacto direto neste critério. Uma maior participação robustece, naturalmente, a adesão a este direito.

Este número de petições submetidas varia consideravelmente entre os parlamentos em análise. A Alemanha chega a receber mais de 17.500 petições por ano¹¹⁶, se considerarmos tanto o sistema convencional como o de “petições públicas”. Escócia e Portugal têm recebido, ao longo dos últimos cinco anos, uma média de 88 e 122 petições por ano¹¹⁷, respetivamente. No entanto, dificilmente se pode considerar eficaz um sistema de petições com um nível significativamente baixo de participação, como acontece no sistema francês (de acordo com os dados disponíveis¹¹⁸, houve 29 petições submetidas entre 2002 e 2007 – uma média de seis petições por ano) ou o belga, com uma média de 10 por ano¹¹⁹, mostrando, além disso, uma tendência decrescente desde a última década¹²⁰. Pelo contrário, o número de petições apresentadas ao Parlamento Europeu mostra um aumento acentuado na última década¹²¹. Tal aumento coincide nomeadamente com a introdução da possibilidade de submeter petições por via eletrónica em 2005, experimentando um crescimento exponencial desde então^{122 123}.

¹¹⁶ Dados para o período entre 2006 e 2009 (Riehm, Böhle e Lindner 2014). O número excepcional de petições apresentadas ao *Bundestag* pode ser explicado pelo facto de a Alemanha não ter um Provedor de Justiça nacional e,

Não obstante, importa ter presente em que medida um aumento da participação dos peticionários pode afetar os restantes critérios visados pelo direito de petição, pois, como vimos, o preenchimento de um critério pode ser feito em detrimento de outro.

Deste modo, a "igualdade e a inclusão" ficarão prejudicadas se entre os peticionários estiverem desigualmente representados, por exemplo, os cidadãos mais pobres, os jovens, os que têm um menor nível de instrução, ou as mulheres. Dito de outro modo, um aumento da participação pode ter um impacto negativo se se traduzir num reforço da representação de populações já sobre-representadas, em detrimento de outras, agravando a sua sub-representação. Na verdade, igualdade de acesso não significa, de modo algum, igualdade de uso. Conforme sintetiza Tiago Fernandes (2014), “a qualidade da democracia será ampliada na medida em que forem reduzidas as desigualdades de expressão, participação e organização dos grupos sociais com menos recursos”.

Como vimos acima, o facto de haver um critério abrangente na admissão de petições, incluindo nacionais mas, também, não nacionais, por exemplo, é um fator que beneficia a eficácia do sistema de petições, nomeadamente ao nível igualdade e inclusão. O PE revela um sistema inclusivo, permitindo que algumas petições tenham sido apresentadas por imigrantes no espaço da UE (em 2013, 59 petições - 2% do total; em 2014, 42 - 1,5%)¹²⁴.

por conseguinte, o Parlamento alemão desempenhar, através do seu sistema de petições, um papel comparável ao do Provedor de Justiça, tendo por isso uma elevada taxa de Petições que perseguem interesses individuais, que são as queixas típicas dirigidas ao Provedor de Justiça.

¹¹⁷ Antes de 2006 e de 2011

¹¹⁸ <http://www2.assemblee-nationale.fr/dcouvrir-l-assemblee/les-petitions>

¹¹⁹ Entre 2007 e 2012 (Relatório de Atividades disponível em

https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/publications/annualreport&language=fr&story=2012-2013.xml&rightmenu=right_publications_consulted at 14/04/2015

¹²⁰ 33 (2004-2005), 34 (2005-2006), 26 (2006-2007), 18 (2007-2008), 17 (2008-2009), 4 (2009-2010), 12 (2010-2011), 15 (2012-2013), 9 (2013-2014).

¹²¹ 1132 (2001), 1601 (2002), 1315 (2003), 1002 (2004), 1016 (2005), 1021 (2006), 1506 (2007), 1886 (2008), 1924 (2009), 1656 (2010), 1414 (2011), 1986 (2012), 2891 (2013), 2714 (2014), de acordo com informação recolhida junto do Secretariado da Comissão de Petições do Parlamento Europeu.

¹²² Petições submetidas por meios eletrónicos: 154 (2005), 317 (2006), 635 (2007), 1117 (2008), 2714 (2009), 1047 (2010), 815 (2011), 1387 (2012), 2173 (2013), 2174 (2014).

¹²³ Este aumento é maior do que a descida registada em relação às petições convencionais (em papel).

¹²⁴ Números fornecidos pelo Secretariado da Comissão de Petições do Parlamento Europeu, em junho de 2015.

Três outras dimensões relacionadas com o comportamento dos cidadãos também devem, assim, ser levadas em consideração, as quais serão abordadas a seguir (e ainda mais desenvolvidamente no capítulo seguinte, quando analisarmos os dados sobre o caso português): i) a proporção de indivíduos peticionários (cidadãos) *versus* petições apresentadas por entes coletivos - associações, sindicatos, *lobbies*, empresas, entidades públicas; ii) a natureza dos interesses efetivamente visados pelos peticionários (interesse privado ou geral); iii) o perfil socioeconómico dos peticionários, em particular em matéria de educação, idade e sexo.

5.2.2. Natureza da sociedade civil mobilizada

Como vimos atrás, a admissão de entidades coletivas como peticionários é generalizadamente aceite. No entanto, é importante que a participação dos cidadãos não se reduza a uma percentagem marginal. Na verdade, pode haver o risco de o sistema de petições ser capturado por entidades que, à partida, já detêm mais influência na sociedade. Foi o que aconteceu em Portugal, com os sindicatos – onde tinham uma forte tradição de ativismo - a assumir uma grande proporção do total de petições nos primeiros anos da democracia (Braga da Cruz 1988), um risco que se dissipou claramente desde 1991 (Tibúrcio 2010). De acordo com Carman (2006), esse receio também existia no início da implementação do sistema de petições escoceses, receio que, no entanto, nunca se materializou, com as petições oriundas de cidadãos a assumirem desde o início um peso muito significativo (cfr. *infra*). Também no Luxemburgo predominam as petições submetidas por indivíduos, especialmente nas petições submetidas eletronicamente (Kies 2016).

Esta situação traduz uma das potenciais fragilidades da *advocacy democracy* (Dalton, Scarrow e Cain 2004), que é ser desproporcionalmente usada pelos que já têm uma influência significativa na esfera pública, exacerbando a desigualdade do uso deste direito.

Um outro indicador pode fornecer-nos pistas acerca da origem da petição ser de um cidadão agindo sem qualquer enquadramento do resto da comunidade. Trata-se de saber se a petição foi submetida apenas com uma assinatura ou, ao invés, com uma pluralidade de assinaturas. As petições em nome de entidades coletivas tenderão, naturalmente, a ter mais do que uma assinatura. Atente-se, por exemplo, no caso do sistema de petições do Parlamento Europeu, que não admite a submissão de petições por entidades coletivas e cuja proporção de petições contendo apenas uma assinatura é, na última década, de mais de 90%, sendo, por isso, raras as petições com mais de uma assinatura (em 2014, estas não representaram mais de 0,4% do total de petições¹²⁵)¹²⁶.

5.2.3. Natureza dos interesses prosseguídos pelas petições

Já referimos acima considerarmos que as petições que prosseguem o interesse geral permitem uma resposta mais eficaz. Isto significa que, nos sistemas que admitem ambos os tipos de petições, estes serão tanto mais eficazes quanto maior for a proporção de petições de interesse geral, que garantem uma maior adequação dos pedidos às funções do parlamento, enquanto que entidades como o *Ombudsman* ou o poder judicial estão mais habilitadas para lidar e tratar queixas particulares. É o caso de sistemas como o português ou o da UE¹²⁷, nos quais, sendo admitidas petições de ambos os tipos, existe uma clara prevalência das de interesse geral.

O facto de as petições prosseguirem o interesse geral não quer dizer que, muitas vezes, não tenham um interesse particular na sua base. Têm-no, até, frequentemente. Contudo, os peticionários mostram muitas vezes saber converter estes interesses em pedidos que visam o interesse geral (Tibúrcio 2010). Na Escócia e na Irlanda existe inclusivamente um assessor parlamentar (o *clerk*) que ajuda os peticionários a adaptar a sua pretensão às competências do parlamento.

¹²⁵ Entre 2001 e 2014, o peso das petições individuais foi, respetivamente, 87,4%, 89,5%, 92,2%, 91,9%, 90,4%, 88,4%, 86,3%, 89,9%, 90,7%, 92,3%, 90,6%, 92,8%, 95,7%, 99,2% (percentagens obtidas a partir dos dados fornecidos pelo Secretariado da Comissão de Petições do Parlamento Europeu).

¹²⁶ Tendo em conta o potencial de signatários deste sistema, não deixa de surpreender a quase ausência de petições com mais de uma assinatura.

¹²⁷ Dados recolhidos junto do secretariado da Comissão de Petições do Parlamento Europeu (*supra*).

Nesta perspetiva, o direito de petição tem um efeito análogo ao efeito ao nível da esfera pública identificado por Warren em relação às associações (2004), que consiste na transformação de questões privadas ou individuais em questões públicas e políticas, contribuindo para um maior envolvimento dos cidadãos na *res publica*, para o "debate público" e "inclusão".

5.2.4. Avaliação dos peticionários

Em relação aos cidadãos, importa como critério de eficácia não apenas a forma como se comportam mas a forma como avaliam a sua experiência. Mesmo que o sistema forneça muitas das características acima identificadas, a forma como o peticionário perceciona o modo como foi tratado pelo Parlamento parece ser crucial para a avaliação da sua experiência. É precisamente isto que é sugerido pelo estudo pioneiro de Carman (2006) em relação ao sistema de petições escocês, onde os peticionários que consideraram o processo mais justo e transparente mostraram-se mais satisfeitos com o resultado de suas petições. Além disso, esses peticionários mostraram não só mais satisfação com o resultado, mas também com o Parlamento e as instituições políticas nacionais. Isto sugere que este fator é desde logo decisivo para um dos principais objetivos almejados pelo direito de petição: reduzir a clivagem entre os cidadãos e os seus representantes.

Assim, de acordo com o que é sugerido pelo estudo de Carman e, também, como veremos mais à frente, com o inquérito que fizemos aos peticionários do sistema português, esta avaliação releva sobretudo, em termos de eficácia, ao nível da avaliação do processo.

Na Parte III, dedicado em particular ao caso português, teremos oportunidade de confirmar a validade de algumas destas asserções para o sistema de petições da Assembleia da República, contextualizando-o com o que se passa noutras sistemas, como o escocês e alemão.

A resposta do Governo

5.2.5. Perguntas colocadas ao Governo

A lei e a prática podem diferir e é importante conhecer se o Parlamento e o Governo usam na prática todas as prerrogativas legais colocadas à sua disposição pelo sistema de petições (nomeadamente em relação às questões colocadas ao executivo e as respetivas respostas) e se o fazem em tempo útil.

A eficácia da articulação entre o Parlamento e o Governo (muitas vezes a autoridade competente para tratar e resolver as questões suscitadas pelas petições) pode ser testada através de três indicadores relevantes:

- i) As petições suscitam, com frequência, perguntas do Parlamento ao Governo no âmbito do processo da petição?
- ii) A maioria das questões recebe uma resposta do Governo?
- iii) O Governo responde num tempo razoável?

As perguntas ao Governo são comuns na Escócia, Holanda, Luxemburgo, Alemanha (“petições públicas” ou “convencionais”) ou Portugal. O mesmo acontece no Parlamento Europeu, em que a Comissão Europeia é convidada a examinar e manifestar a sua posição sobre as petições¹²⁸. Além disso, na Escócia e no Parlamento Europeu os deputados e, no caso deste último, os peticionários, têm frequentemente a oportunidade de questionar diretamente, durante as reuniões da Comissão de Petições, os membros do Governo / funcionários da Comissão, sobre as petições examinadas¹²⁹. Durante essas reuniões, os membros do Governo ou representantes do Estado-Membro, talvez de uma autoridade regional ou local em causa, são também convidados a participar - e fazem-no frequentemente -, para responder às preocupações dos peticionários.

Relativamente às respostas do Governo, o impacto destas dispersa-se por vários dos objetivos do direito de petição.

¹²⁸ No sistema de petições da União Europeia, as perguntas para o órgão executivo (a Comissão Europeia) são normalmente enviadas por defeito, logo após a sua admissão. O mesmo se passa em Portugal desde a revisão da Lei de Petições de 2007.

¹²⁹ Técnicos da Comissão Europeia participam nas reuniões da Comissão de Petições, transmitindo a posição da instituição sobre a petição em análise.

Com efeito, um maior número de perguntas suscitadas, uma maior percentagem de respostas dadas pelo Governo e a rapidez com que o faz contribuem significativamente para que os cidadãos tenham acesso a informação que dificilmente obteriam noutras condições, nomeadamente a uma posição do Governo acerca de matérias por si determinadas. Por esta razão, importa acautelar que as respostas do executivo surjam em tempo útil, de forma a não pôr em causa a apreciação do parlamento em tempo razoável. É o que acontece hoje no caso português (Tibúrcio 2015a), apesar de ainda haver muitas perguntas que não obtêm resposta, perturbando a eficácia deste critério. O Parlamento Europeu também se queixa de as respostas do Executivo virem, frequentemente, com atraso considerável, o que afeta naturalmente a possibilidade de o Parlamento responder em tempo razoável, prejudicando negativamente a eficácia do sistema.

Através destes critérios, estão em causa o cumprimento de alguns fins primordiais do direito de petição, como o “feedback”, a “igualdade”, a “transparência” ou a “informação e prestação de contas”.

O preenchimento destes critérios é ainda potenciado se se pensar que, através do sistema de petições-E (ou seja – recorde-se -, excluindo os sistemas que limitam as funcionalidades-E a permitir a submissão de petições por via eletrónica), o acesso à informação é extensível a todos os cidadãos interessados em acompanhar a petição e a sua tramitação através dos documentos que vão sendo publicados no *site* do parlamento.

A resposta do Parlamento

5.2.6. Resposta num prazo razoável

Alguns sistemas de petição preveem um prazo para que os Parlamentos deem uma resposta final sobre a petição. É o caso na Lituânia (90 dias), Portugal (60 dias) ou a República Checa (30 dias)¹³⁰. Contudo, a maioria dos Estados-membros, incluindo a UE e a Escócia, não fornecem qualquer prazo específico para a consideração de petições.

¹³⁰ Outros sistemas de petição que definem prazos legais para a apreciação das petições são a Eslováquia, a Bulgária e a Grécia.

A celeridade com que o Parlamento aprecia aspetos das petições constitui uma inegável medida da eficácia dos sistemas de petições, podendo uma apreciação excessivamente demorada pôr em causa a utilidade da petição. Assim, uma resposta em tempo razoável fortalecerá significativamente o “feedback” aos peticionários, contribuindo para a eficácia da participação. Embora inexista uma medida de razoabilidade para o tempo de apreciação de uma petição, consideramos que, quando exigido por lei, este período específico pode ser considerado como tal.

A escassa informação disponível ao nível dos diferentes sistemas de petição não nos permite estabelecer qualquer relação entre os sistemas que proporcionam uma resposta dentro de um prazo razoável e a existência de um prazo legal. Na Escócia, durante os primeiros anos em que o sistema esteve em vigor (1999-2005), o tempo médio de apreciação das petições foi de 268 dias (Carman 2006). Em Portugal, o tempo de resposta do Parlamento melhorou consideravelmente desde o estabelecimento das petições-E, em 2005, sendo a média no início da XII legislatura - 2011 -2012 - de 119 dias¹³¹, o que sugere que a transparência e publicidade de petições-E incentivaram um melhor desempenho do Parlamento (e do Governo) a este respeito.

No entanto, em relação ao comportamento do Parlamento, talvez o mais importante seja a forma como são tratados os peticionários e as suas petições, que o estudo de Carman (2006) e, também, este nosso (cfr. *infra*), sugere ser crucial para a avaliação das suas experiências, influindo nas avaliações do resultado das petições e, também, na apreciação que fazem do Parlamento. Assim, este fator parece decisivo para um dos principais objetivos almejados pelo direito de petição: reduzir a clivagem entre os cidadãos e os seus representantes.

¹³¹ Tibúrcio (2015^a).

5.3. Síntese da análise da eficácia do direito de petição nos parlamentos da UE

Quadro 5.4. Quadro resumo da análise da eficácia do direito de petição

CARACTERÍSTICAS CHAVE DO DIREITO DE PETIÇÃO		IMPACTO NOS OBJETIVOS DO DIREITO DE PETIÇÃO						
		Adesão / participação	Feedback	Igualdade e inclusão	Transparência	Informação e accountability	Debate e influência	Envolvimento na <i>res publica</i>
convenional	Direito a resposta		•			•		
	Acesso direto	•						
	Informação durante o procedimento		•					
	Tipo de peticionários			•				
	Natureza dos interesses prosseguidos	•					•	•
	Perguntas	•				•		
	Audições					•	•	•
	Debate	•				•	•	•
	Info no site sobre o direito de petição			•				
	Submissão eletrónica	•		Risco				•
petições-e	Recolha de assinaturas pela Internet	•						•
	Publicação da petição na Internet	•	•	•			•	•
	Publicação do procedimento na Internet	•		•		•		•
	Publicação de documentos na Internet	•	•	•		•		•
	Divulgação audiovisual						•	•
	Funcionalidades-e para todas as petições			•	•			
	Fóruns online	•	Risco	•				•
A resposta dos principais atores	Número razoável de petições submetidas	•		Risco				
	Petições que prosseguem o interesse geral		•	•			•	•
	Variedade da sociedade mobilizada	•		Risco				
	Perguntas / respostas ao governo		•	•	•	•		
	Resposta em tempo razoável		•					•

Fonte: elaboração do autor

Principais ideias a reter

- i. Propusemos um modelo de avaliação da eficácia do direito de petição assente nos objetivos prosseguidos por este instrumento de participação. Com vista a saber se os objetivos do direito de petição acima mencionados estão a ser alcançados, operacionalizámos os critérios que permitem uma avaliação empírica, os quais espelham as principais características que encontramos nos diversos sistemas de petição europeus. Estes critérios foram organizados em dois grupos: os que dizem respeito ao quadro jurídico e institucional (que incluem critérios de petições convencionais e de petições eletrónicas), que é mais rígido e estável; e os que se prendem com a forma como os diferentes intervenientes deste direito se comportam, grupo mais flexível e dinâmico e que pode mudar mais facilmente.
- ii. Com base no modelo de avaliação proposto, verificámos haver várias ferramentas institucionais que promovem o *feedback*, a transparência, o envolvimento dos cidadãos na *res publica* e a prestação de contas (*accountability*), das quais merecem destaque as relacionadas com as petições-E, em particular a publicação de petições e a publicação dos principais elementos do processo de petições. Com efeito, através desta publicização o

sistema de petições passou a estar disponível não apenas para o peticionário mas para todos os cidadãos, permitindo um nível de acompanhamento e de escrutínio público anteriormente inexistente. Isto traduz-se num impacto significativo em vários dos objetivos do direito de petição, o que deveria constituir um incentivo à sua generalização pelos vários parlamentos europeus, o que ainda não é o caso, apesar dos recém modernizados sistemas do Parlamento Europeu, no Luxemburgo, em 2014, e no Reino Unido, em 2015.

- iii. No entanto, notou-se também um forte contributo para alguns dos objetivos do direito de petição da parte de características institucionais convencionais, como as audições aos peticionários e os debates, os quais são potenciados quando associados a funcionalidades eletrónicas.
- iv. Do lado dos intervenientes no direito de petição, sobressai o impacto que as perguntas feitas ao Governo e respetivas respostas têm em vários dos objetivos deste direito. Estas obrigam o Governo a tomar posição sobre a questão concreta suscitada pela petição (de que outra forma os cidadãos têm um poder análogo?), afigurando-se como uma das principais formas de carrear informação para o processo das petições, revestindo-se, assim, como um dos seus principais retornos (*feedback*). Do lado do Parlamento, além de suscitar perguntas ao Governo, realça-se a importância de dar uma resposta num prazo razoável aos peticionários.
- v. Tal como Dalton, Scarrow e Cain (2004) alertaram genericamente em relação às formas de *advocacy democracy*, o preenchimento de um critério pode ter um impacto negativo nos restantes. O maior risco que se identificou foi no critério da igualdade, que pode ficar prejudicado, sobretudo, se houver uma sub-representação de alguns segmentos da sociedade na utilização deste direito, nomeadamente daqueles cidadãos tradicionalmente menos participantes (como os mais pobres e os menos instruídos).

PARTE III

6. O impacto das petições eletrónicas no sistema de petições português

Na parte II tivemos oportunidade de dar conta do enquadramento legal e institucional deste direito nos parlamentos da UE (mais Escócia e Parlamento Europeu), evidenciando as alterações introduzidas pelas funcionalidades eletrónicas. Identificámos de seguida quais os sistemas que lograram modernizar-se, em particular no dealbar do novo milénio, criando um sistema de petições eletrónica (petições-E), revitalizando um direito que, desde há várias décadas, vinha dando sinais de declínio (Tibúrcio 2010).

Debruçamo-nos agora, nesta parte, em particular sobre o caso português, por constituir um caso privilegiado para o estudo do impacto desta modernização por via das petições-E. Com efeito, a forma como o sistema de petições do parlamento português se modernizou distingue-o dos restantes exemplos de modernização consolidados, como o da Escócia e da Alemanha. Enquanto, no caso português, o sistema se manteve no essencial inalterado, embora passando a beneficiar, globalmente, das funcionalidades eletrónicas (nomeadamente quanto à publicidade), o exemplo escocês foi instituído *ab initio*, não permitindo uma comparação anterior. Por seu turno, o sistema de petições-E alemão (“petições públicas”), também criado em 2005, instituiu-se paralelamente ao sistema de petições convencional, que se manteve em vigor mas sem estar integrado em qualquer sistema de petições-E (uma espécie de um direito com dois sistemas).

Sendo as funcionalidades eletrónicas integradas em todo o sistema de petições até então vigente, mantendo-se, em muitos aspetos, o mesmo, o caso português permitirá avaliar em que medida o comportamento dos peticionários – e dos restantes atores deste direito - se adaptou a esta modernização, contextualizando-a com os restantes casos de modernização, nomeadamente com os dois grandes exemplos da modernização do direito de petição, a Escócia e a Alemanha.

Para avaliar o impacto das petições-E no sistema português, recorremos ao quadro de avaliação da eficácia acima exposto. Tendo este por referência, constituem variáveis determinantes para a eficácia do direito de petição o enquadramento legal e institucional e o comportamento dos principais intervenientes.

Já tivemos acima (capítulo 5) oportunidade de identificar as características institucionais do sistema de petições português, cujos principais traços se encontram resumidos no Quadro 5.1 - quadro sinóptico comparativo das características institucionais chave dos sistemas de petição.

Contudo, um conhecimento aprofundado do comportamento dos principais intervenientes (os cidadãos, o Governo e o parlamento) exige a recolha de dados empíricos concernentes a cada um destes atores, o que fizemos através da recolha de dados que permitem uma análise das petições deste período, bem como do inquérito realizado aos peticionários que submeteram petições entre 1999 e 2012, cujos detalhes metodológicos se explicaram acima (capítulo 1.1 – objetivos e aspetos metodológicos).

Passamos então de seguida à análise dos principais atores deste direito. Começamos pelos cidadãos (os peticionários), nomeadamente analisando a forma com têm agido no período em causa. De seguida, e ainda sobre os cidadãos, debruçamo-nos sobre o perfil dos peticionários, recorrendo ao inquérito a estes realizado, abrindo portas a análises que até hoje não eram possíveis por falta de dados empíricos. Com recurso ao mesmo inquérito, analisamos as respostas dos peticionários acerca da avaliação deste direito: opinião sobre as suas expectativas, o processo e os resultados do exercício do direito de petição. Finalmente, fechamos esta parte com a análise do comportamento do Governo e, naturalmente, da Assembleia da República, ator central neste direito e a entidade responsável pelo tratamento das petições.

Estrutura de análise

A análise de cada um dos indicadores obedece, de um modo geral, à seguinte estrutura: primeiro, apresentamos os dados relativos ao sistema em vigor (de petições-E) e, justificando-se, estabelece-se um paralelo com a população em geral. De seguida, cotejamos estes dados com os do sistema anterior (convencional), com vista a avaliar o impacto da modernização deste sistema. Por fim, procuramos, sempre que possível, contextualizar o caso português com os casos mais conhecidos de modernizações análogas, nomeadamente o escocês e o alemão. Com vista a comparar estas experiências, a análise incidirá apenas sobre os sistemas de petições-E. No caso escocês, significa que inclui a totalidade do sistema. No caso alemão, incidirá apenas sobre o sistema de petições-E em vigor (o sistema de “petições públicas”), deixando, assim, de

fora deste âmbito o sistema de petições convencional que continua paralelamente em vigor mas que não beneficia das funcionalidades eletrónicas (para além da mera submissão de petições por E-mail), conforme melhor se explica na Parte II deste trabalho.

6.1. O comportamento dos cidadãos

Primeiramente, analisamos em detalhe o comportamento dos peticionários, confrontando dados referentes ao período anterior e posterior à introdução do sistema de petições-E, em 2005.

6.1.1. Adesão ao direito de petição

O número de petições submetidas ao Parlamento é o indicador que mede de forma mais imediata a adesão dos cidadãos a este instrumento. Genericamente, e como vimos, podemos dizer que quanto maior o número de petições, mais forte será a participação cidadã e, consequentemente, mais eficaz será o sistema.

O quadro 6.1 mostra a média de petições submetidas por mês perante a Assembleia da República no atual sistema de petições em vigor de petições-E. Este é um valor em linha com o que encontramos nos sistemas de petições que se modernizaram, conforme mostramos mais adiante.

Quadro 6.1. N.º de petições submetidas à Assembleia da República (média por mês)

	Legislatura				
	VIII 1999-2002	IX 2002-2005	X 2005-2008	XI 2009-2011	XII* 2011-2012
Início	25/10/1999	05/04/2002	10/03/2005	15/10/2009	20/06/2011
Fim	04/04/2002	09/03/2005	14/10/2009	19/06/2011	14/09/2012
Dias	879	1054	1654	604	444
Meses	29,30	35,13	55,13	20,13	14,80
Petições mês (média)	2,83	3,22	10,74	8,99	11,22
Total	83	113	592	181	166

Fonte: elaboração do autor, a partir da informação recolhida no site do Parlamento

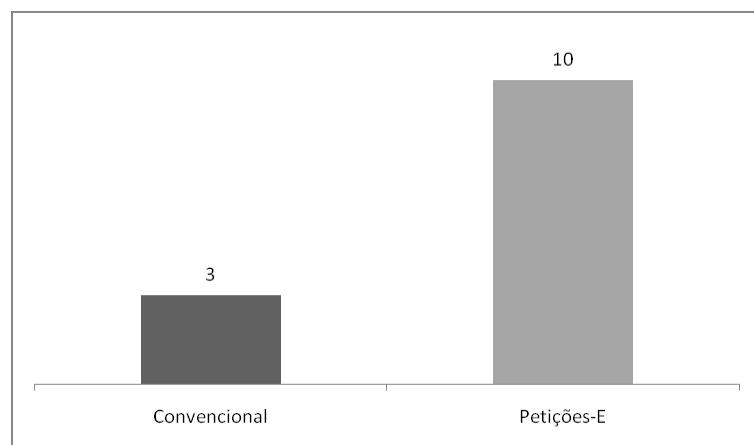
*Até ao final da 1.ª sessão legislativa da XII legislatura

Impacto das petições eletrónicas (2005)

O Quadro 6.1 mostra claramente que nunca se apresentaram tantas petições à Assembleia da República como no presente sistema de petições-E, que regista uma média de 10 petições/mês, ao passo que no sistema convencional esse valor não ultrapassava as 3 petições/mês.

Na verdade, a adesão a este instituto cresceu significativamente logo em 2005, precisamente a altura em que se introduziram as petições eletrónicas, tendo a média de petições triplicado em relação aos oito anos anteriores. A legislatura seguinte (a XI) denota uma ligeira diminuição, o que poderia supor que ao entusiasmo gerado pelo novo sistema se teria seguido algum desinteresse¹³². Porém, a legislatura que se seguiu (a XII) volta a mostrar uma subida na adesão a este instrumento, valores que se mantiveram nos anos seguintes, revelando inclusivamente uma tendência de crescimento¹³³. Tal como já tínhamos tido oportunidade de sinalizar anteriormente (Tibúrcio 2010, 2015a), a introdução do sistema de petições-E parece ter contribuído para um aumento considerável da participação política por via deste instrumento, aumento que se tem consolidado desde 2005.

Figura 6.1. N.º de petições submetidas à Assembleia da República – sistema Convencional Vs. Petições-E (média por mês)



¹³² Na verdade, desagregando os dados por sessão legislativa é possível que o tal “entusiasmo” se deveu em grande parte a um surto de petições massas na segunda sessão legislativa da X legislatura. Contudo, mesmo descontando este efeito, esta segunda sessão é a que revela o maior número de petições submetidas.

¹³³ Com efeito, a média de petições apresentadas no total da XII legislatura (até outubro de 2015) foi de 10,60/mês, sendo a média de petições na 1.ª sessão legislativa da XIII (outubro de 2015 a setembro de 2016) de 16,64/mês. Estes valores não foram incluídos no quadro 7.1 de forma a harmonizar o período temporal abrangido em todos os restantes quadros (1999-2012).

Fonte: elaboração do autor, a partir da informação recolhida no *site* do Parlamento

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (n=196); Petições-E - 2005-2012 (n=939)

O aumento verificado está em linha com o que aconteceu, por exemplo, no caso do Parlamento Europeu, que introduziu a possibilidade de submissão de petições por via eletrónica também em 2005, mantendo a possibilidade de submissão por via convencional (carta). A evolução da forma como foram submetidas as petições revela a manutenção do número de petições submetidas de forma convencional e um aumento contínuo das petições submetidas eletronicamente¹³⁴.

A situação que se verifica com a introdução das petições-E em Portugal – e no PE – é interessante, contrastando com o que aconteceu, por exemplo, no caso alemão. Neste, a introdução das petições-E não se traduziu num aumento do universo total de peticionários (incluindo aqui o sistema convencional e o de petições-E, chamado de “petições públicas”), mas antes numa substituição de peticionários convencionais por peticionários das petições-E. Na Alemanha, as “petições públicas” registam uma subida até 2010 (com 701 petições), tendo, desde então, o número vindo a diminuir, para se situar, em 2015, em 436¹³⁵.

No caso escocês, a inexistência deste direito anteriormente a 1999, quando foi criado o sistema de petições-E do parlamento escocês, inviabiliza, naturalmente, qualquer comparação.

A crescente adesão ao direito de petição perante a Assembleia da República é também confirmada pelo número de assinaturas recolhidas pelas petições, o que não é de estranhar, pois o período temporal em que vigora o sistema de petições-E corresponde também a um período de desenvolvimento da Internet e da forma como as pessoas se relacionam nesta rede. Referimo-nos ao desenvolvimento das redes sociais (entre 2008 e 2015, o número de utilizadores de redes sociais em Portugal passou de 17,1% para 54,8%¹³⁶) e à disseminação de *sites* de recolha de assinaturas *online* de petições (como, por exemplo, o Petição Pública¹³⁷). Esta é uma realidade que contrasta de certa forma com a situação que se vivia em Portugal poucos anos antes da

¹³⁴ Cfr. *supra*.

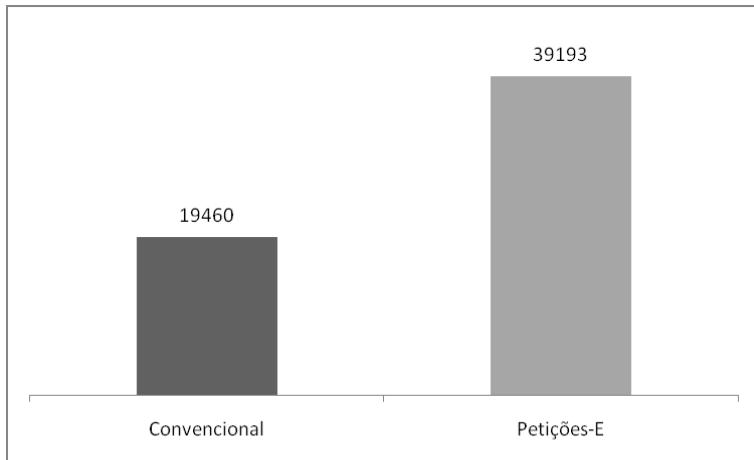
¹³⁵ A adesão às petições públicas também podia ser medida através do número de propostas deste tipo de petições, que começou por ser de 761 em 2007, e que foi crescendo até 4039 em 2010. No entanto, apenas uma pequena percentagem destas é admitida enquanto tal, em grande medida devido à ampla margem de apreciação discricionária que a Comissão de Petições tem para este efeito. Deste modo, e tendo em conta a melhor comparação com os sistemas congêneres, optámos por adotar como critério as petições públicas admitidas.

¹³⁶ Marktest : « Os portugueses e as redes sociais 2016 - Análise sobre o comportamento dos portugueses nas redes sociais e sobre o buzz social de marcas»

¹³⁷ <http://peticaopublica.com/>

introdução das petições-E, em que uma grande maioria dos cidadãos não tinha acesso à Internet e o contacto entre os cidadãos e o Parlamento por esta via ainda era raro e considerado com alguma reserva de parte a parte (Cardoso, Cunha e Nascimento 2003).

Figura 6.2. N.º de assinaturas em petições – sistema Convencional Vs. Petições-E (média por mês)



Fonte: elaboração do autor, a partir da informação recolhida no *site* do Parlamento

Notas: Sistema Convencional (1999-2005); Petições-E (2005-2012)

Importa ainda assinalar que o crescimento que se verifica em Portugal nos últimos anos ocorre num contexto político e económico (e, também, social) particularmente adverso, caracterizado por uma grave crise. Com efeito, a partir do final da década passada começa a avolumar-se o impacto da crise internacional em Portugal, culminando, em 2011, num pedido de intervenção externa à chamada *troika* (Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia). Porém, é possível verificar que a crescente desconfiança dos cidadãos relativamente às suas instituições representativas (Pequito, Tsatsanis e Belchior 2015) não abrandou, antes pelo contrário, a tendência de crescimento do número de petições submetidas à Assembleia da República. Na XI legislatura (09-11), que coincide com o início e desenvolvimento da crise, nota-se ainda um aumento do número médio de assinaturas, valor que cai ligeiramente na XII legislatura (2011-2012), embora mantendo-se superior ao registado nos anos que antecedem a crise (Tibúrcio 2015a).

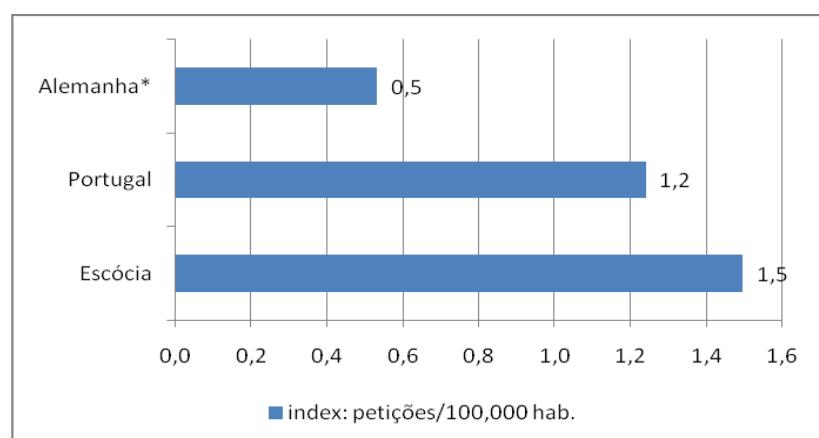
Contudo, importaria saber em que medida este aumento da participação afeta os restantes critérios (i.e. os objetivos do direito de petição), pois, como refere Dalton, Scarrow e

Cain (2004), a satisfação de um critério pode ser feito em prejuízo de outro. Deste modo, a "igualdade" e a "inclusão" – objetivos do direito de petição identificados na Parte II - ficarão prejudicadas se entre os peticionários estiverem, por exemplo, desigualmente representados um dos géneros ou os cidadãos com menos recursos sociais (nomeadamente educativos).

Com efeito, o inquérito realizado aos peticionários sugere haver esta desigualdade de algumas populações no exercício deste direito (igualdade de acesso continua a não significar, de modo algum, igualdade de uso), embora pareça que a introdução das petições-E teve um impacto positivo – embora modesto - a este nível, conforme teremos oportunidade de confirmar mais à frente.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Figura 6.3. Número de petições submetidas em Portugal, na Escócia e na Alemanha (2006-2012)



Fonte: Riehm, Böhle e Lindne 2014 (Alemanha); Base de Dados das petições (1999-2012) (Portugal); Comissão de Petições Públicas do Parlamento escocês 2015 (Escócia).

Como indicador da adesão ao direito de petição em Portugal, na Escócia e na Alemanha, recorremos ao número de petições submetidas em cada um destes sistemas entre 2006 e 2012. O sistema escocês foi aquele que recebeu mais petições por 100.000 habitantes (1,5 petições), seguido de perto por Portugal (1,2 petições), com sensivelmente o mesmo nível de petições submetidas neste período. Finalmente, surge a Alemanha, com 0,5 petições por 100.000 habitantes. Isto corresponde a um volume de petições anual de 80, 131 e 437, respetivamente.

Estes dados permitem ver que o sistema de petições-E alemão - que, como vimos, abrange unicamente as “petições públicas” - é, comparativamente, o sistema com menor adesão. Como aforámos acima, esta situação prende-se em grande medida com o elevado número de “petições públicas” recusadas pela Comissão de Petições, algo que esta pode fazer de forma consideravelmente discricionária (ver *supra*).

Estes valores permitem também colocar em perspetiva a ideia de que um sistema de petições-E, ao trazer publicidade a um sistema caracterizado pela informalidade, traria um dilúvio de petições com que os parlamentos dificilmente saberiam lidar. Dificilmente se pode considerar o caso, embora não seja, naturalmente, despiciendo o nível de recursos humanos que os parlamentos colocam ao dispor deste direito¹³⁸.

6.1.2. Petições individuais e coletivas

As petições podem ser distinguidas consoante o modo de ação (individual ou coletivo). De um lado, as petições individuais, submetidas apenas com a assinatura do seu autor. De outro, as petições com uma pluralidade de assinaturas, isto é, petições que têm a assinatura do autor e de, pelo menos, outro subscritor (petições coletivas).

Na figura 6.5 podemos observar a evolução e o peso das petições individuais e coletivas desde 1999 até 2013.

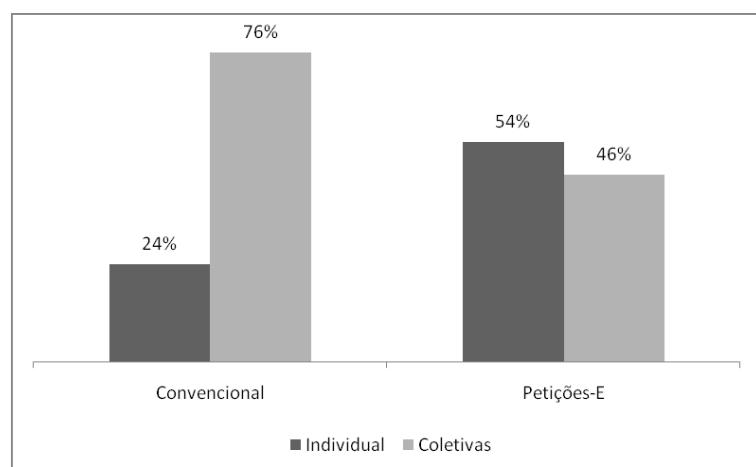
A presença de um número significativo de petições contendo apenas uma assinatura é interpretado como um sinal de que, na prática, cada cidadão continua a ter espaço para fazer ouvir a sua voz junto da Assembleia da República, independentemente da sua capacidade de mobilizar outros cidadãos da comunidade. É o que parece ser atualmente o caso do sistema de petições-E português.

¹³⁸ Este é, no entanto, difícil de aferir e comparar, atendendo a que há parlamentos com comissões especialmente dedicadas ao tratamento de petições – como na Escócia – e outras em que o tratamento é feito pela comissão competente na matéria – caso de Portugal. A Alemanha também tem uma Comissão de Petições que se dedica em exclusivo ao tratamento de petições (eletrónicas e convencionais), dotada de meios muito significativos – cerca de 80 funcionários. Porém, como referido, o sistema de petições convencional integra aquilo que, em muitos países, é tratado pelo Ombudsman, que não existe ao nível nacional na Alemanha e cujo papel é em grande medida desempenhado por esta comissão. A Comissão de Petições do Parlamento Europeu conta com o apoio de cerca de 26 funcionários (cfr. resposta a questionário do Secretariado da Comissão de Petições do PE – 29-05-2015).

Todavia, as petições coletivas não deixam de ser um espelho da adesão que a petição teve na comunidade, distinguindo-se das petições individuais, ou das que não recolhem mais do que um número reduzido de assinaturas. Isto não quer dizer que este princípio deva ser levado à letra, que quanto mais assinaturas uma petição tem mais apoiantes na comunidade ela tem. Tal como referido acima, deve ser tida em consideração a existência de quóruns, como acontece no caso português, que constituem fortes incentivos a que, uma vez atingidos, as petições sejam submetidas com vista à sua apreciação em tempo útil, dado muitas das vezes as petições estarem relacionadas com questões da atualidade.

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Figura 6.4. Proporção de petições individuais e coletivas – sistema Convencional Vs. Petições-E (em %)



Fonte: VIII à X legislatura: Tibúrcio (2010a); XI e XII: *Site da AR*:

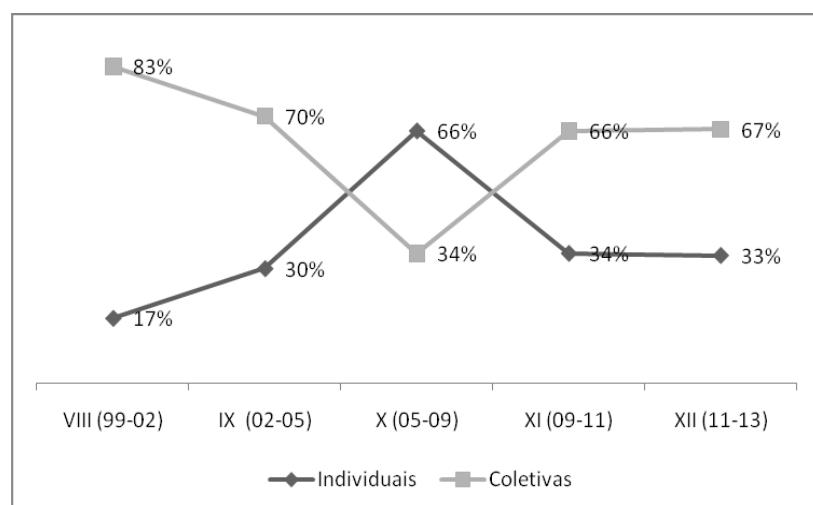
<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (N=196); Peticões-E - 2005-2012 (N=939)

O impacto das petições-E parece ter sido significativo ao nível deste indicador, com a média de petições individuais a passar de 24% para 54%, configurando, assim, a maioria das petições submetidas no regime atualmente em vigor.

Porém, ao analisarmos com mais detalhe os dados, facilmente confirmamos que, entre 1999 e 2005¹³⁹, as petições coletivas foram claramente maioritárias. Com a X legislatura, que tem início em 2005, esta situação altera-se, passando as petições individuais a constituir a maioria das petições entradas na AR. No entanto, com o advento da XI legislatura, em 2009, e daí em diante, as petições subscritas apenas por um peticionário retomam o seu lugar minoritário, ainda que com uns expressivos 34 e 33 por cento (na XI e na XII legislatura, respetivamente).

Figura 6.5. Evolução das petições individuais e coletivas entre 1999 e 2012 (em %)



Fonte: VIII à X legislatura: Tibúrcio (2010a); XI e XII: Site da AR:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (N=196); Petições-E - 2005-2012 (N=939)

Deste modo, pensamos que o aumento muito significativo de petições individuais na X legislatura (05-09) se deveu, em parte, a um surto de petições de massa¹⁴⁰ individuais¹⁴¹ e, por outro lado, a um provável entusiasmo inicial com as petições eletrónicas e com a possibilidade de apresentar petições por E-mail (introduzido precisamente nesta X legislatura). De qualquer

¹³⁹ Em verdade, este predomínio remonta, pelo menos, a 1991 (cfr. Tibúrcio 2010).

¹⁴⁰ O Regulamento da Comissão de Petições do Parlamento alemão distingue “as petições múltiplas”, que são várias petições com o mesmo objeto, de “petições de massa”, constituídas por um grande número de petições com o mesmo assunto e cujo texto é totalmente, ou em grande medida, idêntico (ponto 2.2).

¹⁴¹ Na X legislatura notámos a existência de 3 petições de massa individuais - que representam 157 petições. A petição que “Solicita medida legislativa no sentido da atribuição de um subsídio de insularidade aos militares e funcionários civis do Comando da Zona Militar da Madeira (8 petições), a petição que “Solicita a intervenção do Senhor Presidente da Assembleia da República para que a carreira de vigilante seja reconhecida como “Carreira

forma, o certo é que, nas legislaturas seguintes, que coincidem também com o eclodir da crise económica e financeira – que teve severas repercuções no caso português -, os peticionários voltam a mostrar preferência por uma forma de ação mais coletiva¹⁴².

No nosso entendimento, este indicador mostra haver no sistema de petições português espaço para estas duas formas de ação (individual e coletiva), sem que nenhuma tenha, na prática, uma preponderância no sistema de petições, o que beneficia a sua eficácia, nomeadamente na sua dimensão inclusiva. O que acaba de se dizer é válido tanto para o sistema convencional como para o sistema de petições-E.

6.1.3. Petições singulares e petições em nome coletivo (PNC)

As petições “individuais” e “coletivas”, que se diferenciam em função do número de assinaturas, não devem ser confundidas com as petições “singulares” e “em nome coletivo”, que se distinguem pela diferente natureza do peticionário¹⁴³.

Com efeito, o direito de petição foi configurado como uma forma de participação da sociedade na *res publica*, nos assuntos do Estado. Seja dos cidadãos, seja da sociedade civil propriamente dita ou de todas as entidades coletivas que “estão fora do aparelho do Estado”¹ (empresas, entidades do terceiro setor, movimentos e comissões informais, etc.). Estas últimas são designadas pela Lei de Petições (LDP) como “petições em nome coletivo” (PNC). Para que se distingam destas, designamos de “petições singulares” as petições apresentadas pelos cidadãos.

Os dados revelam que o sistema acolhe ambos os tipos de petições, sem que as petições das entidades coletivas, à partida mais influentes, monopolizem o sistema. Com efeito, as petições oriundas de cidadãos representam uma maioria significativa do total de petições¹⁴⁴.

Profissional de Agente de Segurança Privada Aeroportuária” (105 petições) e a petição sobre a “Aplicabilidade do estatuto do trabalhador-estudante aos militares dos quadros permanentes das Forças Armadas” (41 petições).

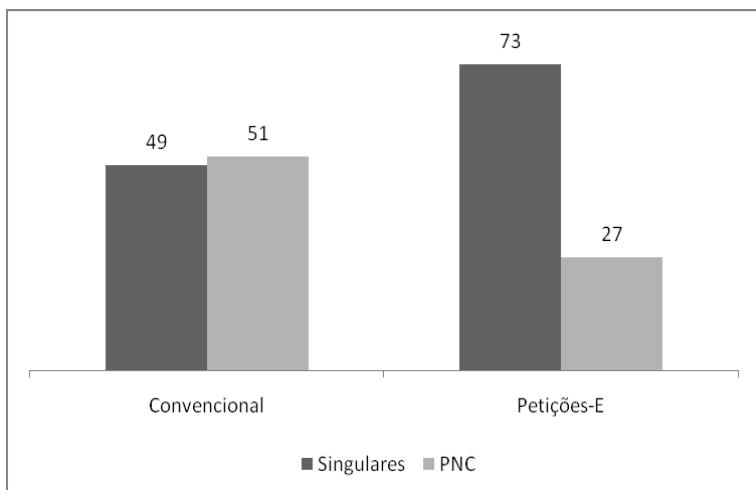
¹⁴² Esta inversão do peso das petições individuais/coletivas a partir do fim da X legislatura também é notada por Serra (2012).

¹⁴³ Para uma visão mais desenvolvida desta distinção, ver Tibúrcio (2010 e 2015a).

¹⁴⁴ A LDP apenas autonomiza a submissão de petições por “pessoas coletivas legalmente constituídas”, descrevendo-as como as petições “apresentadas por uma pessoa coletiva em representação dos respetivos membros”. No entanto, existe toda uma gama de entidades que, ainda que despersonalizadas do ponto de vista jurídico, são entidades que agem de modo semelhante a uma pessoa coletiva, isto é, visando objetivos determinados e assumidos, em representação dos seus membros. Assim, neste trabalho adopta-se um critério material de PNC, onde cabem, entre outros, movimentos, comissões de utentes e comissões de moradores. Na verdade, estas entidades mais informais representam, desde a VII legislatura (95-99), a maioria das petições classificadas como PNC, representando 30%, 27% e 33% nas X (05-09), XI (09-11) e XII (11-12), respectivamente (Tibúrcio 2015a).

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Figura 6.6. Proporção de petições singulares e petições em nome coletivo (PNC) – sistema Convencional Vs. Petições-E (em %)



Fonte: VIII à X legislatura: Tibúrcio (2010a); XI e XII: dados recolhidos pelo autor a partir da consulta do *site* da AR:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (N=196); Petições-E - 2005-2012 (N=939)

A figura 6.6 mostra que, no sistema de petições-E, os cidadãos ganham terreno face às entidades coletivas (incluindo as menos formais, como vimos *supra*), mantendo-se, apesar de tudo, um instrumento em que participam ambas as expressões da sociedade. Desde 1991, pouco depois da aprovação da primeira LDP, que as petições singulares constituem quase sempre a maioria das petições. Contudo, ainda que não maioritárias, as PNC são ainda uma parte significativa das petições apresentadas. Esta situação contrasta com o que acontecia nos primeiros dez anos da democracia portuguesa. Até à IV legislatura (85-87), as PNC representaram quase sempre a maioria das petições apresentadas ao Parlamento (Leston Bandeira e Tibúrcio 2012).

De acordo com alguns autores, havia mesmo uma captura deste instituto por parte das entidades coletivas mais influentes, como os sindicatos (Braga da Cruz 1988). No entanto, este risco parece claramente dissipar-se a partir de 1991, com a VI legislatura (Tibúrcio 2010).

A situação descrita dos anos 80 pode traduzir aquilo que Dalton, Scarrow e Cain (2004) consideram uma das fragilidades da *advocacy democracy*, que é ser desproporcionalmente usada pelos que já têm uma influência significativa na esfera pública, exacerbando a desigualdade do uso deste direito. Deste modo, a diminuição do peso das petições de sindicatos, ao mesmo tempo que acompanhado do aumento das petições singulares, vai, em princípio, no sentido de cumprir o critério da "igualdade política".

No entanto, estas asserções não devem ser consideradas independentemente do contexto em que se inserem. Se é verdade que não é deseável uma presença desproporcional destas entidades no conjunto dos peticionários, exacerbando a sua influência, também é verdade que estas são porta-vozes de interesses e demandas de cidadãos que, frequentemente, se encontram sub-representados entre os que exercem este direito, como os cidadãos de menos recursos (*maxime, educativos*¹⁴⁵), podendo ser, por esta via, um importante fator de “inclusão” e de “influência” destas populações junto do parlamento. Tiago Fernandes (2014) sintetiza esta ideia, explicando que “nas democracias de massas, caracterizadas por amplas desigualdades estruturais assentes no rendimento, no património, no género, na raça ou na religião, só a capacidade de organização coletiva garante a proteção dos cidadãos que compõem as classes médias e trabalhadoras. Deste ponto de vista, afigura-se crucial a existência de organizações sólidas de massas (como sejam sindicatos, cooperativas ou movimentos de mulheres), que representem os pobres, os excluídos e as maiorias não organizadas, assegurando assim que os interesses destes grupos são tidos em consideração pelos Governos e pelas instituições”. Recorde-se também a relevância dos sindicatos como esteio essencial dos direitos sociais e económicos dos cidadãos, “bem como da democratização da partilha e usufruto da riqueza produzida, e a redução das desigualdades sociais que lhe está associada” (Freire 2011).

Ao longo das últimas duas décadas, nota-se uma diminuição do peso dos sindicatos no direito de petição, tanto no seio das PNC, como no total do universo de petições, representando atualmente apenas 7% e 1%, respetivamente, destas petições, o seu valor mais baixo de sempre (Tibúrcio 2015a). Contudo, diga-se que, na XI legislatura (2009-2011), houve um crescimento assinalável de petições oriundas de sindicatos. A coincidência com o período de intervenção externa ainda poderia fazer supor que este crescimento se ateria com matérias afetadas pela política de austeridade seguida nesse período. No entanto, uma análise às petições apresentadas

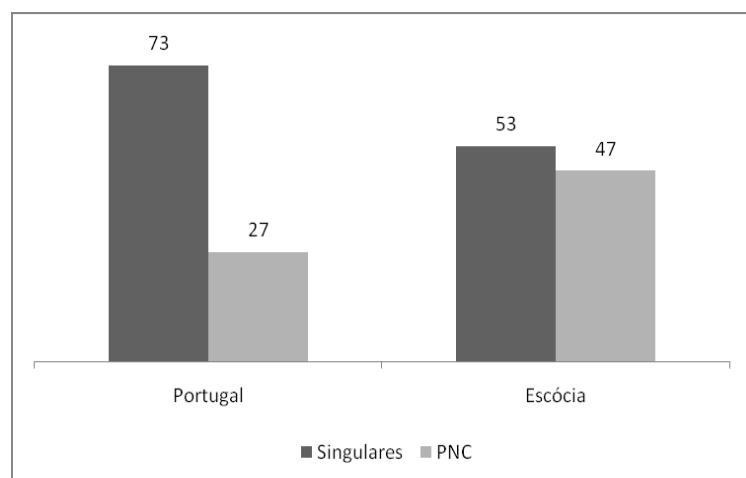
¹⁴⁵ É, pelo menos em parte, o que acontece no caso português (bem como no escocês ou no alemão), conforme veremos mais adiante.

pelos sindicatos mostra que a maioria das pretensões não parecem estar diretamente relacionadas a crise¹⁴⁶ mas com temas correntes da atividade destas organizações.

Do que se disse, parece retirar-se que a diminuição de petições oriundas de sindicatos não pode ser imputável à introdução do sistema de petições-E, embora o aumento das petições singulares verificado desde 2005 tenha contribuído para um menor peso das petições destas organizações.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Figura 6.7. Proporção de petições singulares e petições em nome coletivo (PNC) – Portugal e Escócia (em %)



Fonte: Portugal: Tibúrcio (2010a); e dados recolhidos pelo autor a partir da consulta do *site* da AR: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013); Escócia (Carman 2006)

A situação no sistema de petições escocês diverge um pouco da de Portugal, verificando-se uma maior presença das petições oriundas de entidades coletivas. Com efeito, a presença destas entidades na Escócia (como grupos comunitários, grupos de pressão, empresas, autarquias locais ou partidos políticos) é sensivelmente a mesma das petições singulares. Em particular, destacam-se entre as entidades coletivas as petições de grupos comunitários (grupo de indivíduos que partilham um interesse coletivo na área em que residem), constituindo 18%

¹⁴⁶ Exemplos: formação de motoristas profissionais (12/XI/1), não aplicação à Polícia de Segurança Pública da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (13/XI/1), prorrogação dos seguros de vida e de saúde pelas Companhias de Seguro (45/XI/1)

do total de petições, e as petições de grupos de pressão (organizações ou grupos de indivíduos que se identificam como defensores de uma determinada causa), 15%.

É curioso notar que, aquando da criação do sistema de petições na Escócia, em 1999, também houve o receio de o sistema ser monopolizado por organizações como os sindicatos, como aconteceu, como vimos, a dada altura em Portugal, tendo o legislador sido alertado para este risco. Contudo, este receio nunca se materializou, representando as petições oriundas destas organizações 2% do total das petições (Carman 2006).

6.1.4. Natureza dos interesses prosseguidos (petições-queixa e petições-políticas)

Quadro 6.2. Natureza dos interesses prosseguidos pelas petições no sistema de petições-E (%)

Natureza do Pedido	Legislaturas		
	X (05-09)	XI (09-11)	XII (11-12*)
Geral	86	95	96
Particular	12	4	4
Mista	2	1	0

Fonte: X legislatura: Tibúrcio (2010); XI e XII legislaturas: dados recolhidos pelo autor a partir da consulta do site da AR:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013);

* Até final da 1.^a sessão legislativa

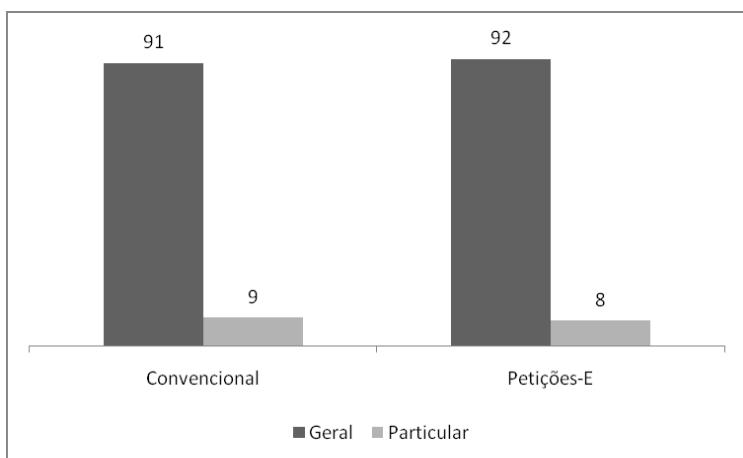
De seguida, identificámos as petições consoante o interesse geral ou particular visado. O critério seguido foi considerar como prosseguindo o interesse geral as petições cujo objeto possa enquadrar-se no âmbito das competências do Parlamento.

Atendendo a esta dupla função do direito de petição, há autores que defendem que as petições particulares não deveriam ser admitidas pela AR, que deveria remetê-las liminarmente para o Provedor de Justiça, por ser a instituição vocacionada para apreciar este tipo de pedidos (v.g. Jorge Miranda, in Assembleia da República 1995).

O quadro abaixo revela, porém, que, apesar desta dupla função do direito de petição, o seu uso é primordialmente dirigido às questões de interesse geral.

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Figura 6.8. Natureza dos interesses prosseguidos pelas petições – sistema Convencional Vs. petições-E (%)



Fonte: VIII à X legislatura: Tibúrcio (2010); XI e XII: dados recolhidos pelo autor a partir da consulta do site da AR:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (N=196); Petições-E - 2005-2012 (N=939)

O direito de petição tem-se mantido ao longo dos anos, tanto no sistema convencional como no de petições-E, como um instrumento privilegiado de prossecução do interesse geral, sendo raras as petições de interesse particular. Como vimos, isto não quer dizer que os textos das petições não tenham, muitas vezes, na base um interesse particular. Mostra, porém, que os peticionários portugueses souberam converter esses interesses em pedidos que visam o interesse geral, mesmo não dispor o sistema português de um *clerk* (como na Escócia), que tem também o papel de auxiliar o peticionário nesta conversão.

A manutenção dos níveis de petições de interesse geral depois da introdução das petições-E é ainda de sublinhar por contrariar a nossa expectativa de que um mecanismo crescentemente informal e fácil de utilizar (nomeadamente através de E-mail), assim como o aumento das petições singulares na sequência das petições-E, levaria a um aumento das petições-queixa, que prosseguem interesses particulares. Isto não aconteceu, mesmo num contexto de grave crise económica e social (em particular desde 2010), que poderia propiciar este aumento. Além disso, tendo as queixas ao Provedor de Justiça quadruplicado na sequência

da crise¹⁴⁷, e comungando com estas, em parte, a mesma natureza, poder-se-ia esperar igualmente um aumento das petições particulares, o que, novamente, não aconteceu. A nosso ver, esta circunstância vem reforçar o enquadramento acima feito quanto à “esfera de ação” deste direito. Segundo Martins (2004), da lógica de Lane decorre que quando a motivação da participação é a resolução de interesses específicos e particulares, esperar-se-ia um aumento da participação através deste instrumento sempre que “ocorrem modificações significativas na estrutura de direitos adquiridos nas mais diversas áreas de atividade que sejam entendidas como lesivas pelos cidadãos”. Foi o que aconteceu com o direito de queixa (interesses particulares) junto do Provedor de Justiça, na sequência da crise e da política de austeridade a que Portugal esteve sujeito desde por volta de 2010. Contudo, não foi o que sucedeu com o direito de petição, o que é consentâneo com o enquadramento das petições como prosseguindo preferencialmente o interesse geral.

A utilização do direito de petição para a prossecução privilegiada do interesse geral é, como tivemos oportunidade de desenvolver na parte II, um fator que contribui grandemente para a eficácia do sistema de petições, o que se verifica no caso português tanto antes como depois da introdução do sistema de petições-E.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Tal como referido, o nosso entendimento é que as petições que prosseguem o interesse público adequam-se melhor às competências dos parlamentos, nomeadamente no âmbito legislativo e de controlo do executivo. Deste modo, o sistema escocês, bem como o de “petições públicas” do *Bundestag* alemão, garantem, à partida, a satisfação deste critério. Atendendo ao elevado peso das petições de interesse geral no sistema português, podemos dizer com segurança que este garante a adequação deste direito às principais competências do parlamento. Com uma possível vantagem a favor do caso português, que é de não recair no cidadão a distinção – nem sempre fácil – sobre o que é interesse particular e geral. Deste ponto de vista, o sistema de dupla função pode ser um fator de inclusão.

No sistema escocês, este trabalho é muitas vezes feito com a ajuda do *clerk* da Comissão de Petições. De acordo com Carman (2006), esta comissão depende largamente dos seus *clerks*

¹⁴⁷ De acordo com o Relatório de Atividades do Provedor de Justiça de 2013

(assessores parlamentares) e outros funcionários parlamentares para administrar o processo de consideração da petição. O seu papel no sistema de petições passa pelo aconselhamento sobre a admissibilidade petição, a interação com os peticionários, a orientação da linguagem da petição, a ajuda ao desenvolvimento de petições, a pesquisa de informação sobre as petições para a Comissão de Petições Públicas, o contacto com peritos externos acerca de questões suscitadas nas petições, a elaboração de projetos de recomendações sobre as medidas a tomar pela comissão, entre outros.

6.1.5. O caso português: síntese do comportamento dos cidadãos (convencional Vs. petições-E)

Quadro 6.3. Quadro síntese do comportamento dos peticionários

	Convencional	Petições-E	Impacto das petições-E no sistema	
<i>Petições submetidas (média)</i>	3 petições / mês	10 petições / mês	+	Adesão
<i>N.º de assinaturas (média / mês)</i>	19.460	39.193	+	
<i>Petições individuais</i>	24%	54%	±*	Igualdade e inclusão
<i>Petições singulares</i>	49%	73%	+	
<i>Petições de interesse geral</i>	91%	92%	+	<i>Feedback</i> Envolvimento na <i>res publica</i> Debate e influência

Fonte: elaboração do autor com base nos dados apresentados neste capítulo

Nota: + (contributo positivo); ± (nem positivo nem negativo); – (contributo negativo)

* Ao analisarmos os dados do sistema de petições-E por legislatura, verificamos que, com a X legislatura, que tem início em 2005, as petições individuais passam efetivamente a constituir a maioria das petições entradas na AR (sobretudo devido a um surto de petições de massa e a um provável entusiasmo inicial com as petições-E). No entanto, com o advento da XI legislatura, em 2009, e daí em diante, as petições subscritas apenas por um peticionário retomam o seu lugar minoritário, ainda que com uns expressivos 34 e 33 por cento (na XI e na XII legislatura, respetivamente), sendo esta a razão que nos levou a considerar que o impacto a este nível não foi nem positivo nem negativo.

Principais ideias a reter

- i. Nesta Parte III, começamos por nos debruçar em particular sobre o caso português, por constituir um caso privilegiado para o estudo do impacto da modernização por via das petições-E, por o sistema português se ter mantido, no essencial, inalterado, embora passando a beneficiar, globalmente, das funcionalidades eletrónicas (nomeadamente quanto à publicidade), nisto se distinguindo dos restantes exemplos de modernização consolidados.
- ii. O impacto do sistema de petições-E ao nível da adesão dos cidadãos é notório, tendo a média de petições submetidas por mês triplicado em comparação com o sistema anterior.

Esta maior participação dos cidadãos é, também, confirmada pela maior adesão ao nível das assinaturas.

- iii. As formas de *advocacy democracy*, em que se enquadra o direito de petição, comportam, de acordo com a literatura, um risco de desigualdade, de serem melhor aproveitadas pelos grupos que já detêm mais influência junto das instituições políticas e que tiram mais facilmente proveito destas oportunidades de participação. A presença de um número significativo de petições singulares, com apenas uma assinatura, sugere que o sistema tem conseguido, na prática, manter-se aberto à participação de todos os tipos de peticionários, seja qual for a forma de ação (individual e coletiva), sem que nenhum tenha adquirido preponderância no sistema de petições, beneficiando a eficácia do sistema, nomeadamente na sua dimensão de “igualdade e inclusão”.
- iv. Finalmente, apesar da dupla função do direito de petição (para prossecução de um interesse particular ou geral), os peticionários têm usado preferencialmente este direito para prosseguir o interesse geral, convocando diretamente as competências (legislativa ou de controlo) da AR. Assim exercido, o direito de petição torna-se mais eficaz, garantindo um maior *feedback*, promovendo mais debate e influência deste instrumento, maior envolvimento dos cidadãos com a *res publica* e, assim, reforçando, também a igualdade e inclusão dos cidadãos. Apesar de a percentagem de petições que prosseguem o interesse geral se ter mantido, consideramos que o impacto das petições-E foi positivo, por ser de esperar que a maior informalidade (nomeadamente podendo submeter-se petições por E-mail), bem como o aumento das petições singulares no sistema de petições-E e o recente contexto de crise, levasse a um aumento das petições-queixa, que prosseguem interesses particulares. Isto não aconteceu.

6.2. Quem são os Peticionários

O presente capítulo utiliza os dados recolhidos pelo inquérito aos peticionários para ter um nível de conhecimento até agora inédito sobre o principal ator deste direito: o cidadão. Dividimo-lo em duas partes: A) a do perfil dos peticionários e B) a da avaliação do sistema de petições. Em ambos os casos, e tal como fazemos para os restantes indicadores, procuramos determinar qual o impacto que as petições-E tiveram nestas dimensões.

A - Perfil dos peticionários

Este inquérito aos peticionários permite-nos fazer uma caracterização (por género, sociodemográfica, geográfica, hábitos de participação política, etc.) do perfil dos peticionários, informação essencial para respondermos a questões como: estarão os peticionários entre os cidadãos com mais recursos (v.g. instrução), confirmando o modelo de participação de Milbrath (1965), ou Verba e Nie (1972)? O uso da Internet abriu este direito a novos grupos da população? Excluiu outros, na linha do que Dalton, Cain e Scarrow (2004) apontaram em relação às formas de *advocacy democracy*, como as petições?

Para efeito de comparar os dados dos peticionários com a população portuguesa, recorremos ao inquérito aos cidadãos realizado no âmbito do projeto de investigação de Freire, Viegas e Lisi (2012), através do qual teremos oportunidade de confirmar a nossa expectativa, isto é, se o perfil dos peticionários replica os preditores da participação institucional de índole política, em termos gerais, ou seja, se são “os indivíduos mais instruídos, mais interessados pela vida política, situados ideologicamente à direita, e que participam em associações sociais e cívicas aqueles que maior propensão têm para aderir às formas institucionais de participação política” (Viegas, Teixeira e Amador 2015).

B - Avaliação do sistema de petições

Nesta parte, seguimos a proposta tripartida para a avaliação dos peticionários de Carman (2006): “expectativas”, “processo” e “resultados”.

O enquadramento do direito de petição como um direito a um processo coloca na primeira linha a relevância do processo, que é, de certo modo, um fim em si mesmo, na medida em que proporciona uma parte relevante dos resultados que este sistema pode oferecer. Por isso, a avaliação que os peticionários possam fazer do processo, e da forma como foram tratados no seu decurso, afigura-se fundamental para compreender a eficácia deste direito.

No capítulo que se segue (capítulo 7), analisamos ainda, a partir dos resultados do inquérito aos peticionários, os preditores da avaliação dos peticionários. Na linha da investigação conduzida por Carman sobre o sistema de petições escocês, esperamos que a avaliação do processo determine, em grande medida, a avaliação que os peticionários fazem dos resultados deste direito.

Por outro lado, consideramos que uma avaliação positiva do sistema de petições (do processo e dos resultados) irá ter uma relação positiva sobre o apoio dos cidadãos ao sistema como um todo e, em particular, à instituição parlamentar. Admitimos ainda que, tal como na Escócia (Carman 2006, 2010), os resultados do inquérito mostrarão que a avaliação do processo pelos peticionários terá uma relação mais forte com a confiança nas instituições políticas do que a avaliação dos resultados.

*

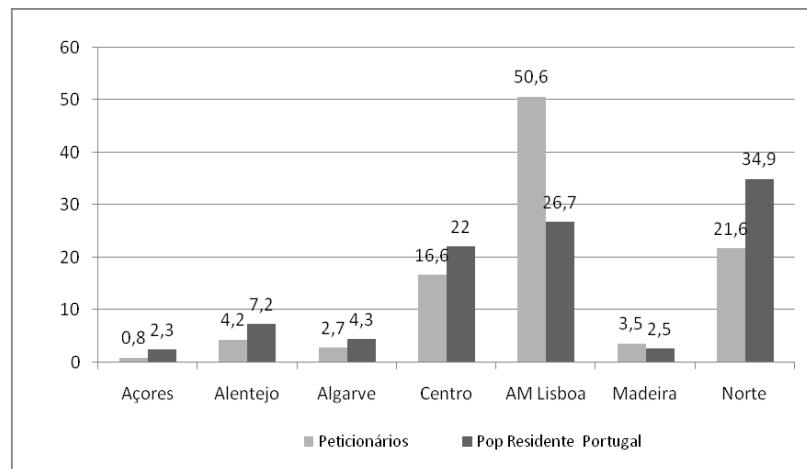
Na Introdução deste trabalho (capítulo 1.1), tivemos oportunidade de desenvolver os aspectos metodológicos deste inquérito. Deste modo, remetemos para aí os detalhes relacionados com estes aspectos.

6.2.1. Origem geográfica

Para obter a origem geográfica dos peticionários, pediu-se no inquérito (pergunta G.17) que os respondentes indicassem a freguesia e o município (na altura em que apresentaram a petição). Na pergunta seguinte, solicitou-se que os peticionários assinalassem o distrito/região

autónoma da sua residência (na altura da apresentação da petição), tendo-se, para o efeito, apresentado uma lista numerada dos distritos/regiones autónomas possíveis.

Figura 6.9. Residência por região (NUT II) - Peticionários Vs. Pop. Portuguesa (em %)



Fonte: X legislatura: Tibúrcio (2010a); XI e XII: dados recolhidos pelo autor a partir da consulta do *site* da AR: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013); Pop. Residente em Portugal: Censos 2011

Notas: Peticionários (n=259); Pop. Residente em Portugal (Censos 2011)

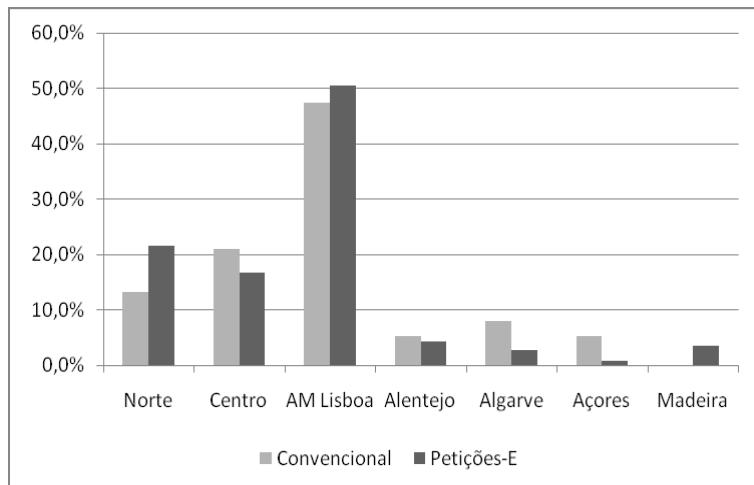
A partir da figura 6.9 verificamos haver uma sub-representação significativa da população da região do Norte (NUTS II¹⁴⁸) e, em contrapartida, uma sobre-representação ainda maior da população da Área Metropolitana de Lisboa¹⁴⁹. Neste aspetto, o instituto das petições constitui um fator de desigualdade dos cidadãos, beneficiando desproporcionalmente os cidadãos da região de Lisboa, em detrimento da generalidade das regiões do resto do país.

¹⁴⁸ “NUTS é o acrônimo de “Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos”, sistema hierárquico de divisão do território em regiões. Esta nomenclatura foi criada pelo Eurostat no início dos anos 1970, visando a harmonização das estatísticas dos vários países em termos de recolha, compilação e divulgação de estatísticas regionais. A nomenclatura subdivide-se em 3 níveis (NUTS I, NUTS II, NUTS III), definidos de acordo com critérios populacionais, administrativos e geográficos. (...) Assim, atualmente, os 308 municípios de Portugal agrupam-se em 25 NUTS III, 7 NUTS II e 3 NUTS I.” (PORDATA, consultado a 13/09/2016).

¹⁴⁹ Designada por região de Lisboa e Vale do Tejo antes de 2015 (PORDATA)

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Figura 6.10. Residência por região (NUT II) – sistema Convencional Vs. Petições-E (em %)



Fonte: VIII à X legislatura: Tibúrcio (2010a); XI e XII: dados recolhidos pelo autor a partir da consulta do *site* da AR:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (N=38); Petições-E - 2005-2012 (n=259)

O que podemos retirar da comparação entre o sistema anterior e posterior à entrada em vigor das petições-E é que parecem ter aumentado as petições oriundas da zona de Lisboa e do Norte (sobretudo Porto e Braga) e da Madeira, em detrimento das restantes regiões, que acusam uma descida do seu peso.

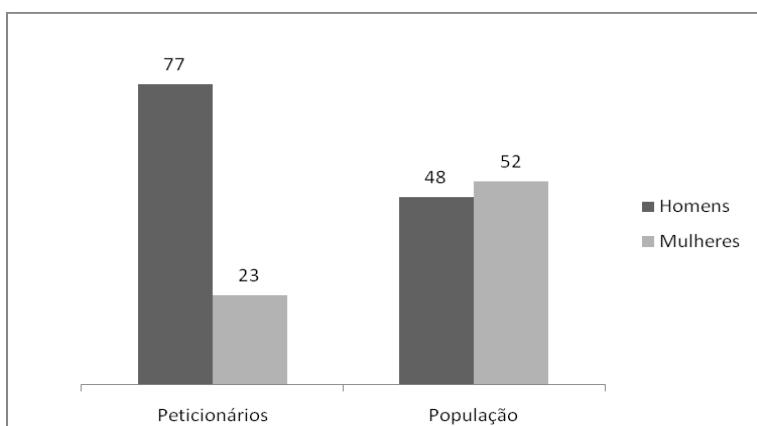
Deste modo, as petições-E parecem ter concorrido para agravar ainda mais a sobre-representação dos peticionários da região de Lisboa mas, em contrapartida, contribuiu para minimizar a sub-representação que verificámos acima dos peticionários da região do Norte.

Deste ponto de vista, não parece ter ocorrido um dos efeitos expectáveis com a introdução das petições-E, que, ao permitir submeter e acompanhar qualquer petição a partir de qualquer parte do território português, tornaria mais fácil o seu uso fora dos grandes centros, derrubando, deste modo, barreiras geográficas. De acordo com os dados do inquérito, isto não parece ter ocorrido, antes pelo contrário, prejudicando o acima referido critério da igualdade e da inclusão.

6.2.2. Sexo

Com vista a determinar o sexo dos peticionários, o questionário solicitou (pergunta G13) que estes indicassem o sexo do autor da petição (peticionário), tendo-se, naturalmente, excluído as petições em nome coletivo¹⁵⁰. De acordo com as respostas obtidas, 77% das petições submetidas no atual sistema em vigor de petições-E foram apresentadas por homens e 23% por mulheres.

Figura 6.11. Sexo dos peticionários Vs.. População portuguesa (em%)



Fonte: X legislatura: Tibúrcio (2010a); XI e XII: dados recolhidos pelo autor a partir da consulta do *site* da AR: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013); População: Censos 2011

Notas: Peticionários (n=198); População residente em Portugal (Censos 2011)

O que a figura 6.11 nos mostra é uma sobre-representação clara de peticionários do sexo masculino em comparação com a sua proporção na população portuguesa. Com efeito, o direito de petição é esmagadoramente exercido por homens, com as mulheres a representarem pouco menos de um quarto dos peticionários. Este predomínio dos homens não é novidade no âmbito da participação política (Viegas, Teixeira e Amador 2015), particularmente em contextos sociais

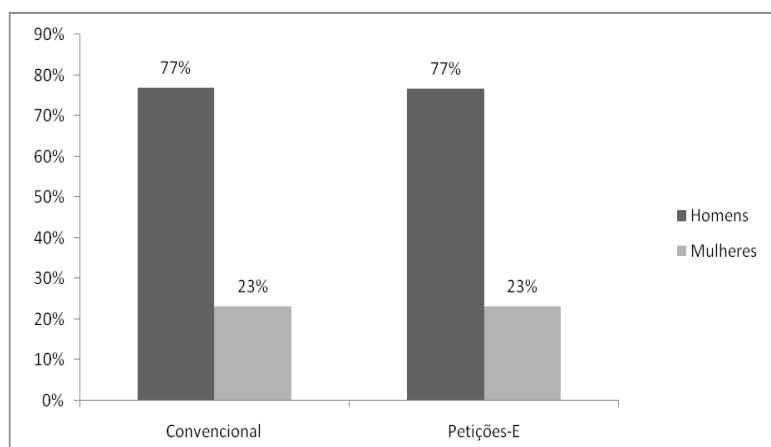
¹⁵⁰ Cfr. explicado acima, as petições em nome coletivo (PNC) são petições cujo autor é uma entidade coletiva (utilizando-se aqui um conceito material abrangente de entidade coletiva, que inclui, de um modo geral, associações e entidades legalmente constituídas mas também movimentos e comissões informais, isto é, cidadãos a agirem organizadamente). Os respondentes ao inquérito que submeteram nos sistemas em vigor petições em nome de entidades coletivas foram 62.

adversos (social, laboral ou politicamente), que dificultam a intervenção da mulher na esfera pública, reconduzindo-se o seu papel, em grande medida, à esfera privada.

Esta ideia encontra-se bem ilustrada no artigo do jornal Público publicado no dia em que escrevemos estas linhas: “Elas ainda gastam mais do dobro do tempo em tarefas domésticas do que eles” (Público, 19/11/2015¹⁵¹).

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Figura 6.12. Sexo dos peticionários – sistema Convencional Vs. petições-E (em%)



Fonte: VIII à X legislatura: Tibúrcio (2010a); XI e XII: dados recolhidos no *site* da AR:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (N=26); Petições-E - 2005-2012 (N=198)

No entanto, a introdução das petições-E não parece ter tido qualquer impacto a este nível, permanecendo a desproporção mencionada antes ao mesmo nível (conforme ilustrado na figura 6.12), com os homens a permaneceram uma parte substancial dos peticionários. Ou seja, as petições-E não tiveram por efeito agravar a representação do sexo no direito de petição. Contudo, também não parece ter conseguido minorá-lo, o que belisca, de alguma forma, nesta dimensão, o objetivo inclusivo destas reformas, de chamar para a participação por via do direito de petição cidadãos que antes não recorriam a ele.

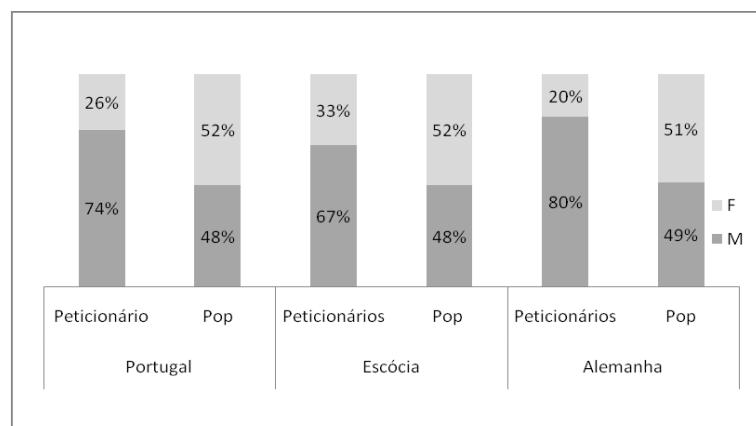
Acresce que, apesar de conhecida a maior propensão dos homens para participar na vida pública, alguns autores têm vindo a notar que as diferenças já não são significativas – quer na

¹⁵¹ <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/elas-ainda-gastam-mais-do-dobro-do-tempo-em-tarefas-domesticas-do-que-eles-1714869>

participação convencional e não convencional -, sobretudo nos anos mais recentes (Baum e Espírito Santo 2007, pp. 149), o que também contribuiu para a nossa expectativa de mitigação desta desigualdade no período em análise. No entanto, não parece ter sido o que aconteceu no direito de petição perante a Assembleia da República.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Figura 6.13. Sexo dos peticionários Vs. População – Portugal, Escócia e Alemanha (em %)



Fonte: Portugal: VIII à X legislatura: Tibúrcio (2010); XI e XII: dados recolhidos no *site* da AR: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013). Escócia: Carman (2006) e Censos (2011). Alemanha: Riehm, Böhle e Lindner (2014) e Censos (2011)

Nota: Portugal: peticionários (n=198); Pop (10,5M); Escócia: peticionários (n=368); Pop (5,3M); Alemanha: peticionários (n= 210); Pop (80,2M).

A mesma situação de sobre-representação masculina verifica-se nos três casos analisados. A população masculina tem sensivelmente o mesmo peso em Portugal, na Escócia e na Alemanha (48%, 48% e 49%, respetivamente), sendo o seu peso nos peticionários de 74%, 67% e 80%, respetivamente. Assim, ainda que considerável, a Escócia é onde essa desproporção parece ser menor (com a proporção de homens 39% acima da população¹⁵²), seguida do sistema português (54%)¹⁵³ e, finalmente, do da Alemanha (63%)¹⁵⁴. No entanto, o teste às proporções permitiu verificar que as diferenças observadas entre Portugal e os restantes países não são estatisticamente significativas. Ou seja, a proporção de homens e mulheres que apresentaram petições em Portugal é semelhante à verificada na Escócia ($Z=1,724$; $p>.05$) e na Alemanha ($Z= -1,441$; $p>.05$). Porém, é de destacar que, nesta matéria, Portugal ocupa uma posição intermédia,

¹⁵² Valor correspondente ao cociente entre as duas proporções.

¹⁵³ *Idem*.

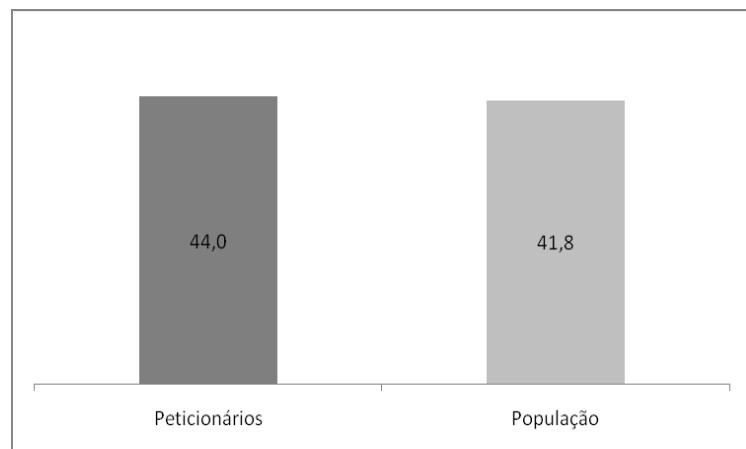
uma vez que quando analisados os dados obtidos entre a Escócia e a Alemanha verifica-se que entre estes dois países as diferenças são estatisticamente significativas ($Z=-3,3379$; $p<0.5$), observando-se uma maior paridade entre os peticionários escoceses.

No caso da Alemanha, nota-se um agravamento da representação masculina entre 2007 e 2009, tanto nas petições convencionais como (sobretudo) nas “petições públicas”, estas últimas registando um agravamento de 76%, em 2007, para 85%, em 2009, sugerindo que a introdução da possibilidade de submeter petições por E-mail e, sobretudo, o novo sistema de “petições públicas” (cujo acesso é exclusivamente eletrónico) tiveram por efeito agravar esta desigualdade de género no sistema de petições.

6.2.3. Idade

Para obter a idade dos inquiridos pediu-se-lhes que indicassem o ano em que nasceram (pergunta G14)

Figura 6.14. Média de idades – Peticionários Vs.. População portuguesa (em anos)



Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; População: Censos 2011

Nota: peticionários (n=197)

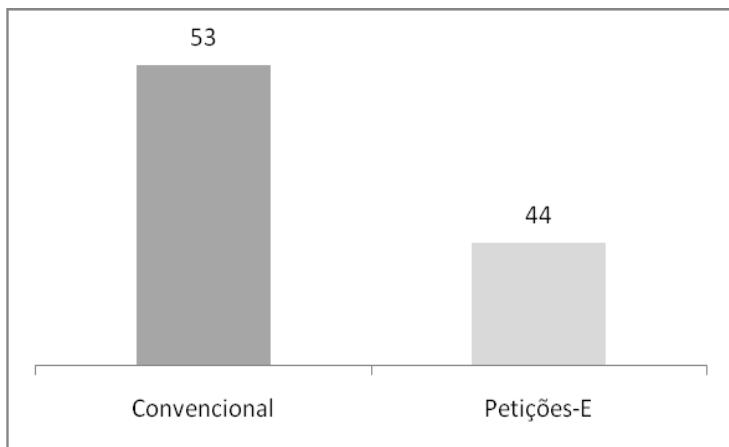
A média de idades dos peticionários no sistema em vigor de petições-E é de 44 anos, ligeiramente superior à da população em geral (41,8). No entanto, esta diferença não é tão grande quanto seria de esperar (se pensarmos nas idades dos que costumam participar). Esta congruência com a população tem, naturalmente, um impacto positivo na eficácia do sistema português.

¹⁵⁴ *Idem.*

Se considerarmos a distribuição dos peticionários por faixas etárias, observamos que os dois maiores grupos etários dos peticionários se situam na faixa dos 40-59 anos (50%) e dos 20-39 (31,6%).

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Figura 6.15. Média de idades dos peticionários – sistema Convencional Vs. Eletrónico (em anos)



Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012.

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (n=27); Peticões-E - 2005-2012 (n=198)

No que diz respeito ao impacto das petições-E, um dos dados a apontar é que a média de idades baixou consideravelmente com a introdução deste sistema, tendo passado de 53 para 44 anos, sendo esta diferença estatisticamente significativa ($t_{(220)}=3,442$; $p<.05$). Este é, assim, um dado a reter com interesse, porquanto um dos desígnios destas modernizações é o de atrair públicos mais jovens para a participação política, o que parece estar a ser conseguido.

Com efeito, os dados recolhidos no inquérito sugerem que houve um reforço significativo dos peticionários mais jovens (a faixa dos 20 até aos 39 duplicou, tendo passado de 16% para 32%). Ao mesmo tempo, parece notar-se uma diminuição do peso dos peticionários com mais idade (60-99 anos), que passaram de 28% para 9,6% do total de peticionários, diminuindo significativamente a sua representação.

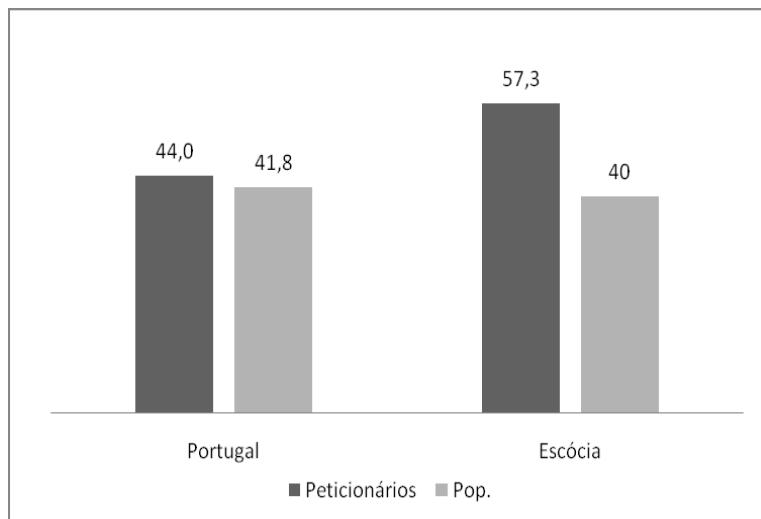
Esta análise é confirmada se tivermos em conta a média de idades dos que, após 2005, continuaram a submeter petições por carta e dos que passaram a submeter por E-mail. Com efeito, a média de idades varia consoante a forma de submissão da petição: 49 anos, no caso das que deram entrada por papel, e 41 anos, no caso das petições submetidas por via eletrónica.

Estes dados parecem apontar no sentido de que a possibilidade de se submeterem petições por E-mail atraiu grupos mais jovens de cidadãos. Interpretando de outro prisma, também podemos dizer que a manutenção da possibilidade de se submeterem petições por meios convencionais constitui uma forma de incluir e manter os cidadãos mais velhos no sistema de petições.

O peso dos peticionários com idades compreendidas entre os 40-59 anos mantém-se, sensivelmente, ao mesmo nível.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Figura 6.16. Média de idades em Portugal e Escócia - Peticionários Vs. População (em anos)



Fonte: Portugal: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; Escócia (Carman 2006).

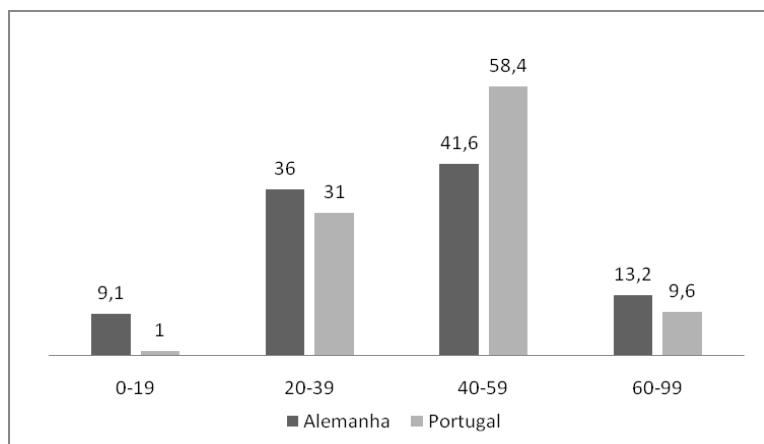
Notas: Portugal (n=198); Escócia (n=368)

Contrariamente ao caso português, a Escócia revela uma sobre-representação significativa dos segmentos mais velhos da população (pelo menos nos primeiros anos do sistema de petições, com a média de idades dos peticionários de cerca de 57 anos, uma diferença significativa em relação aos 40 anos da média de idade da população¹⁵⁵. Em Portugal, a média de idades da população é sensivelmente a mesma que na Escócia, estando, porém, a média de idade dos peticionários apenas ligeiramente acima.

Com vista a contrariar esta circunstância, o parlamento escocês procurou, nos últimos anos, atrair públicos mais novos e menos participantes, nomeadamente através de campanhas destinadas a este público específico. No entanto, este esforço não parece ter-se revelado muito bem sucedido, com os dados mais recentes a manterem os mesmos níveis de representação de 2006, altura em que o estudo de Carman identificou esta sub-representação dos mais jovens - conforme reconhece o estudo da Comissão de Petições do Parlamento escocês (2015).

No caso da Alemanha, parece ter acontecido o mesmo efeito “rejuvenescedor” do sistema português, ou seja, os peticionários nos sistemas de petições-E são, em comparação com os do sistema convencional, bastante mais jovens, conforme figura 6.17. Além da maior proporção de petições submetidas em Portugal por cidadãos que se situam na faixa dos 40-59 anos, realça-se, no caso alemão, a existência de quase 10% de petições submetidas por jovens com menos de 19 anos. É, de facto, entre estes dois grupos (0-19 e 40-49 anos) que se verificam diferenças estatisticamente significativas entre Portugal e a Alemanha ($Z_{0-19}=-3,685$; $p<.05$ e $Z_{40-59}=3,388$; $p<.05$). A importância dada a este segmento mais novo da população por parte do parlamento alemão encontra-se, aliás, espelhada na possível iniciativa de criação de um *site* de petições especificamente destinado a este grupo (Riehm, Böhle e Lindner 2014).

Figura 6.17. Peticionários por faixas etárias - Portugal Vs. Alemanha (em%)



Fonte: Portugal: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; Alemanha (Riehm, Böhle, and Lindner 2014).

Notas: Portugal (n=197); Alemanha (n=210)

¹⁵⁵ Os dados referentes à Escócia foram retirados de Carman (2006) e de Relatório da Comissão de Petições Públicas (2015)

6.2.4. Peticionários estreantes

O inquérito começava por perguntar aos peticionários se, “antes de 1999, alguma vez tinham subscrito, enquanto primeiro signatário, uma petição ao Parlamento?” (pergunta A1).

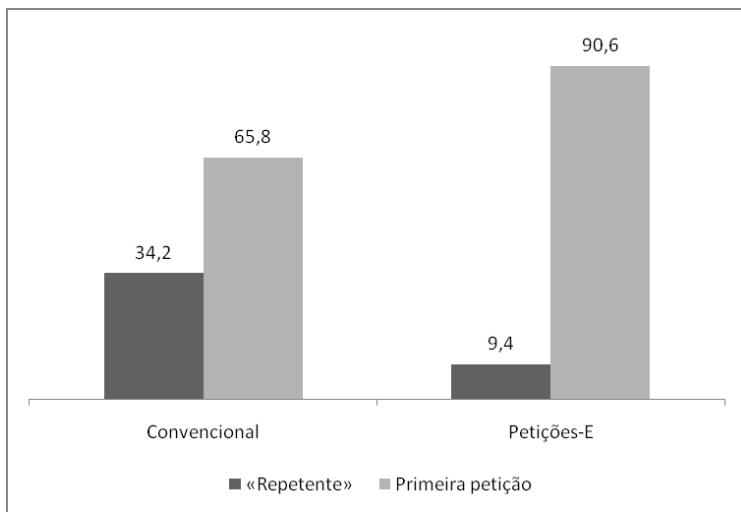
De acordo com o inquérito, a maioria dos peticionários no atual sistema de petições-E exerceu este direito pela primeira vez (90,4%).

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Este é um dado particularmente interessante quando comparado com o sistema anterior (convencional), em que o peso de peticionários “repetentes” era significativamente maior (34,2%) ($\chi^2_{(1)}=16,090$; $p<.001$). Isto constitui um bom indício de que o sistema de petições-E, nomeadamente a possibilidade de se submeterem petições por E-mail, contribuiu para o alargamento do universo de peticionários, chegando, possivelmente, a outros públicos.

De outro ponto de vista, porém, a existência de repetentes pode sugerir que a experiência com o exercício deste direito foi bem-sucedida, ao ponto de o peticionário pretender repeti-lo. Esta é, na verdade, uma possibilidade que não antecipámos a tempo do inquérito, que deveria conter, assim, uma pergunta sobre se, “tendo em conta a sua experiência, o peticionário voltaria a submeter uma petição”. A resposta a esta questão poderia dar-nos pistas relevantes para a avaliação do sistema de petições.

Figura 6.18. Peticionários que apresentaram petições pela primeira vez (estreantes) – sistema Convencional Vs. petições-E (em%)



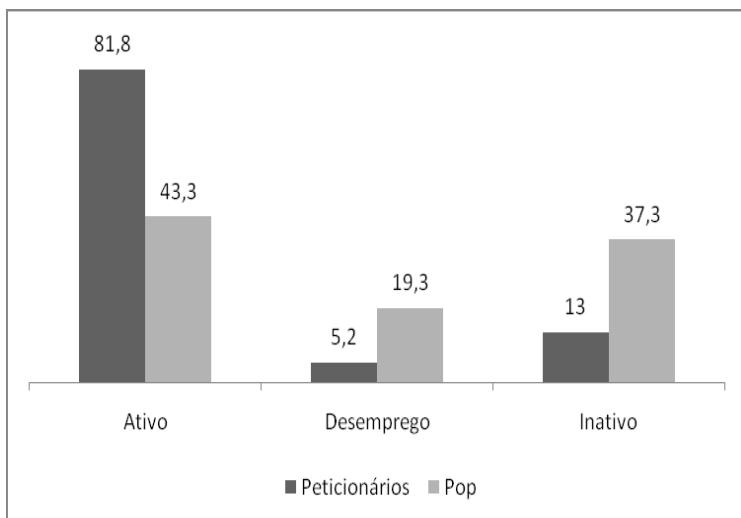
Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012.

Nota: Convencional – 1999-2005 (n=38); Petições-E – 2005-2012 (n=245)

6.2.5. Ocupação profissional

Com vista a sabermos a ocupação profissional dos inquiridos no momento em que apresentaram a petição, perguntou-se-lhes “qual era, na altura em que apresentou a petição, a sua condição perante o trabalho?” (G16).

Figura 6.19. Condição perante o trabalho – Peticionários Vs. População portuguesa (em %)



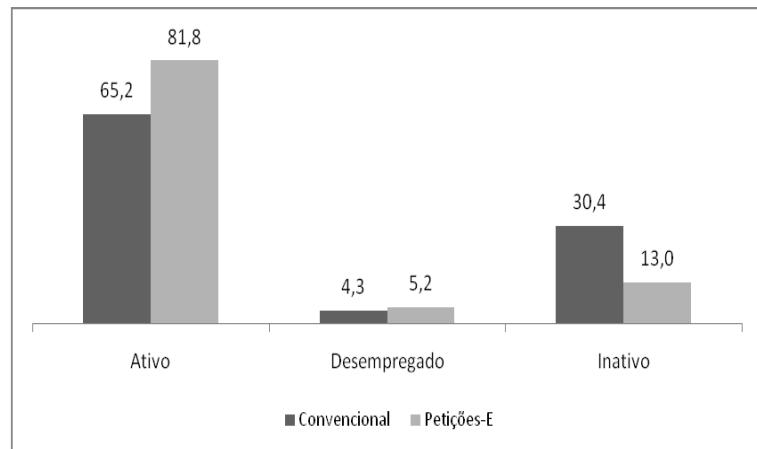
Fonte: peticionários: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; Inquérito aos Cidadãos Portugueses (Freire, Viegas e Lisi 2012)

Nota: peticionários (n=197); População portuguesa (n=1179)

A partir da figura 6.19, que retrata a condição perante o trabalho dos respondentes ao inquérito, retiramos haver um predomínio muito significativo dos peticionários ativos¹⁵⁶, que constituem cerca de 82% dos peticionários. Comparando com a população em geral, verifica-se uma representação destes peticionários 90% acima da média do seu peso na população, onde constituem cerca de 43% dos cidadãos. Em contraste, por exemplo, com os desempregados ou a população inativa (como os reformados ou os estudantes), que constituem 5% e 13% dos peticionários, respetivamente, enquanto o seu peso na população portuguesa é de 19% e 37%, respetivamente. Assim, estes dois grupos (desempregados e população inativa) encontram-se claramente sub-representados. Em todos os casos, as diferenças identificadas entre o grupo de peticionários e a população portuguesa é estatisticamente significativa ($Z_{Ativos}=10,007$; $p<.05$, $Z_{Desempregados}=-4.845$; $p<.05$; $Z_{Inativos}=-6,673$; $p<.05$). Dentro da população inativa, aqueles que se encontram claramente sub-representados são os reformados, que contabilizam 6,8% dos peticionários mas cujo peso na população é de quase 28%. Já quanto aos estudantes, estes parecem refletir o seu peso entre a comunidade (à volta de 5%).

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Figura 6.20. Condição perante o trabalho dos peticionários – sistema Convencional Vs. Petições-E (em %)



Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012.

Nota: Sistema Convencional - 1999-2005 (n=23); Petições-E - 2005-2012 (n=192)

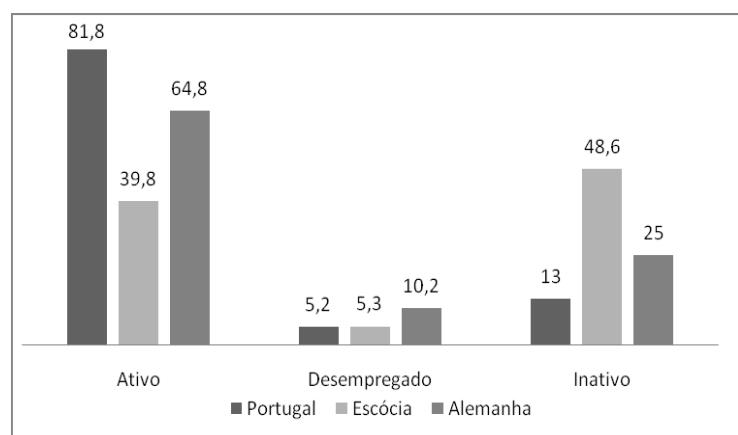
¹⁵⁶Ativo é, de acordo com a classificação do INE, "um indivíduo que, independentemente da sua idade, no período de referência não podia ser considerado economicamente ativo, isto é, não estava empregado, nem desempregado."

De acordo com a figura 6.20, com a introdução do sistema de petições-E, parecem verificar-se algumas alterações no perfil dos peticionários ao nível da condição perante o trabalho. Com efeito, regista-se um aumento de 30% dos peticionários ativos (que passou de 65% para 82%) – sugerindo um agravamento da sobre-representação pré-existente deste grupo - e uma diminuição do peso dos inativos (de 30% para 13%). No entanto, as diferenças observadas entre os dois sistemas não são estatisticamente significativas ($\chi^2_{(2)}=4,918$; $p>.05$), ou seja, os testes indicam que não existe uma associação entre a condição perante o trabalho e o sistema de petições utilizado. No entanto, apesar de as diferenças observadas não se terem revelado estatisticamente significativas, cumpre referir que, desde a entrada em vigor das petições-E, e até 2012, a taxa de desemprego duplicou, passando de 7,6% para 15,5¹⁵⁷, pelo que poderia esperar-se um aumento de petições da autoria deste grupo.

Contrariamente ao que esperávamos, o aumento de petições que ocorreu com a entrada em vigor das petições-E não se traduz num aumento significativo do número de jovens estudantes (embora, como vimos, a média de idade dos peticionários tenha baixado). Deste modo, a participação dos estudantes através deste direito parece manter-se, com a introdução das Petições-E, proporcional ao seu peso na população portuguesa.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Figura 6.21. Condição perante o trabalho dos peticionários – Portugal, Escócia e Alemanha (em %)



Fonte: Portugal: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; Escócia (Comissão de Petições 2015), Alemanha (Lindner e Riehm 2010)

¹⁵⁷ Fontes/Entidades: INE, PORDATA (actualizado a 2016-02-10), consultado a 10/07/2016).

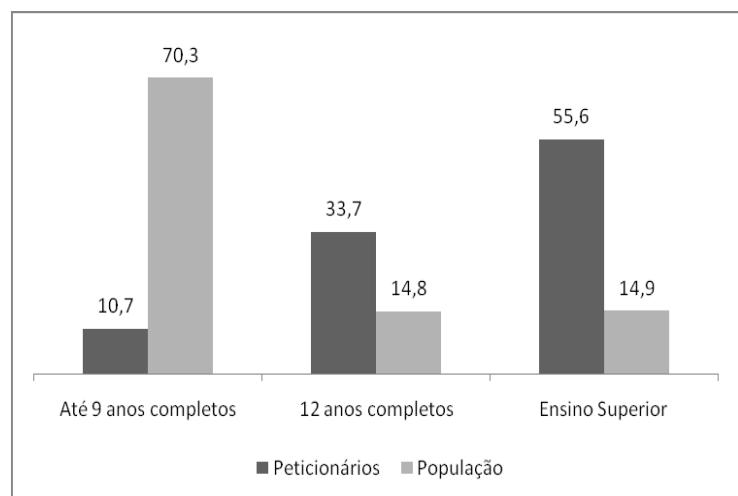
Notas: Portugal (n=192); Escócia (n=368), Alemanha (n=350)

Dos três sistemas tidos em consideração, o sistema português é aquele que reflete uma maior desigualdade no que diz respeito a este indicador, com um nível de participação no direito de petição de cidadãos ativos muito acima do peso que representam na sociedade. Esta diferença é estatisticamente significativa, tanto em relação à Escócia ($Z_{Ativos}=9,468$; $p<.05$) como à Alemanha ($Z_{Ativos}=4,164$; $p<.05$). Tal como em Portugal, também na Alemanha este grupo constitui o principal grupo de petionários, embora com um peso mais baixo (64,8%). Já no caso escocês, a maioria dos petionários enquadrava-se, quanto à situação profissional, na categoria de “inativos” (48,6%), contra 39,8% de “ativos”.

6.2.6. Instrução

Aos inquiridos foi-lhes perguntado também qual o seu nível de instrução: “Qual o nível de instrução mais elevado que tinha atingido (na altura em que apresentou a petição)?” (pergunta G15).

Figura 6.22. Nível de instrução – Peticionários Vs.. População portuguesa (em %)



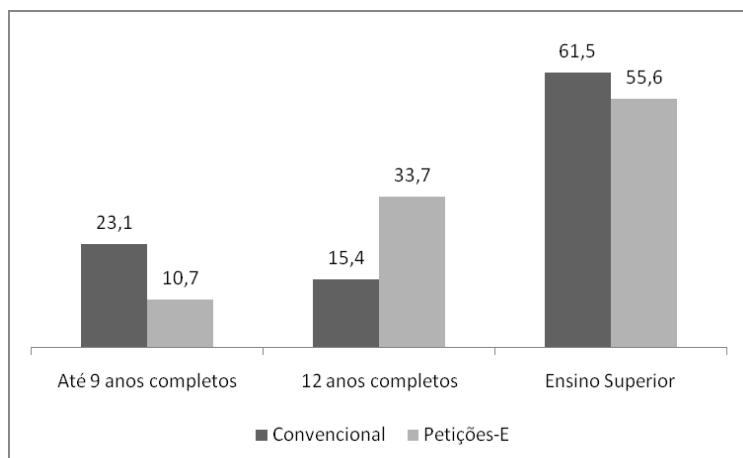
Fonte: peticionários: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; População portuguesa: População: Inquérito aos Cidadãos Portugueses (Freire, Viegas e Lisi 2012)

Nota: peticionários (n=196); População portuguesa (n=1203)

Mais de metade dos peticionários completou o ensino superior (politécnico ou universitário – licenciatura ou superior) e um terço fez doze anos completos de estudos (secundário). Isto sugere, como seria de esperar, que o nível de instrução dos peticionários situa-se muito acima da média da população portuguesa ($Z=-13,064$, $p<.05$) (apenas 15% da população portuguesa tem formação superior¹⁵⁸). Consequentemente, existe uma diminuta representação da população com menos estudos. Com efeito, apenas cerca de 11% dos inquiridos fez, no máximo, 9 anos de escolaridade completa, o que contrasta com os dados da população portuguesa (em que 70,3% só completou até 9 anos de escolaridade) ($Z=-15,937$, $p<.05$) e 33,7% dos inquiridos tem doze anos completos de escolaridade, muito acima dos 14,8% da população portuguesa ($Z=6,465$, $p<.05$).

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Figura 6.23. Anos de escolaridade completa – sistema Convencional Vs. Petições-E (em %)



Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

Nota: Sistema Convencional - 1999-2005 (n=26); Petições-E - 2005-2012 (n=196)

Na figura 6.23, podemos ver qual o impacto da entrada em vigor do sistema de petições-E no que diz respeito ao nível de instrução dos peticionários. Segundo os dados recolhidos no inquérito, observa-se um crescimento significativo das petições oriundas de cidadãos com nível de instrução intermédio (12 anos de escolaridade), o que aconteceu à custa de uma diminuição

¹⁵⁸ Estes valores também são confirmados pelos Censos 2011.

do peso dos peticionários com 9 ou menos anos de escolaridade, bem como de uma ligeira diminuição do peso dos que têm formação superior¹⁵⁹.

Este dado parece contrariar em parte a nossa expectativa de que as petições-E agravariam a sobre-representação dos que têm mais recursos educativos. Assim, esperávamos que fosse o grupo de cidadãos com mais habilitações (ensino superior) a aproveitar mais esta oportunidade oferecida pelas novas tecnologias. Não parece ter sido o que aconteceu. Segundo os dados do inquérito, aqueles que veem o seu peso aumentar são os cidadãos que completaram o ensino secundário (doze anos de escolaridade). No entanto, aquela expectativa também se confirma em parte, na medida em que se verifica uma diminuição dos peticionários menos instruídos (até 9 anos de escolaridade), em benefício dos peticionários com nível de instrução intermédio.

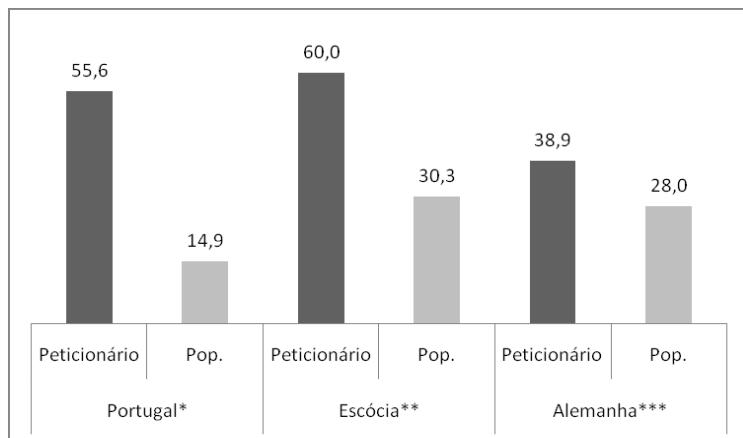
É verdade que esta variação parece acompanhar de algum modo a evolução do nível de instrução da população portuguesa, que viu, na última década, a proporção de cidadãos com doze anos de escolaridade aumentar de 23% para 32%. Com efeito, os censos de 2011 revelam, em comparação com os de 2001, uma diminuição dos cidadãos com menos habilitações (sem qualquer nível de instrução concluído, primário incompleto), que passam de 18% para 10%, em benefício dos que concluíram 9 e 12 anos de escolaridade (que passam de 38% para 50% e 23% para 32%, respetivamente), o que ajudará a explicar a variação referida nesta camada da população. Contudo, é igualmente verdade que também se regista, no mesmo período, um aumento significativo dos que concluíram formação superior (a percentagem de licenciados sobe de 9% para 15%). Ora, como se viu, o peso destes últimos diminuiu ligeiramente no universo de peticionários.

Atendendo ao que se expôs, a nossa interpretação vai no sentido de que o sistema de petições-E parece contribuir, ainda que de forma tímida, para contrariar a sobre-representação dos cidadãos com mais recursos educativos. No entanto, este contributo é mitigado pela diminuição da representação da população menos instruída. Assim, parecem ser apenas parcialmente atingidos objetivos de “inclusão e igualdade” a este nível.

¹⁵⁹Atendendo a que os dados em causa não respeitam os pressupostos para aplicação do teste do Qui-quadrado (16% - menos de 20% - das células tem casos esperados inferiores a 5), este não foi aplicado.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Figura 6.24. Formação superior em Portugal, Escócia e Alemanha – Peticionários Vs. População (em %)



Fonte: Portugal: Inquérito aos Peticionários 1999-2012 e Inquérito aos Cidadãos Portugueses (Freire, Viegas e Lisi 2012); Escócia (Carman 2014), Alemanha (Riehm, Böhle, e Lindner 2014, e OCDE: *education at glance* 2013)

Notas: Portugal (n=196); Escócia (n=368), Alemanha (n=210)

* 2005-2012

** 2009-2014

*** 2008-2009

De acordo com a figura 6.24, em qualquer um dos três países os peticionários têm um nível de educação superior à média das respetivas populações.

Portugal parece ser o país onde os cidadãos com formação superior estão mais sobre-representados no sistema de petições, com uma diferença bem superior a 200% (o valor correspondente ao cociente entre as duas proporções é de 3,73). Segue-se a Escócia, em que a representação deste grupo é sensivelmente do dobro do seu peso na sociedade. Finalmente, a Alemanha, onde o equilíbrio é maior, registando uma diferença de apenas 39% relativamente à população alemã com formação superior. Neste último caso, e conforme observam Riehm, Böhle, e Lindner (2014), contribui a elevada percentagem que o sistema alemão tem de peticionários jovens, ainda sem idade para terem completado qualquer tipo de formação superior.

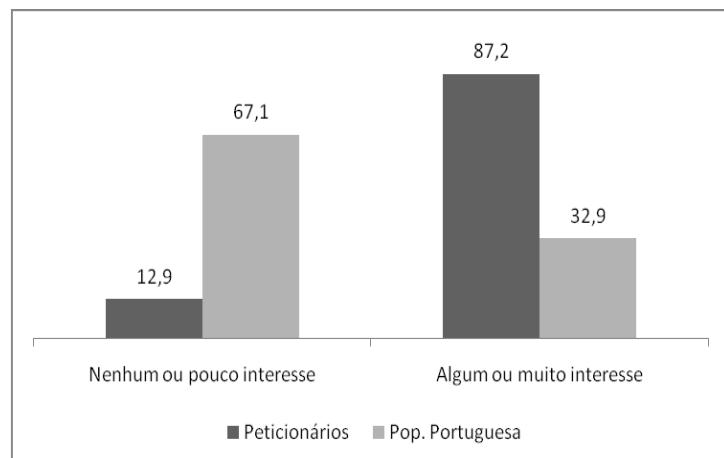
Na análise comparativa entre os diferentes países é possível observar que não existem diferenças estatisticamente significativas entre a proporção de peticionários com o ensino superior observada entre Portugal e a Escócia ($Z = -1,010$; $p > .05$). No entanto,

comparativamente à Alemanha, as diferenças são estatisticamente significativas ($Z= 3,369$; $p<.05$). Este último apresenta uma proporção significativamente inferior de peticionários com o ensino superior completo quando comparado com Portugal.

6.2.7. Interesse pela política

No âmbito da participação política e associativa dos inquiridos, perguntou-se qual o seu interesse pela política: “De uma maneira geral, qual o seu interesse pela política: tem muito interesse, algum interesse, pouco interesse ou nenhum interesse?” (pergunta B5).

Figura 6.25. Interesse pela política – Peticionários Vs. População portuguesa (em %)



Fonte: Peticionários: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; População: Inquérito aos Cidadãos Portugueses (Freire, Viegas e Lisi 2012)

Nota: peticionários (n=194); População (n=1190)

A grande maioria dos peticionários manifesta-se com muito ou com algum interesse na política, com menos de 13% a dizerem ter pouco ou nenhum interesse. Estes dados mostram que os peticionários revelam um interesse pela política muito acima da média da população portuguesa. Conforme se pode ver na figura 6.25, apenas cerca de 33% dos portugueses se declaram interessados na política, com a grande maioria (67%) a manifestar nenhum ou pouco interesse, sendo esta diferença estatisticamente significativa ($Z=14,286$; $p<.05$).

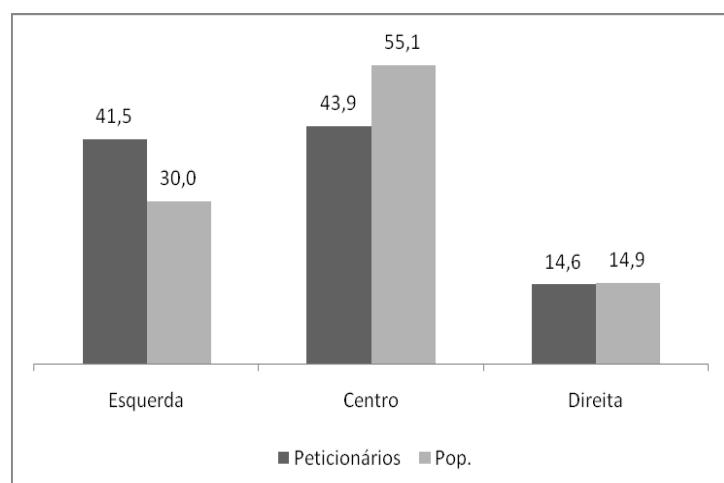
Impacto das petições eletrónicas (2005)

A comparação dos dados referentes ao período anterior e posterior à introdução das petições-E não revela grandes diferenças, com a percentagem de peticionários a manifestarem interesse pela política perto dos 90%.

6.2.8. Autoposicionamento ideológico

Na pergunta D8 pedimos para os inquiridos se posicionarem numa escala esquerda/direita: “Em política é usual falar-se da “esquerda” e da “direita”. Como é que se posicionaria nesta escala, em que 0 representa a posição mais à esquerda e 10 a posição mais à direita?” (pergunta D8).

Figura 6.26. Autoposicionamento ideológico – Peticionários Vs. População portuguesa (em %)



Fonte: Peticionários: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; População: Inquérito aos Cidadãos Portugueses (Freire, Viegas e Lisi 2012)

Nota: peticionários (n=171); População (n=933)

"Esquerda"=0 a 3; "Centro"=4 a 6; "Direita"= 7 a 10

Recodificámos as respostas sobre o autoposicionamento ideológico criando uma variável com três escalões: "esquerda", "centro" e "direita". Deste modo, obtivemos os resultados acima apresentados, que sugerem que uma grande maioria dos peticionários inquiridos se posiciona, do

ponto de vista ideológico, à esquerda (41,5%) e ao centro (43,9%). Apenas uma minoria se considera de direita (14,6%).

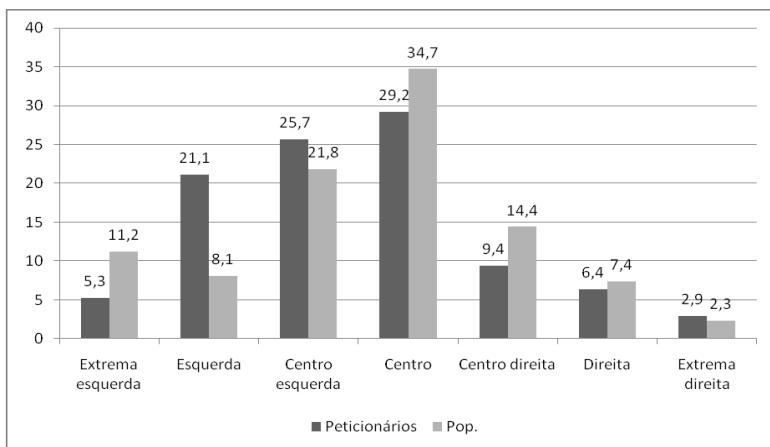
Confrontados estes dados com os da população portuguesa, verificamos que os peticionários parecem ser um pouco mais de esquerda, menos ao centro e representam fielmente a proporção dos cidadãos de direita. Estas conclusões são suportadas pelos testes estatísticos de comparação de proporções entre duas amostras ($Z_{\text{Esquerda}}=2,969$; $p<.05$, $Z_{\text{Centro}}=2,969$; $p<.05$, $Z_{\text{Direita}}=2,969$; $p<.05$).

Deste modo, não se confirma a expectativa do início deste trabalho de que os peticionários se situariam ideologicamente mais à direita, por serem estes mais propensos a aderir a formas institucionais de participação política, replicando os preditores da participação institucional de índole política (Viegas, Teixeira e Amador 2015).

Com vista a conseguirmos uma análise um pouco mais fina, recodificámos as respostas sobre o autoposicionamento ideológico, criando uma variável com sete escalões: "extrema-esquerda", "esquerda", "centro-esquerda", "centro", "centro-direita", "direita" e "extrema-direita".

De acordo com os dados do inquérito, os peticionários situam-se mais à esquerda e, dentro desta, entre a esquerda e o centro-esquerda, obtendo o extremo (extrema-esquerda) uma percentagem residual. Curiosamente, a principal diferença que notamos em comparação com a população portuguesa é um maior posicionamento desta na extrema-esquerda (11,2%, contra 5,3% dos peticionários) do que à esquerda (8,1%, contra 21,1% dos peticionários), o que está em linha, como veremos mais à frente, com a maior participação neste instrumento de participação de cidadãos que se dizem identificar com a CDU (PCP/PEV), coligação partidária que se encontra claramente sobre-representada.

Figura 6.27. Autoposicionamento dos peticionários (extrema esquerda à extrema direita) - Peticionários Vs.. População portuguesa (em %)



Fonte: Peticionários: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; População: Inquérito aos Cidadãos Portugueses (Freire, Viegas e Lisi 2012)

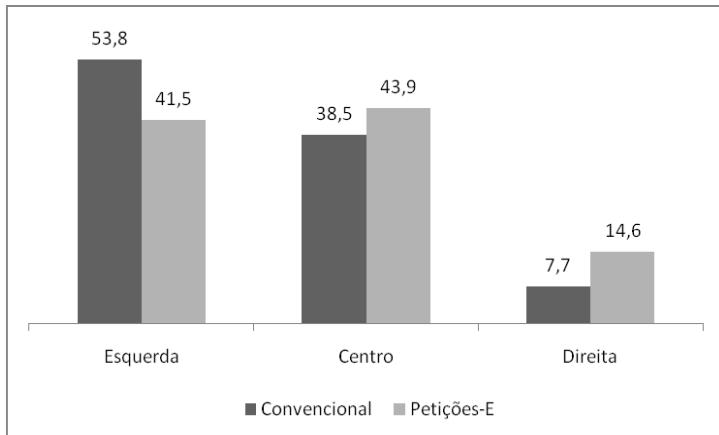
Nota: peticionários (n=171); População (n=933)

"Extrema-esquerda"=0; "Esquerda"=1 e 2; "Centro-esquerda"= 3 e 4; "Centro"=5; "Centro-direita"= 6 e 7; "Direita"= 8 e 9; "Extrema-direita"= 10

De facto, os testes indicam não existirem diferenças estatisticamente significativas entre os peticionários e a população portuguesa no que respeita aos que se autoposicionam como sendo de centro-esquerda ($Z=1,124$; $p>.05$), Centro ($Z=-1,397$; $p>.05$), centro direita ($Z=-1,752$; $p>.05$), Direita ($Z=-0,464$; $p>.05$) e extrema-direita ($Z=0,472$; $p>.05$). As grandes diferenças entre os dois grupos, como acima indicado, verificam-se entre os que se autoposicionam como sendo de extrema-esquerda ($Z=-2,334$; $p<.05$) e de esquerda ($Z=-5,183$; $p<.05$). Destacando-se uma sobre-representação deste último grupo entre os peticionários.

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Figura 6.28. Autoposicionamento ideológico – sistema Convencional Vs. Petições-E (em %)



Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

Nota: Sistema Convencional - 1999-2005 (n=26); Petições-E - 2005-2012 (n=171)

Comparando o autoposicionamento dos inquiridos antes a após as petições-E, é possível notar algumas ligeiras alterações, nomeadamente quanto ao peso dos peticionários que se identificam com a esquerda, que diminui (passa de cerca de 54% para 42%), em benefício daqueles que manifestam identificação com o centro político (que sobe ligeiramente de 39% para 44%) e com a direita (que vê o seu peso aumentar de 8% para 15%)¹⁶⁰.

Tendo em consideração os dados da população portuguesa, podemos retirar que, a ter havido algum impacto das petições-E, este foi positivo, aproximando ligeiramente o perfil dos peticionários da população portuguesa, embora, como notado acima, ainda exista uma sobre-representação dos cidadãos que se identificam com a esquerda e, embora menos notória, uma sub-representação dos cidadãos que se situam ao centro do espectro político.

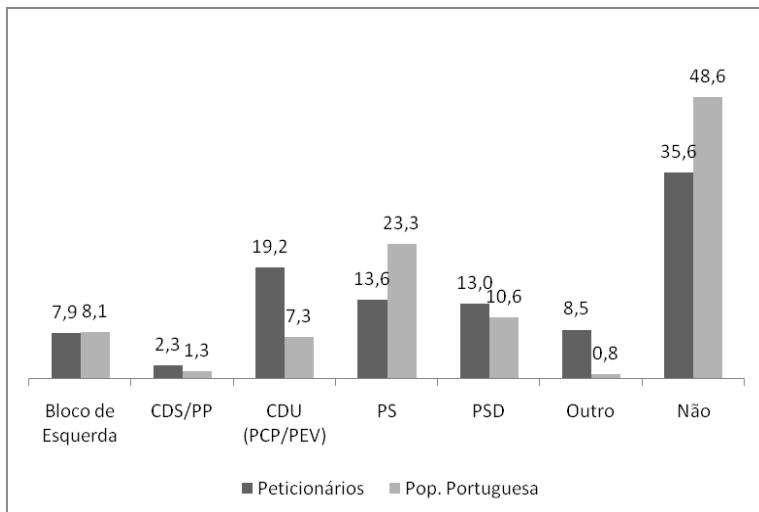
6.2.9. Identidade partidária

Na pergunta D9, perguntou-se aos inquiridos se existe algum partido do qual se sintam mais próximos, solicitando-se, em caso de resposta afirmativa, a indicação de qual partido,

¹⁶⁰ Atendendo a que os dados em causa não respeitam os pressupostos para aplicação do teste de independência do Qui-quadrado (16% - menos de 20% - das células tem casos esperados inferiores a 5), este não foi aplicado.

identificando-se numa lista os principais partidos (os que tinham, na altura, representação parlamentar).

Figura 6.29. Identidade partidária – Peticionários Vs. População portuguesa (em %)



Fonte: Peticionários: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; População: Inquérito aos Cidadãos Portugueses (Freire, Viegas e Lisi 2012)

Nota: peticionários (n=137); População (n=1134)

De acordo com o quadro acima, a maioria dos peticionários não se identifica com nenhum dos partidos referidos (cerca de 44%). Isto pode estar relacionado com uma das características deste direito, ou seja, com o facto de o seu exercício não representar qualquer forma de apoio a um partido (contrariamente, por exemplo, ao direito de voto), podendo ser, assim, mais apelativo para os que estão mais à margem do sistema. No entanto, e tendo em conta o momento em que o inquérito foi realizado (final de 2013 até meados de 2014), em plena crise financeira, com reflexos na confiança dos cidadãos na política e nas suas instituições (Freire 2012, Lobo 2013), não é de descartar, antes pelo contrário, a contaminação desta conjuntura na resposta a esta pergunta.

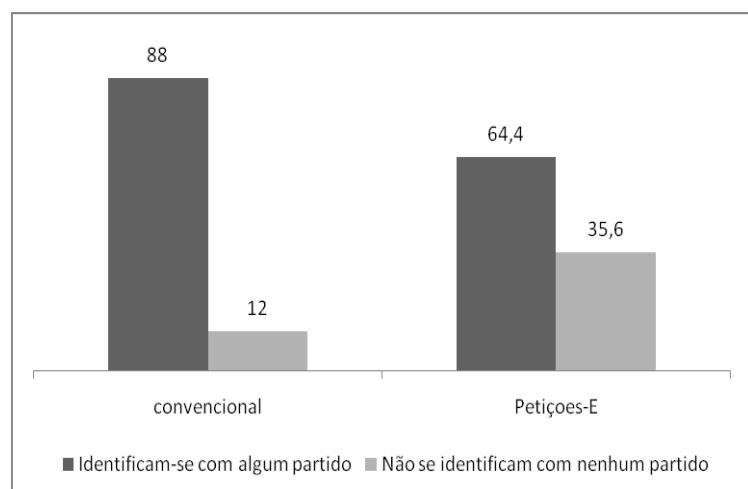
Esta elevada proporção de peticionários que não se identifica com nenhum dos partidos assinalados vai ao encontro do sentimento da população portuguesa, que mostra, no entanto, uma percentagem significativamente mais expressiva (49%) ($Z=-2,879$; $p<.05$). Há, porém, uma diferença que vale a pena sublinhar, que consiste em 8,5% dos peticionários se identificarem com outros partidos, que não os da representação parlamentar (na altura em que foi realizado o inquérito eram estes os partidos com assento na Assembleia da República), quando na população portuguesa não chega a 1% ($Z=6,723$; $p<.05$).

Apesar das considerações feitas, mais de metade dos inquiridos manifesta preferência por um dos partidos políticos com representação parlamentar. A grande maioria dos peticionários

identifica-se com partidos da área da esquerda ou do centro-esquerda (cerca de 40%), sendo a CDU (i.e. PCP e PEV) a que recolhe maior preferência, encontrando-se claramente sobre-representada ($Z=4,697$; $p<.05$) – o que se deverá a um tipo de eleitorado mais propenso a formas de ação política de protesto (cfr. Viegas, Belchior e Seiceira 2010) - ao passo que o PS é o que tem o peso mais contrastante com o que apresenta entre a população em geral (13,6% Vs. 23,3% $Z=-2,578$; $p<.05$). A direita e o centro direita recolhem cerca de 15% das manifestações dos inquiridos, quase todos no PSD, apenas um pouco acima dos 12% que manifesta esta preferência partidária no inquérito à população. Ou seja, não se verificam diferenças estatisticamente significativas entre os petionários e a população portuguesa relativamente aos que se identificam com o PSD ($Z=0,853$; $p>.05$) e com o CDS-PP ($Z=-0,938$; $p>.05$), o que contribui de forma positiva para a eficácia do sistema.

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Figura 6.30. Identidade partidária - sistema convencional Vs. petições-E (em %)



Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

Nota: Sistema Convencional - 1999-2005 (n=25); Petições-E - 2005-2012 (n=177)

No que diz respeito à identidade partidária, o perfil dos petionários regista algumas alterações interessantes com a transição do sistema convencional para o sistema de petições-E.

Em primeiro lugar, é notória a subida de petionários que dizem não se identificar com nenhum partido, passando de uns modestos 12% para mais de 35,6%, sendo esta subida

estatisticamente significativa ($\chi^2(1)=0,033$, $p<.05$). Como assinalado, sobe ainda a percentagem de peticionários que se identificam com outros partidos, além dos representados no parlamento. A nosso ver, isto pode encontrar explicação em dois fatores.

Por um lado, o alargamento do universo de peticionários a novos públicos, nomeadamente a grupos mais jovens, conforme é sugerido acima, encontra uma das suas manifestações neste indicador, sugerindo um público menos militante e menos familiarizado com a política partidária do que os peticionários do sistema convencional. Se refletir efetivamente que o direito de petição chegou a um público onde antes não chegava isto configuraria um reforço significativo da sua eficácia, nomeadamente da que foi promovida pelas petições-E.

Contudo, e como já foi aflorado, esta desafeição partidária também pode traduzir um maior desencantamento político, manifestado em vários estudos (Freire 2012; Lobo 2013; Magalhães 2013) através da crescente desafeição não apenas com os partidos mas também com as instituições políticas. Porém, se assim fosse, seria razoável supor que também afetaria o juízo dos peticionários convencionais, o que não parece ter acontecido.

Aliás, a anterior interpretação é ainda reforçada com outro dado, que é a descida de todos os partidos com os quais os peticionários dizem identificar-se, com destaque para a descida da CDU (de 28% para 19,2%) e, principalmente, do PS, que cai para menos de metade (de 32% para 13,6%)¹⁶¹.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

O estudo de Carman (2006) sobre o sistema escocês também se debruçou sobre esta questão da identidade partidária, tendo também revelado uma percentagem considerável de inquiridos que declararam não se identificar com nenhum partido (cerca de 35%), contrastando com os dados da população escocesa (que atribuem apenas 13% aos cidadãos que não se identificam com nenhum partido), sugerindo que, também na Escócia – como em Portugal – o sistema de petições-E conseguiu atrair cidadãos que se encontram mais afastados da vida político-partidária, apesar de, como vimos, terem bastante interesse na política.

¹⁶¹ Inquéritos aos peticionários 1999-2012 (sistema convencional, n=25; petições-E, n=177)

6.2.10. Participação política e associativa

Em relação a esta dimensão, pediu-se aos inquiridos que dissessem, “para cada uma das diferentes formas de ação política referidas, se alguma vez fez, se não fez mas admite fazer ou se não fez e não admite fazer em qualquer circunstância” (pergunta B6).

Interessa-nos, pois, conhecer quais os hábitos de participação política dos peticionários, com vista a compreender em que medida se distinguem dos hábitos de participação da generalidade dos cidadãos portugueses. Ou seja, analisamos como é que estes cidadãos, que tomaram a iniciativa de participar através desta ferramenta de participação convencional, se envolvem noutras atividades de natureza política e social.

Por outro lado, temos a expectativa de que a modernização deste direito (nomeadamente tornando mais informal o seu uso) tenha alargado o exercício deste direito a populações que habitualmente não recorrem a ele e estão menos acostumadas a participar, sendo este um dos objetivos que perpassa as modernizações do direito de petição (em Portugal e nos restantes países, como vimos na Parte II). Deste segundo ponto, tratamos a seguir, a propósito da comparação entre os dois tipos de sistema (“impacto das petições-E”).

Quadro 6.4. Formas de ação política já realizadas - Peticionários Vs. População portuguesa (em %)

			n	p	Z	Sig
Participação convencional	Contactar diretamente um político ou um governante	Peticionários	195	0,579	17,02938337	*
		População	1191	0,094		
	Colar cartazes, escrever slogans nas paredes ou distribuir panfletos	Peticionários	189	0,259	8,515562463	*
		População	1195	0,066		
	Contactar ou aparecer nos meios de comunicação social	Peticionários	184	0,522	17,36200524	*
		População	1187	0,065		
	Ser membro de uma associação	Peticionários	194	0,624	13,13464337	*
		População	1177	0,185		
	Participar em manifestações ou protestos legais	Peticionários	188	0,495	7,42631959	*
		População	1197	0,236		
Participação não convencional	Assinar abaixo-assinados ou petições promovidas por outros	Peticionários	187	0,861	13,98401478	*
		População	1190	0,323		
	Participar em greves	Peticionários	194	0,438	5,535448162	*
		População	1197	0,247		
	Ocupar edifícios ou fábricas	Peticionários	186	0,027	0	n
		População	1186	0,027		
	Bloquear uma estrada ou uma linha férrea	Peticionários	183	0,055	3,257483779	*
		População	1189	0,017		
	Comprar / recusar-se a comprar produto por razões políticas, éticas ou ambientais	Peticionários	186	0,581	14,04459304	*
		População	1161	0,138		
Participação não convencional	Colaborar com Movimento de intervenção política que não um partido	Peticionários	193	0,42	16,0350502	*
		População	1175	0,047		
	Participar num fórum ou grupo de discussão política na Internet	Peticionários	185	0,459	16,89512775	*
		População	1194	0,05		
Participação não convencional	Provocar danos materiais em espaços públicos	Peticionários	194	0	-0,763876351	n
		População	1201	0,003		

Fonte: Inquérito aos peticionários 1999-2012; Inquérito aos Cidadãos Portugueses (Freire, Viegas e Lisi 2012)

Quanto à comparação com os hábitos de participação política da população portuguesa, os dados do inquérito mostram que os peticionários têm, em todas as formas de participação aí referidas (com a exceção de provocar danos materiais em espaços públicos ou ocupar edifícios ou fábricas, embora a variação não seja significativa), um nível de participação significativamente acima da média.

Esta descoberta não é de estranhar, na medida em que a participação institucional de índole política em Portugal (convencional e não convencional) é, considerando o quadro da Europa Ocidental, muito baixa, o que resulta em grande parte da sua democratização tardia, que se seguiu ao mais longo período ditatorial na Europa Ocidental, que se prolongou praticamente até ao início do ultimo quartil do século XX (Viegas, Belchior e Seiceira 2010), mas também ao peso dos partidos políticos na vida política nacional, nomeadamente ao nível da participação dos mecanismos de participação dos cidadãos, tantas vezes monopolizando-os (Braga da Cruz 1995).

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Como referido, interessa-nos também conhecer em que medida o sistema e petições-E logrou trazer para o direito de petição grupos de cidadãos com menos hábitos de participação, um dos objetivos da participação eletrónica em geral e da modernização dos sistemas de petições, em particular.

Do quadro 6.5 parece resultar com alguma clareza que os peticionários do sistema de petições-E estão menos habituados a participar politicamente do que os do sistema de petições convencional. É que resulta de 13 das 16 perguntas colocadas aos peticionários. A única pergunta em que os peticionários do sistema de petições-E se distinguem claramente dos convencionais é a que se prende com a “compra deliberada ou recusa de compra de algum produto por razões políticas, éticas ou ambientais”, formas de ação tipicamente de protesto, e que registam, aliás, na última década, também um crescimento entre a população portuguesa (Viegas, Teixeira e Amador 2015)

Estes dados sugerem que o objetivo de atrair novos grupos de cidadãos foi, nesta dimensão, bem-sucedido, robustecendo a eficácia deste direito, de acordo com os critérios acima delineados, promovendo a inclusão, o envolvimento dos cidadãos com a *res publica*, e a igualdade dos cidadãos.

Quadro 6.5. Formas de ação política já realizadas - sistema Convencional Vs. Petições-E (em%)

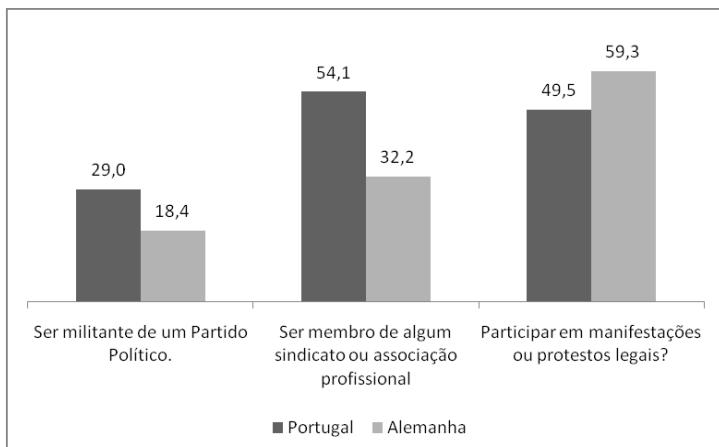
		Convencional (n=27)	Petições-E (n=194)
Participação convencional	Ser membro de algum sindicato ou associação profissional?	66,7%	54,1%
	Escrever uma carta/mail para um meio de comunicação social (jornal, rádio, tv)?	65,4%	64,3%
	Contactar diretamente um político ou um governante (na rua, por carta/mail ou telefone).	74,1%	57,9%
	Colar cartazes, escrever slogans nas paredes ou distribuir folhetos.	50,0%	25,9%
	Contactar ou aparecer nos meios de comunicação social.	59,3%	52,2%
	Ser militante de um Partido Político.	46,2%	29,0%
Participação não convencional	Ser membro de uma associação.	88,5%	62,4%
	Participar em manifestações ou protestos legais?	77,8%	49,5%
	Assinar abaixo-assinados ou petições promovidas por outros?	96,2%	86,1%
	Participar em greves.	52,0%	43,8%
	Ocupar edifícios ou fábricas.	11,1%	2,7%
	Bloquear uma estrada ou uma linha férrea.	4,0%	5,5%
	Comprar deliberadamente/ ou recusar-se a comprar algum produto por razões políticas, éticas ou ambientais.	33,3%	58,1%
	Colaborar com um Movimento de Intervenção Política que não um partido.	48,1%	42,0%
	Participar num fórum ou grupo de discussão política na Internet (blogue, etc.)	44,4%	45,9%
	Provocar danos materiais em espaços públicos.	0,0%	0,0%

Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

Nota: Sistema Convencional - 1999-2005; Petições-E - 2005-2012

Contextualização com o caso da Alemanha

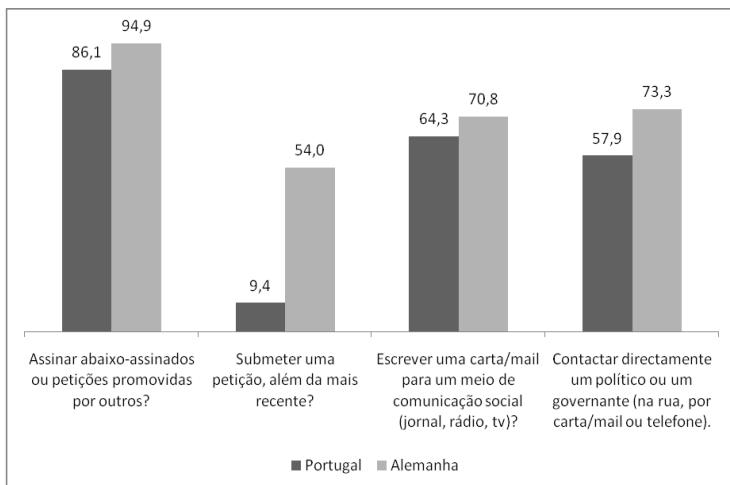
Figura 6.31. Participação partidária, sindical e participação em protestos – Portugal Vs. Alemanha



Fonte: Portugal: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; Alemanha (Lindner e Riehm 2011)

Notas: Portugal (n=194); Alemanha (n=350)

Figura 6.32. Abaixo-assinados, petições, contacto com os *media* e com políticos - Portugal Vs. Alemanha



Fonte: Portugal: Inquérito aos Peticionários 1999-2012; Alemanha (Lindner e Riehm 2011)

Notas: Portugal (n=194); Alemanha (n=350)

Com vista a compararmos os dados dos peticionários do sistema português com o alemão, recorremos aos mesmos indicadores do estudo de Lindner e Riehm (2011), que se apresentam nas figuras 6.31 e 6.32.

Tal como em Portugal, também os peticionários do sistema de “petições públicas” alemão são, em média, mais ativos politicamente do que a população alemã. Dois dados merecem realce.

Por um lado, a sugestão de que os peticionários portugueses são mais ativos do que os alemães em termos de militância partidária e sindical. Isto não reflete as diferenças entre as sociedades portuguesa e alemã, a última mais igualitária e com níveis mais elevados de participação política (convencional e não convencional) dos cidadãos (Viegas, Teixeira e Amador 2015). Deste modo, podemos ensaiar uma explicação para a diferença revelada pelos dados, que consiste no sistema de petições português ser mais desigual em comparação com o alemão, com um nível de sobre-representação de determinados grupos da população, tradicionalmente mais ativos, muito superior. Por outro lado, também se pode ver aqui refletido o elevado número de peticionários que se dizem identificar com a CDU (PCP e PEV), conforme vimos *supra*.

Porém, outro dado a registar com interesse é que, contrariamente ao que se passa em Portugal, no sistema alemão os peticionários do sistema de petições-E revelam-se, de um modo geral, mais ativos politicamente do que os do sistema convencional. Deste modo, as petições-E parecem ter contribuído para o agravamento das desigualdades existentes na participação da sociedade, ao atrair cidadãos altamente mobilizados e politicamente ativos (Lindner e Riehm 2011). Recorde-se a circunstância peculiar do enquadramento institucional do sistema de petições alemão, que, como referimos, criou um sistema de petições-E (as “petições públicas”, exclusivamente eletrónico) em paralelo com o sistema convencional, mantendo, assim, muitos (a esmagadora maioria) dos peticionários à margem do sistema de petições-E. Pelo contrário, o sistema português, por ser uno, passou a integrar todos os peticionários no sistema de petições-E desde o início da sua implementação, em 2005. O mesmo se pode dizer em relação ao sistema de petições escoceses. Em ambos os casos, são integrados no sistema mesmo cidadãos que não tenham qualquer experiência com as chamadas Novas Tecnologias. Com efeito, qualquer cidadão que submeta uma petição em papel, apenas com assinaturas em papel, terá a sua petição publicada no *site* das petições do sistema português e escoceses, assim como o respetivo processo e relatório final. Contrariamente ao que se passa na Alemanha.

No que diz respeito ao sistema escocês, dispomos apenas de dados relativamente à comparação entre o nível de envolvimento comunitário dos peticionários e os da população escocesa. De acordo com Carman (2006), os peticionários mostram-se muito mais participativos e envolvidos com a comunidade (através de organizações voluntárias, como associações e clubes

desportivos), do que a generalidade dos escoceses. Cerca de 75% dos peticionários declararam ter participado em organizações deste género, contra apenas 30% da população escocesa¹⁶².

6.2.11. Confiança nas instituições políticas

Em relação à confiança nas instituições políticas, perguntou-se aos peticionários para indicarem “das seguintes instituições, diga qual o grau de confiança que lhe inspira cada uma delas” (pergunta C7).

No que diz respeito às perguntas sobre a confiança nas instituições políticas, aproveitámos as mesmas perguntas colocadas no inquérito aos cidadãos (Freire, Viegas e Lisi 2012), com vista a estabelecer, assim, uma comparação entre os peticionários e a população em geral.

Conforme se pode ver no Quadro 6.6, das instituições políticas aí referidas, aquela em relação à qual se nota maior diferença entre a confiança manifestada pelos peticionários e a da população portuguesa é na confiança no Parlamento (diferença de 0,43 a favor dos peticionários). Do mesmo quadro retira-se, aliás, que as únicas diferenças estatisticamente significativas são, precisamente, as que se prendem com a confiança no Parlamento ($t(1095)=6,7219; p<,05$) e com a confiança no Governo ($t(1095)=3,7300; p<,05$). Isto sugere que, em comparação com a generalidade da comunidade portuguesa, os peticionários tendem a confiar mais no parlamento e, também, no Governo, o que não é estranho estando em causa um direito que, mesmo tendo em conta que, como referido, pode ter contornos de um direito de protesto, é exercido perante o Parlamento, dirigindo-lhe um pedido para que aprecie a sua pretensão.

¹⁶² Carman (2006), com base nas respostas dos escoceses ao inquérito do *British Election Study 2005* (BES 2005), disponível em <http://www.britishelectionstudy.com/data-object/2005-bes-post-election-survey/>

Quadro 6.6. Confiança nas instituições políticas - Peticionários Vs. População portuguesa

	Média	Desvio Padrão	n	valor t	graus de liberdade	P para região crítica de t +/-1,962
Confiança no parlamento						
Peticionários	2,36	0,954	182	6,721887177	1095	*
População	1,93	0,751	915			
Confiança nos partidos políticos	Média	Desvio Padrão	n	valor t		
Peticionários	1,82	0,784	182	0,162145033	1095	n
População	1,81	0,755	915			
Confiança na Presidência da República	Média	Desvio Padrão	n	valor t		
Peticionários	2,12	0,923	182	0,141501261	1095	n
População	2,11	0,86	915			
Confiança no Governo de Portugal	Média	Desvio Padrão	n	valor t		
Peticionários	1,88	0,874	182	3,730009486	1095	*
População	1,65	0,735	915			

Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012 e Inquérito aos Cidadãos Portugueses (Freire, Viegas e Lisi 2012)

Nota: escala de Likert de 1 (nenhuma confiança) a 4 (muita confiança)

Recorde-se que levantámos acima a hipótese de, tal como parece ter ocorrido na Escócia, a avaliação dos peticionários em relação ao sistema de petições dever influenciar o nível de apoio às instituições políticas e, em especial, ao parlamento. É o que veremos no capítulo 7.7.

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Quadro 6.7. Confiança nas instituições políticas – sistema convencional Vs. petições-E

	Convencional (n=27)		Petições-E (n=190)	
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Confiança no Parlamento	2,52	,893	2,36	,954
Confiança nos Partidos Políticos	2,19	,786	1,82	,784
Confiança na Presidência da República	2,30	1,068	2,12	,923
Confiança no Governo de Portugal	1,93	,997	1,88	,874

Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

Nota: escala de Likert de 1 (nenhuma confiança) a 4 (muita confiança)

De um modo geral, os peticionários do sistema de petições-E mostram-se menos confiantes nas instituições políticas, nomeadamente no Parlamento, quando comparados com os peticionários do sistema convencional. Este é um dado que contraria em parte a expectativa que tínhamos no início da nossa investigação e que consistia na hipótese de que o sistema de petições-E, através de um maior retorno aos peticionários por via do processo e da maior publicidade deste sistema, teria como consequência uma apreciação mais favorável dos cidadãos em relação às instituições políticas, em particular ao parlamento.

Contudo, também podemos verificar que o Parlamento é, em ambos os sistemas, destacadamente, a instituição que recolhe globalmente uma apreciação mais favorável, sendo esta sempre positiva (superior a 2).

Os resultados em análise refletem, a nosso ver, a descida na confiança nas instituições políticas que se verifica na população portuguesa (Freire 2012, Magalhães 2013), bem como o facto de a idade dos peticionários ter igualmente descido, sendo de esperar, na linha de Inglehart (1997), que estes, educados num ambiente pós-materialista, sejam mais críticos das instituições políticas tradicionais. Como apontam vários estudos sobre a confiança institucional, indivíduos mais velhos revelam, por seu turno, maior tendência para confiar mais nas instituições políticas e sociais.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Contrariamente ao que sucede com os peticionários portugueses, os peticionários escoceses parecem, em geral, confiar menos nas instituições políticas do que a população escocesa, merecendo o parlamento escocês sensivelmente o mesmo nível de confiança entre os dois grupos (Carman 2006).

6.2.12. O caso português: síntese do perfil do peticionário (convencional Vs. petições-E)

Quadro 6.8. Quadro síntese do perfil dos peticionários

	Convencional	Petições-E	Pop.	Impacto das petições-E no sistema	
<i>Origem geográfica</i>	47% da AM Lisboa	51% da AM Lisboa	27% da AM Lisboa	±	<i>Sem impacto</i>
<i>Sexo</i>	77% homens	77% homens	48% homens	±	
<i>Idade (média)</i>	53 anos	44 anos	42 anos	+	<i>Igualdade e inclusão</i>
<i>Peticionários estreantes</i>	66%	91%		+	
<i>Ocupação profissional (cidadãos ativos)</i>	65%	82%	43%	±	<i>Igualdade e inclusão</i>
<i>InSTRUÇÃO (ensino superior)</i>	62%	56%	15%	±	<i>Sem impacto</i>
<i>Interesse p/ política</i>	93%	87%	33%	±	<i>Sem impacto</i>
<i>Autoposicionamento ideológico</i>	54% (esquerda) 39% (centro) 8% (direita)	42% (esquerda) 44% (centro) 15% (direita)	30% (esquerda) 55% (centro) 15% (direita)	+	<i>Igualdade e inclusão</i> <i>Envolvimento na res publica</i>
<i>Identidade partidária (não se identificam com nenhum partido)</i>	12%	36%	49%	+	<i>Igualdade e inclusão;</i> <i>Envolvimento na res publica</i>
<i>Participação política</i>	Cidadãos mais ativos	Cidadãos menos ativos	Cidadãos ainda menos ativos	+	<i>Igualdade e inclusão;</i> <i>Envolvimento na res publica</i>
<i>Confiança no Parlamento</i>	2,52 (média)	2,36 (média)	1,93 (média)	+	

Fonte: elaboração do autor com base nos dados apresentados neste capítulo

Nota: + (contributo positivo); ± (nem positivo nem negativo); - (contributo negativo)

Principais ideias a reter

- i. Um dos objetivos da modernização do direito de petição é o potencial para atrair para a esfera da participação política grupos de cidadãos tradicionalmente menos propensos a este tipo de participação. Os dados recolhidos através do inquérito aos peticionários parecem mostrar que este objetivo foi mais bem-sucedido nalgumas dimensões do que noutras.
- ii. Assim, verificámos um impacto positivo ao nível da capacidade de atrair cidadãos mais jovens, aproximando da média de idades da população portuguesa. De igual modo, o sistema de petições-E parece ter conseguido atrair cidadãos menos habituados à participação política e menos identificados com os partidos com representação parlamentar, indo assim ao encontro de uma representação mais fidedigna da população portuguesa.
- iii. Identificámos ainda uma evolução positiva ao nível do autopercepção ideológico dos peticionários, aproximando o seu perfil do da população portuguesa.
- iv. Ao nível dos restantes indicadores habitualmente usados para caracterizar socio-demograficamente os cidadãos, o impacto foi, de um modo geral, indiferente, não sendo as variações significativas. Foi o que aconteceu ao nível da origem geográfica, do sexo ou da situação profissional dos peticionários (permanecendo uma sobre-representação muito significativa dos homens, da zona de Lisboa, em situação ativa). Também se continua a verificar uma sobre-representação dos peticionários com formação superior (apesar do ligeiro decréscimo que se nota nas petições-E), embora aqui a hipótese para que apontava a literatura era que esta oportunidade de participação seria melhor aproveitada pelos cidadãos com mais recursos sociais, nomeadamente educativos, o que não se verifica.
- v. De um modo geral, o impacto das petições-E na eficácia do sistema foi positivo, porquanto contribuiu para a “igualdade e inclusão” e para o “envolvimento na *res publica*” de grupos da população sub-representados entre os peticionários. Nos restantes indicadores analisados neste capítulo, não os afetou de forma significativa.
- vi. Porém, existem situações que refletem uma desigualdade no uso deste instrumento, quer antes, quer depois da introdução do sistema de petições-E. É o caso, por exemplo, dos peticionários ativos, que constituem a esmagadora maioria dos que utilizam este direito,

muito acima do seu peso na população (quase o dobro) e significativamente acima do seu peso nos sistemas escocês e alemão.

6.3. Como avaliam os peticionários o sistema de petições

De seguida, analisamos a avaliação dos peticionários com base na análise tripartida adotada por Carman (2010): “expectativas”, “processo” e “resultados”. Através das “expectativas”, pretendemos obter um conhecimento do que os peticionários esperavam obter quando submeteram as petições. Através do “processo”, uma avaliação dos peticionários acerca da forma como a petição e o peticionário foram tratados durante a sua apreciação. Finalmente, pelos “resultados”, espera-se conhecer a opinião dos peticionários sobre o que foi conseguido com a petição, isto é, com o exercício deste direito.

Deve ser notado que uma das limitações deste inquérito resulta do facto de este pedir que os peticionários se recordem das suas expectativas quando submeteram as petições. Isto coloca naturalmente questões em termos de validade destas respostas. Idealmente, a expectativa dos peticionários deveria ser aferida até ao momento da submissão da petição. De igual modo, a memória da expectativa – mas também do processo e do resultado - de uma petição com 15 anos pode ser diferente de uma petição mais recente. Com efeito, o decurso do tempo pode afetar, através de novas experiências do inquirido, a avaliação que se solicita. Esta é uma limitação a ter em conta na interpretação dos dados. Apesar destes constrangimentos, acreditamos que os dados recolhidos poderão dar-nos algumas pistas relevantes sobre o exercício deste direito.

A questão levantada no parágrafo anterior é particularmente relevante quando se pede aos inquiridos que descrevam retrospectivamente as expectativas que tinham quando submeteram a petição. É precisamente sobre as expectativas que nos debruçamos de seguida.

6.3.1. Expectativas

Em relação às expectativas, começámos por perguntar: “Diga-me, por favor, se discorda totalmente, discorda, nem concorda nem discorda, concorda ou concorda totalmente com cada uma das seguintes afirmações referentes às expectativas quanto ao processo de petições” (pergunta A2):

- "No momento em que apresentei a petição ao Parlamento esperava que fosse tratada de forma adequada" (pergunta A2.1);

- "No momento em que apresentei a petição ao Parlamento esperava que as minhas preocupações fossem ouvidas pelo Parlamento" (pergunta A2.2).

A tabela seguinte sumaria as expectativas dos peticionários em relação ao sistema de petições.

Quadro 6.9. Expectativas dos peticionários (em %)

	Discordo totalmente	Discordo Nem discordo	Nem concordo Nem discordo	Concordo Concordo	Concordo totalmente
<i>"No momento em que apresentei a petição ao Parlamento esperava que fosse tratada de forma adequada"</i> (n=253)	1,6	0,8	4,0	36,4	57,3
<i>"No momento em que apresentei a petição ao Parlamento esperava que as minhas preocupações fossem ouvidas pelo Parlamento"</i> (n=255)	2,7	2,0	11,0	32,5	51,8

Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

O quadro 6.9 mostra que a esmagadora maioria dos peticionários no sistema de petições-E (mais de 94%) declarou ter, quando submeteu a petição perante a Assembleia da República, expectativas de que a sua petição fosse tratada de forma adequada.

Uma igualmente larga maioria (cerca de 84%) manifestou que a sua petição era uma forma de fazer chegar a sua voz ao parlamento, ou seja, que, no momento em que apresentou a petição, esperava que as suas preocupações fossem ouvidas pelo Parlamento.

Deste modo, aquando da submissão das suas petições, os peticionários pareciam ter altas expectativas em relação à sequência do exercício do direito que estavam a iniciar, o que indicia que a Assembleia da República, e este instrumento em particular, transmitiam confiança aos cidadãos de que o seu exercício seria bem recebido pelo parlamento.

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Quadro 6.10. Expectativas dos peticionários – sistema convencional Vs. petições-E

	Convencional (n=39)		Petições-E (n=253)	
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Expectativa sobre tratamento da petição	4,38	0,673	4,47	0,753
Expectativa que preocupações fossem ouvidas	4,51	0,556	4,29	0,935

Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

Nota: escala de Likert de 1 (Discordo totalmente) a 5 (Concordo totalmente)

De um modo geral, as expectativas sobre o tratamento da petição mantiveram-se ao mesmo nível tanto no sistema convencional como a seguir à introdução das petições-E, registando-se uma ligeira descida quanto à expectativa de que as preocupações dos peticionários fossem ouvidas.

Isto suscita dois comentários aparentemente de sentido diverso. Por um lado, a maior visibilidade que as petições-E trouxeram a este direito deveria ter criado uma expectativa acrescida (era também essa a nossa expectativa) em relação a este direito, em comparação com a situação anterior, o que não parece ter acontecido. No entanto, essa mesma exposição que o sistema de petições-E proporciona pode tornar mais evidentes as limitações e o alcance do direito de petição, podendo ser gerador, à partida, de alguma apreensão relativamente aos resultados deste exercício.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Quadro 6.11. Expectativas dos peticionários – Portugal Vs. Escócia (em %)

		Portugal n=253	Escócia n=368
Tratamento da comissão	Discordo totalmente	1,6	2,0
	Discordo	,8	,6
	Nem concordo Nem discordo	4,0	7,8
	Concordo	36,4	56,3
	Concordo totalmente	57,3	33,3
Peticões fossem ouvidas	Discordo totalmente	2,7	2,2
	Discordo	2,0	2,0
	Nem concordo Nem discordo	11,0	9,8
	Concordo	32,5	52,4
	Concordo totalmente	51,8	33,6

Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

Tal como no caso português, também os peticionários inquiridos por Carman se manifestaram altamente expectantes de que as suas petições fossem tratadas adequadamente quando as submeteram (90%) e que o exercício do direito de petição faria com que as suas preocupações fossem ouvidas pelo parlamento (86%).

6.3.2. Avaliação do processo

Em relação ao processo, os inquiridos foram questionados sobre o seguinte: “Diga-me, por favor, se discorda totalmente, discorda, nem concorda nem discorda, concorda ou concorda totalmente com cada uma das seguintes afirmações referentes à avaliação do processo de petições (pergunta A3):

- "Estou satisfeito/a com a forma como a minha petição foi tratada pelo Parlamento" (A3.1)
- "Considerei o processo de petições fácil de compreender" (A3.2)
- "A comissão parlamentar competente manteve-me informado/a da evolução do processo em todas as fases" (A3.3)
- "A minha petição foi tratada de forma adequada pela comissão parlamentar competente" (A3.4)
- "O sistema de petições permite que os cidadãos comuns tenham uma voz mais forte" (A3.5)
- "O sistema de petições ajuda a aproximar o Parlamento dos cidadãos" (A3.6)

Das respostas dos inquiridos, foi possível obter os seguintes dados relativamente aos três principais indicadores do processo.

Quadro 6.12. “Avaliação do Processo” pelos peticionários (em %)

	n	Discordo totalmente	Discordo	Nem concordo Nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Processo fácil de compreender	253	2,4	5,5	19,8	43,9	28,5
Comissão manteve informado da evolução do processo	248	17,3	21,4	18,5	30,6	12,1
Tratamento pela comissão	249	19,3	20,1	24,5	26,1	10,0

Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

Em relação ao processo, os peticionários consideram maioritariamente que o processo é fácil de compreender (72%). Embora menos de oito por cento não concordem com a afirmação, existem cerca de 20% dos inquiridos que não concordam nem discordam com a mesma.

Noutra dimensão da avaliação do processo, os peticionários dividem-se sensivelmente entre os que consideram que a comissão parlamentar os manteve informados em todas as fases ao longo do processo (cerca de 43%) e os que com isto discordam (cerca de 39%). Tal como na pergunta anterior, existe uma percentagem considerável que não concorda nem discorda (quase 18,5%).

Quanto à forma como os peticionários consideram que a petição foi tratada pela comissão, 36% é da opinião que foi tratada de forma adequada, enquanto cerca de 39% discorda desta asserção.

Comparando com as altas expectativas que os peticionários tinham relativamente ao tratamento das suas petições, vemos que, na sua maioria, estas não foram cumpridas.

Foram ainda feitas duas perguntas (A3.5 e A3.6), através das quais se pretendia conhecer como é que os peticionários avaliam o processo de petições, tanto ao nível de “permitir que os cidadãos comuns tenham uma voz mais forte”, como de “ajudar a aproximar o Parlamento dos cidadãos”. A este respeito, interessa notar que a grande maioria dos peticionários que já exerceram este direito considera que o processo de petições promove a aproximação do Parlamento aos cidadãos (cerca de 67%) e que o sistema permite que os cidadãos tenham uma voz mais forte (62%).

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Quadro 6.13. “Avaliação do Processo” pelos peticionários – sistema Convencional Vs. Petições-E

	Convencional (n=39)		Petições-E (n=254)	
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Processo fácil de compreender	3,73	1,018	3,91	0,955
Comissão manteve informado da evolução	2,37	1,217	2,99	1,305
Tratamento pela comissão	2,58	1,328	2,88	1,275
Sistema permite voz mais forte dos cidadãos	3,38	1,480	3,54	1,353
Sistema ajuda a aproximar AR dos cidadãos	3,50	1,396	3,63	1,341

Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

Nota: escala de Likert de 1 (Discordo totalmente) a 5 (Concordo totalmente)

No entanto, é frutífero verificar a diferença que apresentam os peticionários pré petições-E e os que submeteram petições no quadro desta modernização.

Assim, verifica-se uma ligeira subida da média de avaliação dos peticionários quanto à facilidade de compreensão do processo, que já merecia, aliás, uma avaliação globalmente positiva no sistema convencional (passando de 3,73 para 3,91). Apesar deste ligeiro aumento, esperar-se-ia um impacto maior, refletindo a maior informação disponível e a maior publicidade que o sistema de petições-E promove. A nosso ver, consideramos que isto espelha de algum modo as carências que o sistema português ainda tem ao nível da disponibilização de conteúdos informativos, muito aquém do potencial deste sistema, conforme sublinhamos, aliás, quando cotejado com o sistema de petições-E escocês.

Em segundo lugar, também se nota uma diferença de 0.30 na média da avaliação dos peticionários acerca do tratamento dado à petição, verificando-se que os peticionários do sistema de petições-E se manifestam mais satisfeitos. Esta diferença pode traduzir a diminuição significativa do tempo de apreciação das petições por parte do Parlamento no sistema de petições-E, que contrasta com a morosidade do período anterior (ver *infra*) e, claro, com a maior publicidade conferida a cada petição e respetivo processo.

Porém, a diferença mais significativa encontra-se na avaliação dos peticionários acerca da informação obtida pelo Parlamento ao longo do processo da petição, registando-se um aumento de 2,37 (uma média que reflete uma opinião globalmente negativa) para 2,99 (opinião globalmente positiva). A este respeito, não deve ser negligenciada a possibilidade de, sendo as petições convencionais mais antigas, e a sua memória mais distante, serem mais suscetíveis de os peticionários não se lembarem tão claramente da experiência. No entanto, é razoável presumir que esta diferença (o dobro) na percentagem de peticionários que consideram terem sido informados de todos os passos durante processo reflita a maior informação disponibilizada através do sistema de petições-E, nomeadamente ao nível da tramitação processual.

Em relação às duas últimas perguntas, confrontadas as avaliações dos dois sistemas, verificamos que o sistema de petições-E apresenta médias ligeiramente superiores em relação ao período em que vigorou o sistema Convencional, em particular quanto aos peticionários considerarem que o “sistema permite que os cidadãos tenham uma voz mais forte”.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Quadro 6.14. “Avaliação do Processo” pelos peticionários – Portugal Vs. Escócia (em %)

		Portugal n=254	Escócia n=368
Processo fácil de compreender	Discordo totalmente	2,4	1,8
	Discordo	5,5	3,4
	Nem concordo Nem discordo	19,8	5,1
	Concordo	43,9	76,3
	Concordo totalmente	28,5	12,4
Comissão manteve informado da evolução	Discordo totalmente	17,3	4,5
	Discordo	21,4	52,2
	Nem concordo Nem discordo	18,5	6,9
	Concordo	30,6	23,5
	Concordo totalmente	12,1	12,9
Tratamento pela comissão	Discordo totalmente	19,3	7,2
	Discordo	20,1	5,4
	Nem concordo Nem discordo	18,5	51,1
	Concordo	30,6	22,0
	Concordo totalmente	12,1	14,3

Fonte: Inquérito aos peticionários 1999-2012 (Portugal); Carman 2010 (Escócia)

Nota: escala de Likert de 1 (Discordo totalmente) a 5 (Concordo totalmente)

Em comparação com a Escócia, o sistema português parece ser, em geral, um pouco menos claro de compreender (89% contra 72%), apesar de ambos serem considerados globalmente fáceis de compreender. Esta diferença pode dever-se ao investimento que, desde o início, o sistema de petições-E escocês fez na divulgação do sistema e do seu procedimento¹⁶³, algo que ainda é muito incipiente no caso português. Com efeito, o sistema escocês tem abundante informação e material de divulgação e explicativo do direito de petição – do funcionamento do sistema, da submissão ao relatório final -, que vai do recurso a múltiplas línguas (incluindo língua árabe, mandarim, Bengali ou Urdu, entre outras), até ao uso de vídeos animados e infografias (*supra*). Isto dever-se-à novidade do direito de petição no ordenamento jurídico-político escocês, aquando da sua criação em 1999. Porém, e até por esta circunstância, não deixa de ser de assinalar que o direito mais recente (em comparação com o português) seja, também, considerado mais fácil de compreender, o que atestará o sucesso do esforço pedagógico do parlamento escocês.

Já em relação à informação obtida ao longo do processo, os inquiridos do sistema português parecem considerar-se um pouco mais bem informados do que os peticionários

¹⁶³ Esforço assumido abertamente desde o início, explicando como é que o direito pode ser exercido e quais os resultados que podem ser esperados (cfr. questionário a Anne Peat, *clerk* da Comissão de Petições do Parlamento escocês, realizado a 28-01-2015)

escoceses (43% contra 35% que consideraram terem sido informados; e 39% contra 56% que declararam não terem sido informados).

Já em relação à forma como a petição foi tratada pela comissão, embora exista a mesma percentagem de inquiridos a manifestarem-se satisfeitos (36%), a percentagem daqueles que pensa que a sua petição não mereceu tratamento adequado pela comissão é significativamente superior no caso português (39% contra apenas 13%).

Em ambos os casos, existe uma descida assinalável no confronto entre as expectativas dos peticionários relativamente à adequação do tratamento (um tratamento justo) e a avaliação da experiência concreta.

No caso alemão, a percentagem de peticionários do sistema de petições públicas que se manifestam satisfeitos com o tratamento da petição é sensivelmente o mesmo dos casos escocês e português (36,3%) (Riehm, Böhle e Lindner 2014, pp. 101).

Vale a pena atentar no exemplo escocês, que se caracteriza por um apoio, antes e durante o processo, da parte dos funcionários parlamentares mas, também, dos membros do parlamento. Com efeito, uma grande maioria dos peticionários (70%) declarou ter procurado a ajuda de um deputado antes de submeterem a petição, tendo a maioria (75%) manifestado satisfação pela ajuda recebida (Carman 2006).

No caso português, bem como no alemão¹⁶⁴, este contacto com um membro do parlamento está menos enraizado, assim como o contacto sistemático com os funcionários do parlamento. Todavia, este também ocorre, nomeadamente por via dos contactos disponíveis *online* para os grupos parlamentares, para os serviços de relações públicas e informação ao cidadão da Assembleia da República e para o Presidente da Assembleia da República, os quais esclarecem, com regularidade, as questões colocadas pelos peticionários. No entanto, pensamos que, no caso português, a ausência de um interlocutor institucional, como é o caso do *clerk* da Comissão de Petições escocês, pode dificultar este apoio, havendo, neste âmbito, alguma margem de melhoria do sistema português.

¹⁶⁴ Cfr. Saalfeld (resposta a questionário – *supra*), no caso alemão, este contacto também não parece corrente.

6.3.3. Avaliação dos resultados

Finalmente, ainda no que diz respeito à avaliação, o inquérito pediu ao peticionário inquirido que dissesse “se discorda totalmente, discorda, nem concorda nem discorda, concorda ou concorda totalmente com cada uma das seguintes afirmações referentes à avaliação dos resultados das petições” (pergunta A4):

- "A minha petição foi devidamente considerada" (A4.1)
- "Considero que a minha petição foi um sucesso" (A4.2)
- "Estou satisfeito/a com o resultado do processo da petição" (A4.3)

Quadro 6.15. “Avaliação dos Resultados” pelos peticionários (em %)

	Discordo totalmente	Discordo	Nem concordo Nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
Petição devidamente considerada (n=253)	18,6	21,7	20,9	30,0	8,7
Petição foi um sucesso (n=254)	29,9	22,9	20,9	16,9	9,4
Satisfação com resultado da petição (n=254)	40,9	25,2	13,8	13,8	6,3

Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

Em relação à pergunta sobre se os peticionários acharam que a petição foi um sucesso, cerca de um quarto dos inquiridos (26%) concordou com a afirmação. No entanto, cerca de 53% não considera que a petição tenha sido um sucesso,

Sobre a petição "ter sido devidamente considerada", cerca de 38% concorda com a afirmação, não muito distante dos cerca de 40% que discordam.

Por último, quanto à satisfação com o resultado do processo da petição, apenas cerca de 20% se mostrou satisfeito. Cerca de 66% de inquiridos mostraram-se insatisfeitos com o referido resultado, havendo uma percentagem diminuta de inquiridos que não se decidiram nem pela concordância nem pela discordância.

Na nossa interpretação, estes dados sugerem que os peticionários distinguem, apesar de tudo, o que foi o papel desempenhado pelo Parlamento no quadro das suas competências (“a petição ter sido devidamente considerada”), que obtém o melhor nível de satisfação dos três indicadores (38%), do resultado obtido com o exercício deste instrumento (“satisfação com o resultado do processo da petição”), ligado ao acolhimento da pretensão do peticionário e que obtém, compreensivelmente, um nível de satisfação bastante inferior (20%). A questão sobre o sucesso da petição pretendia avaliar se, globalmente, os peticionários acharam bem sucedido

este exercício, apresentando-se o nível de satisfação dos inquiridos num nível intermédio entre os valores obtidos com os outros dois indicadores.

Comparando as expectativas dos peticionários com a realidade, isto é, a forma como, na sua opinião, foi considerada a sua petição, verifica-se que os cerca de 90% que acharam que a petição ia ser devidamente considerada baixaram para cerca de 39%.

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Quadro 6.16. “Avaliação dos Resultados” – sistema Convencional Vs. Petições-E

	Convencional (n=40)		Petições-E (n=252)	
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Petição devidamente considerada	2,40	1,301	2,89	1,266
Petição foi um sucesso	2,45	1,280	2,53	1,327
Satisfação com resultado da petição	2,23	1,230	2,19	1,279

Fonte: Inquérito aos Peticionários 1999-2012

Nota: escala de Likert de 1 (Discordo totalmente) a 5 (Concordo totalmente)

Através do quadro 6.16, podemos ver melhor qual o impacto da introdução do sistema de petições-E ao nível da avaliação dos resultados.

A primeira impressão é que houve um impacto positivo, ainda que moderado. Dois dos três indicadores passaram a situar-se acima do ponto médio da escala (o ponto médio é 2,5), ou seja, já em terreno positivo.

A diferença mais significativa verifica-se ao nível da opinião sobre a consideração que a petição mereceu por parte do Parlamento, que regista um aumento de 2,40 para 2,89, ou seja, os peticionários têm, no sistema de petições-E, uma percepção mais favorável acerca da forma como o Parlamento tratou a petição.

Em relação aos outros dois indicadores, não se verificam variações significativas. Assim, nota-se um ligeiro aumento (de 2,45 para 2,53) da avaliação dos peticionários que consideram que a petição foi um sucesso e, por outro lado, uma ligeira diminuição (de 2,23 para 2,19) da apreciação acerca do resultado obtido com a petição, que se mantém em terreno negativo.

Ou seja, os peticionários parecem reconhecer, na passagem do sistema convencional para o de petições-E, um papel mais adequado do Parlamento no tratamento da petição (que, como já adiantámos acima, pode espelhar a diminuição significativa do tempo de apreciação das petições).

No entanto, esta avaliação não se repercutiu nem se confundiu com a avaliação do sucesso da petição ou do resultado obtido com a mesma.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Quadro 6.17. “Avaliação dos Resultados” pelos peticionários – Portugal Vs. Escócia (em %)

		Portugal (n=252)	Escócia (n=368)
Petição devidamente considerada	Discordo	40,3	69,7
	Nem concordo Nem discordo	20,9	7,8
	Concordo	38,7	22,6
Petição foi um sucesso	Discordo	52,7	76,6
	Nem concordo Nem discordo	20,9	7,8
	Concordo	26,3	15,6
Satisfação com resultado da petição	Discordo	66,1	28,3
	Nem concordo Nem discordo	13,8	54,8
	Concordo	20,1	16,9

Fonte: Inquérito aos peticionários 1999-2012 (Portugal); Carman 2010 (Escócia)

Nota: Concordam (agrupamento dos que concordam totalmente e dos que concordam); Discordam (agrupamento dos que discordam totalmente e dos que discordam).

Esta comparação com os dados do inquérito sobre o sistema escocês permite colocar em perspetiva os resultados do inquérito português. Por um lado, embora com os mesmos níveis de concordância, a percentagem de inquiridos que se consideram insatisfeitos com o resultado do processo da petição é muito maior no caso português. No entanto, os restantes indicadores mostram um nível de discordância em Portugal bastante mais baixo e, em contrapartida, um maior peso dos peticionários que consideraram a petição um sucesso, bem como que a mesma foi devidamente considerada (neste último caso, chegando quase aos 40%, muito acima dos 23% da Escócia).

Globalmente, as pistas fornecidas por estes dados parecem apontar no sentido de os peticionários do sistema de petições-E português mostrarem-se ligeiramente mais satisfeitos do que os da Escócia.

Riehm, Böhle e Lindner (2014) também inquiriram os peticionários do sistema de petições alemão acerca da forma como avaliavam os resultados obtidos com o processo das suas petições. No entanto, usaram para o efeito perguntas diferentes que não permitem uma

comparação direta com a maioria dos dados disponíveis para a Escócia e Portugal. É, contudo, possível saber qual a opinião dos peticionários alemães acerca da forma como as suas petições foram consideradas pelo parlamento, com 40,6% destes a exprimirem a opinião de que as suas petições foram “devidamente consideradas”, uma percentagem muito próxima dos peticionários portugueses (38,7). Interessante também notar que, confrontados os dados de inquérito entre peticionários do sistema convencional e de petições-E, também no caso alemão não foi possível identificar grandes diferenças. (Riehm, Böhle e Lindner 2014, pp.97).

6.3.4. O caso português: síntese da avaliação dos peticionários (convencional VS. petições-E)

Quadro 6.18. Quadro síntese da avaliação do sistema de petições pelos peticionários

	Convencional	Petições-E	Eficácia do sistema de petições-E	
<i>Expectativas (médias*)</i>				
De que petição seria tratada de forma adequada	4,38	4,47		
De que preocupações fossem ouvidas	4,51	4,29		
<i>Processo (médias*)</i>				
Fácil de compreender	3,73	3,91	+	Adesão
Comissão manteve informado da evolução do processo	2,37	2,99	+	Feedback; Informação e prestação de contas
Tratamento pela comissão	2,58	2,88	+	Feedback
<i>Resultados (médias*)</i>				
Petição devidamente considerada	2,40	2,89	+	Feedback
Petição foi um sucesso	2,45	2,53	±	Feedback
Satisfação com resultado da petição	2,23	2,19	±	Feedback

Fonte: elaboração do autor com base nos dados apresentados neste capítulo

* Escala de Likert de 1 (Discordo totalmente) a 5 (Concordo totalmente)

Nota: + (contributo positivo); ± (nem positivo nem negativo); - (contributo negativo)

Principais ideias a reter

- i. De um modo geral, as expectativas sobre o tratamento da petição mantiveram-se ao mesmo nível tanto no sistema convencional como a seguir à introdução das petições-E. Não se confirmou, assim, a nossa expectativa de que a maior visibilidade que as petições-E trouxeram a este direito criaria uma expectativa acrescida em relação a este direito, o que

não parece ter acontecido. Isso pode dever-se ao facto de essa maior exposição que o sistema de petições-E proporciona poder tornar mais evidentes as limitações e o alcance do direito de petição, podendo ser gerador, à partida, de alguma apreensão relativamente aos resultados deste exercício. Deste modo, se desajustadas, as expectativas elevadas podem contribuir negativamente para a eficácia do sistema, por poderem traduzir-se, mais tarde, em desilusão. Ou vice-versa. Daí não termos considerado, isoladamente, este indicador como critério de eficácia.

- ii. Quanto ao processo, é de realçar que todos os indicadores analisados registam uma melhor avaliação no sistema de petições-E, em particular na avaliação do tratamento dado à petição - o que poderá refletir, a nosso ver, a diminuição significativa do tempo de apreciação das petições por parte do Parlamento no sistema de petições-E -, assim como a avaliação dos peticionários acerca da informação obtida do Parlamento ao longo do processo da petição, provavelmente fruto da maior informação disponibilizada através do sistema de petições-E, nomeadamente ao nível da tramitação processual. Na nossa análise, o impacto verifica-se ao nível da “adesão”, *feedback* e “Informação e prestação de contas”.
- iii. Quanto aos resultados, a diferença mais significativa verifica-se ao nível da opinião sobre a consideração que a petição mereceu por parte do Parlamento, ou seja, os peticionários têm, no sistema de petições-E, uma percepção mais favorável acerca da forma como o Parlamento tratou a petição, robustecendo, por esta via, o *feedback* devido aos cidadãos. Em relação aos outros dois indicadores, não se verificam variações significativas.
- iv. Ou seja, os peticionários parecem reconhecer, na passagem do sistema convencional para o de Petições-E, um papel mais adequado do Parlamento no tratamento da petição. No entanto, esta avaliação não se repercutiu nem se confundiu com a avaliação do sucesso da petição ou do resultado obtido com a mesma.

6.4. O comportamento do Governo

6.4.1. A resposta às questões do Parlamento

A lei prevê diversas prerrogativas a que o Parlamento pode recorrer na apreciação das petições. Destas, destaca-se a de questionar o executivo sobre a matéria em causa na petição, obrigando o Governo a tomar posição sobre a questão concreta suscitada pela petição (de que outra forma os cidadãos têm um poder análogo?), afigurando-se como uma das principais formas de carrear informação para o processo das petições.

Embora semelhantes na sua natureza, estas perguntas não devem ser confundidas com o direito de os Deputados fazerem perguntas ao Governo e à Administração Pública, que tem um regime próprio¹⁶⁵, nomeadamente quanto ao prazo (que é de 30 dias) e à sanção (simbólica) de publicação no *site* da Assembleia da República das perguntas que não obtiveram resposta dentro do prazo¹⁶⁶. As perguntas realizadas no âmbito do processo de petição constituem “poderes da comissão”¹⁶⁷, normalmente com vista a obter uma tomada de posição da entidade competente sobre a matéria em causa (frequentemente o Governo), definindo a lei a obrigatoriedade da resposta num prazo de 20 dias para o efeito (tendo o cumprimento desta obrigação prioridade sobre quaisquer outros serviços da Administração Pública). A prática, porém, nem sempre é consentânea com o que a lei perspetiva.

Pelo menos desde 1991 que a Assembleia da República chama a atenção para a necessidade de melhorar a articulação entre as comissões e as entidades competentes para a resolução das questões em razão da matéria, à cabeça o Governo, queixando-se em particular da morosidade nas respostas destas entidades (normalmente solicitadas a pronunciarem-se sobre a petição), prejudicando uma apreciação em tempo razoável das petições em causa por parte do Parlamento (Tibúrcio 2010).

¹⁶⁵ CRP [artigo 166.º, alínea d)] e RAR [artigo 4.º, número 1, alínea d); artigo 229.º e artigo 230]

¹⁶⁶ Um desenvolvimento deste tema das Perguntas e Requerimentos enquanto instrumentos de controlo do Governo pode ser encontrado em Seguro (2015).

¹⁶⁷ Artigo 20.º da LDP.

Referimos acima existirem três indicadores fundamentais para aferir a eficácia do comportamento do Governo em relação às petições: i) As petições suscitam, com frequência, o envio de perguntas ao Governo? ii) A maioria destas questões merece uma resposta do executivo? iii) O Governo responde num prazo razoável? Debruçamo-nos, de seguida, sobre cada um deles.

6.4.1.1. As petições suscitam, com frequência, o envio de perguntas ao Governo?

A percentagem de petições que, no sistema de petições-E em vigor, suscita perguntas a entidades externas é de pouco mais de metade das petições, verificando-se na XI legislatura um aumento assinalável, embora seguido de uma descida na 1.^a sessão da XII legislatura. Isto representa o envio de 298 perguntas (50%) entre 2005 e 2009, 124 perguntas (69%) entre 2009-2011 e 91 perguntas entre 2011-2013 (55%).

Embora constituam exemplos raros, há casos de comissões que decidiram enviar, em todas as petições, um pedido ao Governo para que este se pronuncie sobre a petição. É o exemplo da Comissão de Obras Públicas e da Comissão de Educação, Ciência e Cultura, ambas da XII legislatura (2011-2015). Esta última notifica ainda o peticionário do envio da pergunta e solicita que este sugira, fundadamente, alguma entidade pertinente para ouvir, sugestão normalmente acolhida¹⁶⁸, prática que, ainda que pouco usual, constitui um reforço da eficácia deste direito.

Quadro 6.19. Perguntas e respostas das entidades externas (*maxime*, o Governo) acerca das petições

	VIII (99-02)	IX (02-05)	X (05-09)	XI (09-11)	XII (11-12)
Total de Petições	83	113	592	181	166
Petições que suscitaron perguntas	40 48%	55 49%	298 50%	124 69%	91 55%
Petições sem pedido de Info	43 52%	58 51%	294 50%	57 31%	75 45%
Com pedidos de Info	68	87	411	258	168
Respondidas	43 63%	59 68%	326 79%	200 78%	126 75%
Não respondidas	25 37%	29 33%	85 21%	58 22%	42 25%
Média de dias para resposta	168	94	59	31	34
Respostas até 20 dias (prazo legal)	4 9%	16 27%	52 16%	82 41%	32 25%

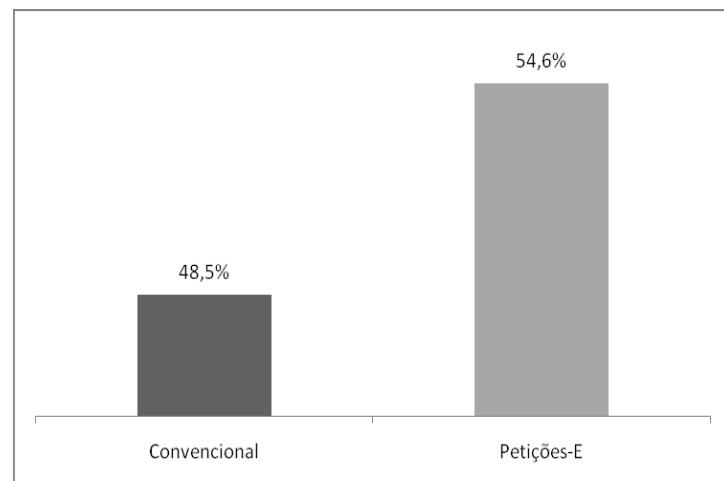
Fontes: Legislaturas VIII a IX: Tibúrcio 2010; Legislaturas X a XII: site do Parlamento e consulta dos documentos principais que compõem o processo de petições, como os relatórios finais das petições, ofícios das comissões, etc.

Impacto das petições eletrónicas (2005)

A figura 6.33 permite ver qual o impacto que a introdução do sistema de petições-E teve neste indicador, verificando-se uma melhoria, ainda que relativamente tímida, em relação ao sistema anteriormente em vigor.

Importa, no entanto, realçar, como já fizemos acima, que o volume de petições submetidas desde a entrada em vigor do sistema de petições-E quase quadruplicou, comportando para o parlamento e para o Governo (de longe, a principal entidade externa a quem são dirigidas perguntas), que recebe as perguntas, um esforço significativamente acrescido relativamente ao período anterior. A esta luz, a proporção de perguntas ter aumentado, ainda que ligeiramente, constitui um sinal de melhoria da eficácia do sistema de petições-E, demonstrando conseguir lidar com sucesso com o aumento significativo de petições gerado pela reforma do sistema de petições que entrou em vigor em 2005.

Figura 6.33. Proporção de petições que suscitaram o envio de questões a entidades externas (v.g. Governo) – sistema Convencional Vs. petições-E (em %)



Fonte: VIII à IX legislatura: Tibúrcio (2010a); X à XII: dados recolhidos pelo autor a partir da consulta do *site* da AR:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (N=196); Peticões-E - 2005-2012 (N=939)

¹⁶⁸ Informação fornecida pelos serviços da AR a 14-10-2013. Exemplo: petição 259/XII/2.^a, sobre o Acordo Ortográfico.

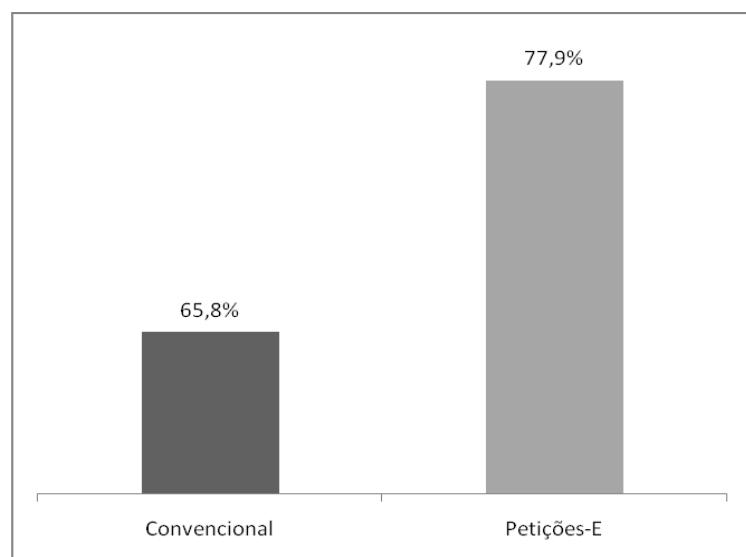
6.4.1.2. A maioria destas perguntas recebe uma resposta do Governo?

A percentagem de respostas no sistema de petições-E é de cerca de 3/4. Como se pode comprovar pelo quadro 6.19, a X legislatura (05-09) apresenta a melhor taxa de resposta (quase 80%), com a legislatura seguinte a manter-se próxima desta percentagem, seguido de um ligeiro decréscimo (75% de respostas). No entanto, ainda existe cerca de 1/4 de perguntas que não obtém resposta, facto que se encontra espelhado em muitos relatórios finais das petições, que lamentam, assim, a falta de *feedback* por parte destas entidades.

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Por outro lado, a percentagem de respostas parece estar melhor do que no período das petições convencionais, em que cerca de 1/3 das perguntas não obtinha resposta. Com o início do sistema de petições-E, na X legislatura (05-09), regista-se a melhor taxa de resposta (quase 80%), com a legislatura seguinte a manter-se próxima desta percentagem, seguido de um ligeiro decréscimo (75% de respostas). Isto, apesar de, como vimos, o número de petições ter aumentado exponencialmente desde a X legislatura.

Figura 6.34. Taxa de respostas das entidades externas (v.g. Governo) às questões suscitadas por petições – sistema Convencional Vs. petições-E



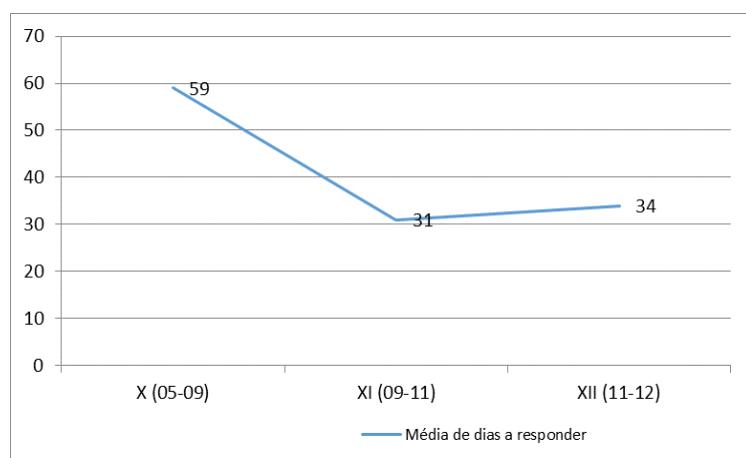
Fonte: VIII à IX legislatura: Tibúrcio (2010a); X à XII: dados recolhidos a partir da consulta do *site* da AR: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (N=155); Petições-E - 2005-2012 (N=837)

6.4.1.3. O Governo responde num espaço de tempo razoável?

No entanto, o tempo de resposta destas entidades foi, em legislaturas anteriores, considerado como um verdadeiro entrave a uma apreciação das petições em tempo útil.

Figura 6.35. Número de dias para uma resposta das entidades externas às questões suscitadas pelas petições (média) no sistema de petições-E



Fonte: Tibúrcio 2015; dados recolhidos a partir da consulta do site da AR:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

O tempo médio de resposta do Governo situa-se, no sistema de petições-E, entre os 59 e os 34 dias, em 2012. Recorde-se que a lei de petições prevê um (exigente) limite legal para estas entidades responderem: 20 dias. De acordo com os dados que recolhemos, existem, na XII legislatura, 32 respostas dadas no cumprimento do prazo legal (25%).

Impacto das petições eletrónicas (2005)

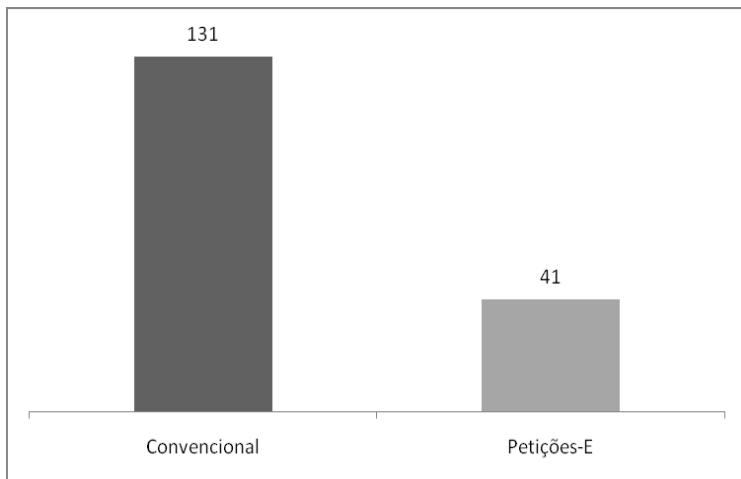
A preocupação de encurtar o tempo de resposta constitui uma preocupação da Assembleia da República desde a década de 90 (Colóquio 1995 e Tibúrcio 2010). O que podemos ver no quadro 6.19 é uma diminuição deste tempo que vem ainda desde a altura do sistema de petições convencional. Desde então, este tem continuado a descer, particularmente após a entrada em vigor do sistema de petições-E (em 2005). Recorde-se que, como já referimos, o impacto das petições-E nota-se melhor quando se tem em conta que a taxa de

resposta do Governo aumentou em comparação com o sistema anterior e que, ao mesmo tempo, o número de perguntas mais do que triplicou

Dos 168 dias que demoravam, em média, na VIII Legislatura (na viragem do milénio), passou-se para pouco mais de 30 dias desde a XI Legislatura, muito próximo do exigente limite legal de 20 dias.

De notar ainda que, nos últimos anos (desde finais da década passada), os pedidos de informação deixaram, em muitos casos, de ser feitos a meio do processo de apreciação das petições, por via de um relatório intercalar, mas logo no início do processo [cfr. art. 17.º, n.º 3, alínea c) da LDP]. Para esse efeito, a nota de admissibilidade da petição identifica, frequentemente, as entidades com possível interesse de serem consultadas a propósito da petição.

Figura 6.36. Número de dias decorridos para as entidades externas darem uma resposta às questões suscitadas pelas petições (média) – sistema Convencional Vs. Petições-E



Fonte: VIII à IX legislatura: Tibúrcio (2010a); X à XII: dados recolhidos pelo autor a partir da consulta do site da AR:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (N=196); Peticões-E - 2005-2012 (N=939)

Por esta via, o peticionário obtém frequentemente do Governo uma explicação, satisfação, tomada de posição em relação ao assunto que escolheu submeter à AR. Convém notar que esta informação é solicitada e a resposta enviada através da Assembleia da República. Esta intermediação é um dos contributos fundamentais da Assembleia da República – e os

parlamentos em geral – para o sistema de petições, com benefício para os cidadãos – que dificilmente conseguiriam obter resposta análoga através de meios próprios. Daí o impacto que se logrou identificar acima. O pressuposto deste critério é, porém, que a informação prestada acrescente algo relativamente aos factos invocados na petição pelos cidadãos.

*

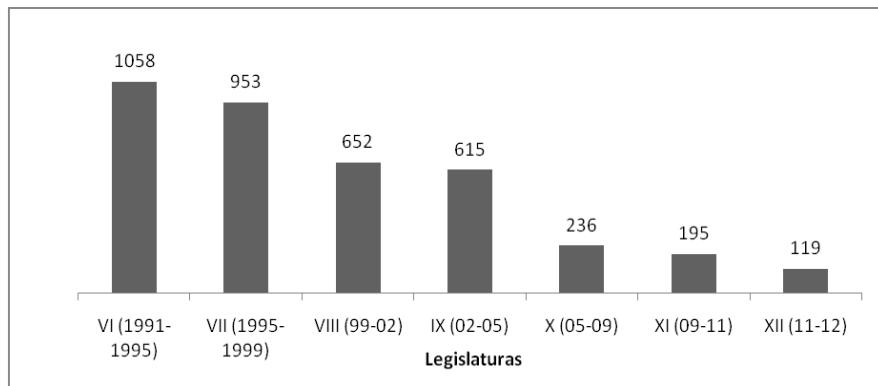
Em relação aos três indicadores referidos, vale a pena realçar que a evolução notada representa um esforço considerável por parte destas entidades (*maxime*, o Governo) desde 2005, se tomarmos em consideração o facto de, como referido, o número de petições ter, desde a entrada em vigor do sistema de petições-E, mais do que triplicado em relação às legislaturas anteriores. Tanto o maior número de perguntas colocadas a estas entidades, como a melhoria registada ao nível da taxa de respostas e da celeridade com que o fazem, contribuem para um reforço do “feedback”, da “igualdade e da inclusão”, “transparência” e “prestaçāo de contas”, bem como do “debate e da influência” do sistema de petições.

Todavia, Dalton, Scarrow e Cain (2004) alertam que a informação obtida através das formas de “*advocacy democracy*” pode exigir maiores recursos cognitivos dos cidadãos, provocando desigualdades na participação. Os autores apoiam-se em outros exemplos enquadráveis nesta forma de democracia, como a participação numa consulta pública ou uma solicitação ao abrigo do direito à informação, em que a informação é obtida de forma totalmente não intermediada. No entanto, as informações obtidas no âmbito do processo peticionário são, por regra, opiniões do Governo acerca da pretensão contida na petição (e não tanto documentos originais). Além de se poder ter acesso direto à resposta (que é inclusivamente publicada no *site*), esta acaba por ser traduzida no relatório final, que pode aproveitar para explicá-la ao peticionário (o que, contudo, acontece com pouca frequência). Deste modo, a informação gerada neste âmbito acaba por ser menos suscetível de criar as desigualdades de que falam Dalton, Scarrow e Cain.

Do que se disse, retira-se que uma melhor articulação entre estas entidades deveria contribuir para uma apreciação mais célere por parte do Parlamento. É o que veremos a seguir.

6.5. O comportamento do Parlamento

Figura 6.37. Média de dias para o Parlamento apreciar petições (média)



Fonte: Tibúrcio 2015; dados recolhidos a partir da consulta do *site* da AR:

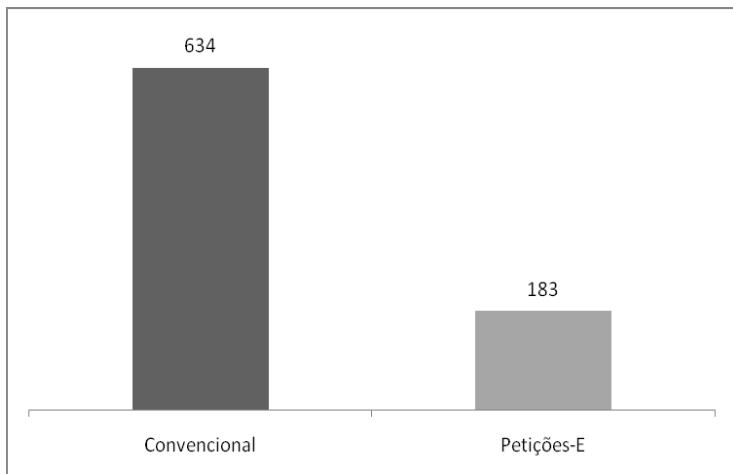
<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

Na figura 6.37, é possível verificar que a Assembleia da República demorava, em 2012, em média, 119 dias a apreciar uma petição. Apesar de ultrapassar o tempo definido por lei para que a Assembleia da República conclua a apreciação de uma petição (60 dias), já se poderá dizer que se aproxima da intenção inscrita na constituição ao exigir a apreciação das petições "em tempo razoável", robustecendo por esta via o *feedback* ao cidadão (será mesmo o mais importante indicador desta dimensão), tornando por esta via "a participação mais efetiva".

O direito a uma resposta em prazo razoável tem sido um dos calcanhares de Aquiles deste instituto, existindo a percepção de que o Parlamento não dá resposta às petições em prazo razoável. É o que podemos confirmar na comparação entre o sistema convencional e o de petições-E.

Impacto das petições eletrónicas (2005)

Figura 6.38. Média de dias para o Parlamento apreciar petições – sistema convencional Vs. petições-E



Fonte: VIII à IX legislatura: Tibúrcio (2010a); X à XII: dados recolhidos pelo autor a partir da consulta do *site* da AR:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx> (acedido a 20 de junho de 2013).

Notas: Sistema Convencional - 1999-2005 (N=196); Petições-E - 2005-2012 (N=939)

Foi esta hipótese que, num estudo anterior, tivemos oportunidade de demonstrar relativamente às petições apresentadas entre 1991 e 2005 (Tibúrcio 2010), período em que o tempo de resposta diminuiu de uma média de 1058 para 615 dias.

Principalmente a partir da X legislatura (2005-2009), o Parlamento empenhou-se em mudar esta situação e acelerar este processo, verificando-se, assim, uma diminuição inédita deste tempo de resposta, tendência que continuou de forma impressiva nos anos seguintes, chegando, no final da 1.^a sessão da XII legislatura (2011-2012), a 119 dias.

Atenta a comparação atrás ilustrada, é possível ver que a diminuição do tempo de resposta parece começar antes da entrada em vigor do sistema de petições-E. Todavia, não apenas este se acentua a partir de 2005 como deve ser realçado que, se o sistema de petições-E tornou mais fácil o exercício deste direito também trouxe, por via da transparência e publicidade inerente ao sistema, um maior escrutínio (público e mediático) e, consequentemente, uma maior pressão sobre o desempenho do Parlamento, o que, a nosso ver, ajuda a explicar esta melhoria.

Contextualização com o caso da Escócia e da Alemanha

Não existe praticamente informação comparada sobre este indicador. Os únicos números que conhecemos são, no caso da Escócia, os que dizem respeito ao período imediatamente a seguir à criação do direito de petição, referindo Carman (2006) que, nos primeiros seis anos, o parlamento demorou, em média, 268 dias a apreciar as petições.

O caso português: síntese do comportamento do Governo e do Parlamento (convencional Vs. petições-E)

Quadro 6.20. Quadro síntese do comportamento do Parlamento e do Governo

	Convencional	Petições-E		Eficácia do sistema de petições-E
<i>Parlamento</i>				
Perguntas a entidades externas (v.g. Governo) sobre petições (em %)	49%	55%	+	Igualdade e inclusão; Informação e prestação de contas
Tempo de apreciação da petição (dias)	<i>634 dias</i>	<i>183 dias</i>	+	<i>Feedback, debate e influência</i>
<i>Entidades Externas (v.g. Governo)</i>				
Taxa de resposta (em %)	66%	78%	+	<i>Feedback; igualdade e inclusão; transparência; informação e prestação de contas</i>
Tempo de resposta (dias)	131 dias	41 dias	+	

Fonte: elaboração do autor com base nos dados apresentados neste capítulo

Nota: + (contributo positivo); ± (nem positivo nem negativo); - (contributo negativo)

Principais ideias a reter

- i. Todos os indicadores referentes ao comportamento do Governo e da Assembleia da República revelam um impacto positivo da introdução do sistema de petições-E.
- ii. Mesmo com o aumento muito significativo de petições que se seguiu a 2005, a Assembleia da República respondeu diminuindo muito consideravelmente o tempo de apreciação das petições (um dos principais calcanhares de Aquiles deste direito), ao mesmo tempo que questionou mais vezes as entidades externas (*maxime*, o Governo) sobre as petições.
- iii. Do mesmo modo, e defrontando-se com o mesmo aumento do número de petições, o Governo passou a responder a mais perguntas, diminuindo o tempo em que o fez, contribuindo assim para que o processo das petições fosse enriquecido com informação deste órgão, informação que a generalidade dos peticionários dificilmente conseguiria obter por outra via.

- iv. A melhor resposta por parte da AR e do Governo constitui, a nosso ver, um dos efeitos a destacar da introdução do sistema de petições-E, que, ao mesmo tempo que tornou mais fácil o exercício deste direito, também trouxe, por via da transparência e publicidade inerente ao sistema, um maior escrutínio (público e mediático) e, consequentemente, uma maior pressão sobre o desempenho do Parlamento e do Governo, o que, a nosso ver, ajuda a explicar esta melhoria.
- v. Deste modo, verificámos um impacto muito positivo ao nível do “feedback”, da “igualdade e da inclusão”, “transparência” e “prestaçāo de contas”, bem como do “debate e da influência”.

7. Preditores da avaliação dos peticionários e da confiança nas instituições políticas

Neste capítulo derradeiro, analisamos, a partir dos resultados do inquérito aos peticionários, os preditores da avaliação dos peticionários. Como referido acima, esperamos que a avaliação do processo determine, em grande medida, a avaliação que os peticionários fazem dos resultados deste direito, fundando-se a nossa expectativa na literatura e, também, nos resultados do estudo de Carman em relação ao sistema escocês.

Por outro lado, consideramos que uma avaliação positiva do sistema de petições (do processo e dos resultados) irá ter uma relação positiva sobre o apoio dos cidadãos ao sistema como um todo e, em particular, à instituição parlamentar. Admitimos ainda que, tal como na Escócia (Carman 2006, 2010), os resultados do inquérito mostrarão que a avaliação do processo pelos peticionários terá uma relação mais forte com a confiança nas instituições políticas do que a avaliação dos resultados.

7.1. Preditores da avaliação dos peticionários

Com base na análise dos dados do estudo escocês, Carman (2006, 2010) concluiu que a avaliação que os peticionários fazem do sistema de petições é largamente determinada pela avaliação do processo (a forma como as suas petições foram tratadas) e não tanto pela avaliação do resultado obtido com a petição.

Já em 1974, num estudo sobre as petições parlamentares na Nova Zelândia, Hill's (1974¹⁶⁹) notou que os peticionários, mesmo sabendo da improbabilidade de as suas petições serem acolhidas, retiravam satisfação do facto de um grupo de deputados ter dedicado atenção (e tempo) às suas pretensões.

Isto afigura-se particularmente relevante devido à configuração do direito de petição como, essencialmente, um direito a um processo, enquadrando-se no leque dos instrumentos de *advocacy democracy*, em que o papel da participação contribui para eventuais (e incertas e, o mais das vezes, improváveis) decisões, mas nunca tomar diretamente as decisões.

¹⁶⁹ Apud Hough (2012)

Tendo tudo isto em consideração, esperamos que a avaliação que os peticionários fazem do sistema de petições (resultados) seja determinada em grande medida pela avaliação dos peticionários acerca do tratamento da petição pelo parlamento (processo). Assim, o processo deve ser não apenas justo e imparcial mas percecionado como tal. Deste modo, os peticionários que considerarem adequado o tratamento dado à petição durante o processo estarão mais receptivos a considerarem-se satisfeitos com os resultados obtidos pelo exercício deste direito.

Esta abordagem, que foi seguida por Carman em relação ao sistema de petições escocês, assenta na ideia de que, num qualquer processo político, a avaliação que um indivíduo faça acerca da forma como esse processo decorreu (adequado/justo) tem influência na disposição para aceitar os resultados desse processo (Tyler 1997; 2000; Hibbing e Theis-Morse 2001)¹⁷⁰. Sendo, à partida, improvável que os peticionários obtenham a satisfação do pedido – o que decorre da forma de democracia em causa, que deixa na liberdade dos representantes políticos a decisão final. Sendo que, no caso português, não há, sequer, obrigatoriedade de decisão, considera-se que a avaliação do processo tem uma importância nevrálgica.

Assim, apresentamos de seguida um modelo estatístico multivariado que pretende determinar quais são os preditores estatísticos da “avaliação dos peticionários”.

Neste modelo temos como variável dependente (VD) a “avaliação do resultado”, um índice sintético criado pelos três indicadores acima identificados da avaliação dos resultados: i) “Peticão devidamente considerada”; ii) “Peticão foi um sucesso” e iii) “Satisfação com o resultado da petição”), tal como fez Carman (2010) num dos estudos sobre o caso escocês.

Com esta VD pretende-se prever a avaliação dos inquiridos em relação ao resultado das petições com base em variáveis independentes (VIs) sobre as características dos peticionários (sexo, idade, instrução, interesse pela política e politicamente ativo), das petições (natureza do titular, número de assinaturas), do seu processo (tipo de sistema em vigor, tempo de apreciação pela AR, debate plenário e perguntas e respostas ao Governo), bem como as expectativas dos peticionários (tratamento adequado da petição e de que as suas preocupações fossem ouvidas pelo parlamento) e a avaliação que fazem do processo (índice sintético dos 3 indicadores que medem esta avaliação¹⁷¹).

¹⁷⁰ Apud Carman (2010)

¹⁷¹ i) Satisfação com a forma como a petição foi tratada pelo Parlamento; ii) Processo de petições fácil de compreender"; iii) A comissão parlamentar competente manteve o peticionário informado/a da evolução do processo em todas as fases.

Assim, de maneira a avaliar a capacidade preditora dos indicadores abaixo indicados na “avaliação do resultado”, realizou-se uma regressão linear múltipla através do método de *Stepwise*. A justificação para a utilização deste método assenta na retenção de variáveis que têm contributo para o modelo, excluindo as que não têm, diminuindo, assim, o ruído do mesmo (Maroco 2007). Para as variáveis dicotómicas utilizou-se uma codificação *dummy* (0 e 1), com o método indicador.

Quadro 7.1. Codificação das variáveis

Variáveis independentes usadas no modelo de regressão	Codificação
Perfil dos peticionários	
Sexo	0= Masculino; 1= Feminino
Idade	Anos no momento em que submeteram petição
InSTRUÇÃO	1=até 9 anos de escolaridade completa; 2=doze anos de escolaridade completa; 3= Politécnico ou universitário
Participação política e associativa dos peticionários	
Interesse pela política	1= Nenhum... 4 = Muito
Politicamente ativo	0=não fez; 1=fez
Ideologia e identidade partidária	
Posicionamento ideológico	0= Esquerda... 10 = Direita
Características das petições	
Natureza do titular	0= Cidadão; 1 = Petição em Nome Coletivo
Número de assinaturas	Número de assinaturas
Características do processo	
Tipo de sistema em vigor	0=convencional; 1=petições-E
Tempo de apreciação pela AR	Número de dias
Plenário	0= Não; 1= Sim
Pergunta e resposta do Gov	0= Sem perguntas; 1= Com pergunta mas sem resposta; 2= Com pergunta e resposta
Expectativas dos peticionários	
Tratamento adequado	1= Discordo totalmente... 5= Concordo totalmente
Preocupações ouvidas pela AR	1= Discordo totalmente... 5= Concordo totalmente
Avaliação do processo	
Processo fácil de compreender	1= Discordo totalmente... 5= Concordo totalmente
Comissão manteve informado da evolução	1= Discordo totalmente... 5= Concordo totalmente
Tratamento pela comissão	1= Discordo totalmente... 5= Concordo totalmente

Quadro 7.2. Regressão linear múltipla com *stepwise* da “Avaliação do Resultado” em função das variáveis preditoras retidas pelo modelo.

Passo	Modelo	Avaliação do Resultado			
		<i>beta</i>	<i>t</i>	<i>F</i>	<i>R</i> ²
1	Avaliação do Processo	,433	6,823***	46,550***	,187
	Avaliação do Processo	,430	6,891***		
2	Expectativas de que preocupações fossem ouvidas	,179	2,871**	28,231***	,219
	Avaliação do Processo	,469	7,552***		
3	Expectativas de que preocupações fossem ouvidas	,326	4,303***	23,267***	,259
	Expectativa de tratamento adequado	-,251	-3,261***		
	Avaliação do Processo	,452	7,277***		
4	Expectativas de que preocupações fossem ouvidas	,360	4,663***		
	Expectativa de tratamento adequado	-,271	-3,522***	18,678***	,273
	Autoposicionamento político	-,124	-1,975*		

Fonte: Inquérito aos peticionários 1999-2012

*p≤,05; ** p<,01; *** p<,001

Nota: n=204

Os resultados permitiram identificar quatro variáveis preditoras significativas que explicam conjuntamente 27,3% da variância da “avaliação do resultado”, sendo o modelo de regressão ajustável aos dados $F(4,199) = 18,678$; $p<.001$) a variável com maior peso para a previsão da “avaliação do resultado” é a “avaliação do processo” ($\betaeta = 0,452$; $t(199)=7,277$; $p<.001$).

Deste modo, a “avaliação do processo” e a “expectativa de que as preocupações dos peticionários fossem ouvidas” pela AR estão positiva e significativamente associadas à “avaliação do resultado”, enquanto a “expectativa de tratamento adequado” e o “autoposicionamento político” estão associados de modo inverso.

Estes resultados apontam para que os peticionários que avaliam melhor o processo tendem a fazer uma avaliação mais positiva do resultado. Isto vai ao encontro da nossa hipótese

de partida, que assim se confirma, ou seja, mais do que qualquer outro fator, aquele que influencia mais a avaliação do resultado é o juízo do peticionário acerca do processo da petição.

A segunda variável que mais contribui para variância da “avaliação do resultado” é “a expectativa de que as preocupações fossem ouvidas”. A nosso ver, isto mostra que o sistema de petições está a desempenhar na prática adequadamente o papel que o legislador desenhou: o de ser um instrumento que serve, primordialmente, para que as vozes dos peticionários sejam ouvidas.

A outra variável (a terceira) retida pelo modelo liga-se também às expectativas dos peticionários (“expectativa de tratamento adequado”). Porém, esta está associada negativamente à “avaliação do resultado”, sugerindo que os peticionários que tinham expectativas mais baixas em relação ao tratamento da petição são aqueles que acabam por avaliar melhor o resultado desta experiência. Ainda que de forma algo contra-intuitiva, este resultado tem suporte na prática e, também, na literatura, quando assinala que expectativas desajustadas e exageradas dos peticionários em relação ao sistema de petições pode ser gerador de frustração com a experiência (Bochel 2012). Estes resultados parecem evidenciar isto mesmo. Que grandes expectativas em relação ao que o sistema pode oferecer podem resultar numa desilusão com a experiência e, consequentemente, numa má avaliação da mesma. Coerentemente, aqueles que não tinham expectativas tão altas sobre o tratamento da petição acabam por ficar mais satisfeitos com o resultado deste exercício. A nosso ver, isto pode querer dizer que os peticionários do sistema português alimentam um excesso de expectativas em relação ao que o sistema pode oferecer, aconselhando porventura a que a Assembleia da República forneça aos cidadãos informação mais consentânea com o alcance deste direito.

Em relação ao “autoposicionamento político”, os resultados sugerem que são os peticionários que se situam mais à esquerda aqueles que melhor avaliam o resultado da petição. Em contrapartida, os peticionários que se consideram mais à direita tendem a ter uma avaliação mais pessimista dos resultados obtidos pela petição.

7.2. Preditores da confiança nas instituições políticas

Recorde-se que levantámos acima a hipótese de, tal como parece ter ocorrido na Escócia, a avaliação dos peticionários em relação ao sistema de petições influenciar o nível de apoio às instituições políticas e, em especial, ao parlamento. É do que trataremos agora.

Continuamos na senda do estudo de Carman relativamente ao caso escocês (Carman 2006). O enquadramento teórico encontra suporte na tese de Marcia Grimes (2005, 2006), que defende que a avaliação que se possa fazer sobre a adequação do processo (transparente, imparcial) releva mais, no que diz respeito à confiança institucional, do que a capacidade pessoal de influenciar o resultado da decisão. Carman apoia-se nesta tese para defender que os peticionários utilizarão esta experiência de relacionamento com o Parlamento para tirar ilações sobre a instituição parlamentar e, também, sobre as restantes instituições do sistema político. Tendo em conta as raras oportunidades que a maioria dos cidadãos tem de interagir com o Parlamento (conforme vimos acima, a maioria dos peticionários é também estreante), é natural que – defende Carman – esta experiência sirva para os peticionários formarem ou consolidarem ideias sobre o Parlamento. Com efeito, também supomos que um peticionário que faça um juízo negativo sobre a forma como foi tratado pela Assembleia da República no processo de apreciação da sua petição seja naturalmente influenciado no juízo que faz sobre a confiança que lhe merece esta instituição.

Assim, tal como observado no caso escocês, também no caso português se prevê encontrar uma relação positiva entre a avaliação dos peticionários (processo e resultado) e a confiança nas instituições políticas portuguesas. Espera-se, ainda, que essa relação seja mais forte no caso “avaliação do processo” do que na “avaliação do resultado”.

Com o objetivo de verificar a capacidade preditiva da “avaliação do processo” e da “avaliação do resultado” na confiança no parlamento, no Governo, na Presidência da República e na Justiça, controlando o efeito do “autoposicionamento ideológico”, realizou-se uma análise de regressão linear hierárquica em dois blocos. No primeiro bloco, foram introduzidas as variáveis independentes “avaliação do processo”¹⁷² e “avaliação do resultado”¹⁷³. No segundo bloco, para além das variáveis mencionadas no primeiro bloco, foi adicionado ao modelo a

¹⁷² Índice sintético dos 3 indicadores que medem esta avaliação: i) Processo fácil de compreender; ii) Comissão manteve informado da evolução; iii) Tratamento pela comissão

¹⁷³ Índice sintético criado pelos três indicadores acima identificados da avaliação dos resultados: i) “Peticão devidamente considerada”; ii) “Peticão foi um sucesso” e iii) “Satisfação com o resultado da peticão”

variável de controlo - “autoposicionamento ideológico”. O quadro 7.3 apresenta uma síntese dos resultados obtidos.

Quadro 7.3. Coeficientes de regressão linear hierárquica das determinantes da confiança nas instituições políticas

		Bloco I	Bloco II
		beta	beta
Confiança no Parlamento	Avaliação do Processo Avaliação do Resultado Autoposicionamento ideológico R^2 Ajustado	0,380*** 0,007 0,140 F(2,248)=21,418***	0,364*** -0,002 -0,125* 0,152 F(3,247)=15,969***
Confiança no Governo	Avaliação do Processo Avaliação do Resultado Autoposicionamento ideológico R^2 Ajustado	0,343*** -0,103 0,088 F(2,250)=13,183***	0,378*** -0,083 0,276*** 0,159 F(3,249)=16,930***
Confiança na Presidência da República	Avaliação do Processo Avaliação do Resultado Autoposicionamento ideológico R^2 Ajustado	0,262*** -0,017 0,057 F(2,250)=8,612***	0,291*** 0,000 0,233*** 0,107 F(3,249)=11,016***
Confiança na Justiça	Avaliação do Processo Avaliação do Resultado Autoposicionamento ideológico R^2 Ajustado	0,293*** -0,028 0,071 F(2,247)=10,551***	0,274*** -0,039 -0,143* 0,087 F(3,246)=8,957***

* $p \leq 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Em primeiro lugar, é possível verificar que os modelos apresentados são adequados para explicar a relação entre as variáveis independentes (VIs) – “avaliação do processo” e “avaliação do resultado” e as variáveis dependentes (VDs) - confiança no Parlamento, no Governo, na Presidência da Republica e na Justiça - mesmo introduzindo a variável de controlo (VC) – “autoposicionamento ideológico”. Em segundo lugar, os resultados confirmam em grande medida as hipóteses iniciais. Tal como previsto, verifica-se uma relação positiva entre a “avaliação do processo” e a “confiança nas diferentes instituições” analisadas, confirmando-se, igualmente, ser esta relação mais forte do que a “avaliação de resultado”. Aliás, os dados

indicaram que a “avaliação do resultado” não tem capacidade preditiva sobre as VDs – confiança no Parlamento, no Governo, na Presidência da República e na Justiça.

Em todos os modelos, a introdução do “autoposicionamento ideológico” teve um impacto positivo na variância explicada, uma vez que conduziu a um aumento significativo do quociente de determinação (R^2). Mas não alterou significativamente a relação das VIs com as VDs, quer no que diz respeito à intensidade quer no que diz respeito ao sentido dessa relação.

Numa análise mais detalhada sobre o impacto da “avaliação do processo” e da “avaliação do resultado” na confiança nas instituições, é possível observar que, relativamente à confiança no Parlamento, o modelo analisado explica 14,0% da variação dos níveis de “confiança no Parlamento”. A introdução do “autoposicionamento ideológico” traduziu-se num aumento significativo na variância explicada pelo modelo ($\Delta R^2 = 0,015$; $\Delta F(1,247) = 4,47$; $p=.035$), que assim passou a ser de 15,2%, mas não alterou a relação entre as VIs e a “confiança no Parlamento”. A “avaliação do processo” contribui para prever 10,2% da variância dos níveis de confiança no Parlamento quando controlados os efeitos das restantes variáveis independentes ($R^2_{\text{semi-parcial}}=0,102$). Já a “avaliação do resultado” não tem capacidade preditiva sobre a “confiança na Parlamento”.

Quanto à “confiança no Governo”, verifica-se que a avaliação que os petionários fazem do processo e do resultado das petições explicam 8,8% da variância associada à “Confiança no Governo”. Ainda que reduzido, este valor é estatisticamente significativo. A introdução da VC “autoposicionamento ideológico” quase duplica a percentagem de variância explicada, subindo, assim, a capacidade preditiva do modelo para 15,9% ($\Delta R^2 = 0,074$; $\Delta F(1,249) = 22,189$; $p=.000$), mas não altera significativamente o impacto de cada uma das VIs nos níveis de confiança no Governo. Tal como observado anteriormente, os dados indicam uma relação positiva entre a “avaliação do processo” e a “confiança no Governo”. Ou seja, quanto melhor a avaliação do processo das petições maior a confiança no Governo. Quando controlado o efeito das restantes variáveis independentes, a “avaliação do processo” contribui para explicar 11,0% dos níveis de confiança no Governo ($R^2_{\text{semi-parcial}}=0,110$). Também neste caso a “avaliação do resultado” não tem impacto significativo nos níveis de confiança no Governo.

Quando analisada a “confiança na Presidência da Republica” verifica-se que é, de entre todas as VDs em análise, a que apresenta menor variância explicada pelo modelo. Estas duas variáveis (“avaliação do processo” e “avaliação do resultado”) explicam apenas 5,7% da

variância. Ao introduzir no modelo o a variável de controlo – “autoposicionamento ideológico” -, esse valor duplica para 10,7% ($\Delta R^2 = 0,53$; $\Delta F(1,149) = 14,869$; $p=.000$), mas as características da relação entre as VIs - “avaliação do processo” e “avaliação do resultado” – com a “confiança na Presidência da Republica” não se altera significativamente. Ou seja, a avaliação do processo contribui significativamente para prever a confiança na Presidência da República. Quanto melhor a “avaliação do processo” maior a confiança nesta instituição. Já a “avaliação do resultado” não contribui para prever os níveis de confiança na Presidência da República.

Por último analisamos a relação entre a avaliação dos peticionários (sobre o processo e o resultado) e a “confiança na Justiça”, controlando, mais uma vez, o “autoposicionamento ideológico”.

O modelo composto pela “avaliação do processo” e “avaliação do resultado” explica 7,1% na variação dos níveis de confiança na Justiça. Quando adicionado ao modelo a VC, o “autoposicionamento ideológico”, a porção da variância explicada sobe para 8,7%. Ainda que pequeno, este acréscimo é significativo ($\Delta R^2 = 0,020$; $\Delta F(1,146) = 5,392$; $p=.021$), no entanto, não altera a relação entre as VIs e a VD (“confiança na Justiça”). Uma análise sobre o impacto das diferentes variáveis preditoras, indica-nos que, confirmando a tendência observada nos modelos anteriores, quanto melhor é a “avaliação do processo” maior são os níveis de “confiança na Justiça”. Também neste caso o impacto da avaliação do resultado não é estatisticamente significativo. A “avaliação do processo” tem um impacto de 5,8% na capacidade de prever a confiança na justiça quando controlados os efeitos das restantes variáveis independentes ($R^2_{\text{semi-parcial}}=0,058$).

Em suma, como já foi acima referido, todos os modelos apresentados são adequados para explicar a relação entre as VIs e as VDs (confiança no Parlamento, no Governo, na Presidência da Republica e na Justiça). Em todos os casos, verifica-se uma relação positiva entre a “avaliação do processo” das petições e a confiança nas diferentes instituições. Ou seja, quanto melhor é a avaliação do processo maior é a confiança nas instituições. A “avaliação do resultado” parece não condicionar os níveis de confiança em nenhuma das instituições políticas em estudo, uma vez que em nenhum dos modelos foi possível identificar uma relação estatisticamente significativa entre esta variável e a confiança nas instituições. A introdução da variável de controlo – “autoposicionamento ideológico” - trás um contributo positivo para a

capacidade preditiva de todos os modelos. Mas não influencia a relação entre a avaliação, quer do processo quer do resultado, com a confiança nas diversas instituições políticas analisadas.

7.3. O caso português: síntese dos preditores da avaliação dos peticionários e da confiança nas instituições políticas

Principais ideias a reter

- i. Ainda com base no inquérito realizado aos peticionários, analisou-se por fim a capacidade preditora de alguns indicadores na avaliação do resultado, tendo os resultados apontado para que os peticionários que avaliam melhor o processo tendem a fazer uma avaliação mais positiva do resultado. Era, aliás, esta a nossa expectativa, isto é, que, mais do que qualquer outro fator, aquele que influencia mais a avaliação do resultado é o juízo do peticionário acerca do processo da petição.
- ii. Um dado interessante prende-se com a terceira variável retida pelo modelo utilizado, que sugere que os peticionários que tinham expectativas mais baixas em relação ao tratamento da petição são aqueles que acabam por avaliar melhor o resultado desta experiência. Consideramos que, ainda que de forma algo contra-intuitiva, este resultado tem suporte na prática e, também, na literatura, quando assinala que expectativas desajustadas e exageradas dos peticionários em relação ao sistema de petições pode ser gerador de frustração com a experiência. A nosso ver, isto pode querer dizer que os peticionários do sistema português alimentam um excesso de expectativas em relação ao que o sistema pode oferecer, aconselhando porventura a que a Assembleia da República forneça aos cidadãos informação mais consentânea com o alcance deste direito.
- iii. Finalmente, pretendemos verificar a capacidade preditora da “avaliação do processo” e da “avaliação do resultado” na confiança nas instituições políticas, pressupondo que a experiência dos peticionários de envolvimento com o parlamento iria influenciar as suas opiniões sobre esta e outras instituições políticas. A nossa expectativa era, assim, que a avaliação dos peticionários (do processo e do resultado) teria uma relação positiva com a confiança nas instituições políticas e que a avaliação do processo teria uma relação mais forte com a confiança institucional do que a avaliação de resultado. As regressões realizadas sugerem que a “avaliação do processo” é a única variável preditora da confiança no Parlamento, no Governo, na Presidência da República e na Justiça. Indo igualmente ao

encontro da nossa expectativa, verificámos que o maior impacto verifica-se ao nível da confiança no parlamento.

8. Conclusões

Esta tese tinha como ponto de partida dois objetivos fundamentais.

O primeiro consistia em propor um quadro de avaliação do direito de petição que permitisse avaliar os sistemas de petições de acordo com o que podem e devem oferecer (tendo em conta os objetivos que prosseguem) e não em função de critérios que não servem este direito. Este quadro serviu para respondermos à pergunta central desta tese: em que medida os diferentes sistemas de petições têm contribuído para a realização dos seus objetivos? Desdobrámos esta pergunta em três, que nos ajudaram a responder àquela: i) Têm sido atingidos os objetivos prosseguidos pelo direito de petição? ii) Que fatores (institucionais, e comportamentais) promovem estes objetivos? iii) As novas tecnologias vieram potenciar os objetivos do direito de petição, como pretendido?

O segundo grande objetivo decorre do primeiro e passa principalmente pela análise dos efeitos das recentes reformas de que foi objeto o direito de petição, nomeadamente através das novas tecnologias (a chamada modernização do direito de petição), ou seja, conhecer o impacto da modernização do direito de petição, nomeadamente por via das petições-E, tendo, para o efeito, escolhido o caso português para avaliar este impacto, por constituir, pela forma como se modernizou, um caso privilegiado para o estudo do impacto das petições-E. Com vista a realizar este objetivo, colocámos quatro perguntas principais a propósito do impacto das petições-E: i) Afetou o perfil e o comportamento dos peticionários? ii) Afetou a avaliação dos peticionários acerca do sistema de petições? iii) Afetou o comportamento dos restantes atores do direito de petição? iv) Como é que a eficácia do sistema de petições da Assembleia da República se enquadra no contexto dos sistemas de petição comparados?

A partir da avaliação dos peticionários, procurámos finalmente responder a questões sobre o que influencia aquela avaliação, e, também, qual a capacidade preditora da “avaliação do processo” e da “avaliação do resultado” na confiança no parlamento (e noutras instituições políticas, como o Governo e a Presidência da República).

Para responder a estas perguntas, seguimos o seguinte plano de tese.

Na Parte I desta investigação, começámos por fazer uma análise da evolução da instituição parlamentar, notando, na linha de anteriores estudos de diversos autores (Müller e Sieberer 2014; Leston-Bandeira e Tibúrcio 2015), que uma das principais mudanças ocorridas desde há duas décadas a esta parte foi a emergência de, a par das funções tradicionais dos parlamentos (função legislativa e fiscalizadora), uma função de envolvimento com os cidadãos, em certa medida recuperando uma função que não lhe é estranha, fazendo lembrar o papel de intermediação que foi central no tempo dos primeiros parlamentos medievais.

No desenvolvimento deste papel destacou-se, entre outras iniciativas, a revitalização do direito de petição, ele próprio um direito com origens anteriores às democracias constitucionais, revitalização que passou em grande parte – embora não exclusivamente - pela associação às novas tecnologias. No entanto, notámos ser ainda escassa a informação acerca da eficácia deste direito, nomeadamente depois destas transformações mais recentes.

Assim, ainda na Parte I, fizemos uma caracterização do direito de petição, definindo o seu âmbito de aplicação, salientando que entre os objetivos deste não se encontra o de garantir o acolhimento da petição, mas antes o de criar condições para que a voz dos cidadãos seja ouvida, enquadrando-se como uma forma de “*advocacy democracy*”. De resto, afigura-se como um direito convencional, que exige um reduzido esforço quando comparado com as figuras que lhe são próximas (como a iniciativa legislativa dos cidadãos ou as iniciativas populares e de referendo).

Na Parte II, e depois de considerar brevemente o enquadramento normativo dos vários sistemas de petições da União Europeia (e, também, da Escócia e do Parlamento Europeu), propusemos um modelo de avaliação da eficácia destes sistemas, entendido aqui como a realização dos objetivos pretendidos por este instrumento de participação democrática dos cidadãos. Identificámos estes objetivos – tributários da generalidade dos objetivos da democracia (cfr. Dahl 2000), que sistematizámos nos seguintes: i) *Feedback* e Transparência; ii) Igualdade e inclusão; iii) Envolvimento dos cidadãos na *res publica*; iv) Debate e influência; v) Participação / Adesão dos cidadãos; vi) Informação e prestação de contas. Deste modo, foi com base na realização destes objetivos que avaliamos a eficácia do direito de petição.

Com vista a saber se os objetivos do direito de petição acima mencionados estão a ser alcançados, operacionalizámos os critérios que permitem uma avaliação empírica e que pretendem ser um espelho das principais características que encontramos nos diversos sistemas

de petição europeus. Distinguimos estas características em dois grupos: as que dizem respeito ao quadro jurídico e institucional (que incluem critérios de petições convencionais e de petições eletrónicas), que é mais rígido e estável; e as que se prendem com a forma como os diferentes intervenientes deste direito se comportam, grupo mais flexível e dinâmico e que pode mudar mais facilmente.

O modelo de avaliação proposto permitiu respondermos às três perguntas em que desdobrámos a pergunta de partida desta tese (“em que medida os diferentes sistemas de petições têm contribuído para a realização dos seus objetivos?”), isto é: “têm sido atingidos os objetivos prosseguidos pelo direito de petição?”, “que fatores - institucionais, comportamentais - promovem estes objetivos?” e “as novas tecnologias vieram potenciar os objetivos do direito de petição, como pretendido?»).

Assim, verificámos haver várias ferramentas institucionais que promovem o “*feedback*”, a “transparência”, o “envolvimento dos cidadãos na *res publica*” e a “prestaçāo de contas” (*accountability*), das quais merecem destaque as relacionadas com as petições-E (em particular, a publicação de petições e a publicação dos principais elementos do processo de petições). Com efeito, constatámos que estas têm um impacto significativo em vários dos objetivos do direito de petição, o que deveria constituir um incentivo à sua generalização pelos vários parlamentos europeus, o que ainda não é o caso, apesar dos recém modernizados sistemas do Parlamento Europeu, no Luxemburgo, em 2014, e no Reino Unido, em 2015. No entanto, realça-se também um forte contributo para importantes objetivos do direito de petição da parte de características institucionais convencionais, como é o caso das audições aos peticionários e os debates, as quais são, todavia, amplificadas quando associadas à divulgação e publicidade conferida pelas TIC.

Da análise efetuada, destacaram-se três experiências já consolidadas de sistemas de petições-E, que oferecem a generalidade das suas funcionalidades: Escócia, Portugal e Alemanha. Em relação a este último, apontou-se, todavia, uma característica que debilita o seu impacto quanto à eficácia deste direito, que consiste na considerável margem de discricionariedade que o *Bundestag* tem para admitir as petições do sistema de petições-E (as “petições públicas”), enfraquecendo este instrumento enquanto direito, o que não acontece na Escócia ou em Portugal (ou outros sistemas de petições-E mais recentes, como o Luxemburgo, a Irlanda, o Parlamento Europeu ou o Reino Unido), onde os cidadãos têm a garantia de, respeitadas as condições de admissibilidade, verem as suas pretensões entrar no sistema de petições-E e serem apreciadas pelo Parlamento.

Do lado dos intervenientes no direito de petição, sobressaiu o impacto que as perguntas feitas ao Governo, e respetivas respostas, têm em vários dos objetivos deste direito. Estas obrigam o Governo a tomar posição sobre a questão concreta suscitada pela petição (de que outra forma os cidadãos têm um poder análogo?), afigurando-se como uma das formas privilegiadas de carrear informação para o processo das petições, revestindo-se, assim, como um dos seus principais retornos (*feedback*). Do lado do Parlamento, além de suscitar perguntas às entidades externas (*maxime*, ao Governo), realça-se a importância de dar uma resposta num prazo razoável, sem a qual a utilidade deste exercício poderá ser posta em causa.

Finalmente, também identificámos benefícios para os objetivos da "igualdade" e "inclusão" nos sistemas de petições com maior abertura, que admitem petições apresentadas não apenas por nacionais, mas, também, por imigrantes e não residentes. Com efeito, quanto maior for esta abertura, maior será a "inclusão" dos cidadãos, que assenta na ideia de que, com exceções mínimas, a todos, ou, pelo menos, à grande maioria dos adultos residentes, deve ser garantido que tenham a generalidade dos direitos que definem uma democracia (tal como a definiu Dahl).

Da análise efetuada resulta também que os objetivos prosseguidos pelo direito de petição confirmam o entendimento segundo o qual este é, sobretudo, um direito ao procedimento, circunstância que determina no essencial a natureza e o alcance deste direito e da qual decorre diretamente uma parte importante dos resultados visados por este instrumento de participação, nomeadamente em termos de maior transparência (obrigação de publicação da tramitação processual, acessível a todos; publicação dos principais documentos, como os relatórios, as perguntas e respostas feitas a entidades externas como o Governo), mais prestação de contas (obrigações de resposta às perguntas enviadas a entidades externas, publicadas e disponibilizadas a todos) e mais debate (relatório discutido na comissão parlamentar; discussão em plenário a partir de determinado número de assinaturas).

Quanto à possibilidade de o preenchimento de um critério poder ter um impacto negativo nos restantes, o maior risco que se identificou foi no critério da "igualdade", que pode ficar prejudicado, sobretudo se houver uma sub-representação de alguns segmentos da sociedade na utilização deste direito, nomeadamente daqueles cidadãos tradicionalmente menos participativos (como os mais pobres e os menos instruídos). Este é, aliás, o maior risco identificado por Dalton, Scarrow e Cain (2004) em relação às formas de "*advocacy democracy*". Este risco encontra-se, por isso, associado ao comportamento dos peticionários, podendo os parlamentos

contrariá-lo através de iniciativas que promovam este direito junto dos grupos de cidadãos sub-representados.

Na Parte III, debruçámo-nos em particular sobre o caso português, por constituir um caso privilegiado para o estudo do impacto da modernização por via das petições-E (o segundo grande objetivo desta investigação), por o sistema português se ter mantido, no essencial, com as mesmas características institucionais, embora passando a beneficiar, globalmente, das funcionalidades eletrónicas (nomeadamente quanto à publicidade), nisto se distinguindo dos restantes exemplos de modernização consolidados.

Recorremos, para o efeito, a uma bateria inédita de dados empíricos sobre o comportamento dos atores deste direito durante o período entre 1999 e 2012, nomeadamente através de um inquérito aos peticionários portugueses, permitindo integrar mais profundamente a dimensão do perfil dos peticionários e da avaliação destes do sistema de petições. Desta análise, resultou a avaliação do impacto das petições-E no sistema português, contextualizando-o, sempre que possível, com o sistema de petições-E da Escócia e Alemanha, os dois sistemas que empreenderam uma modernização comparável com o caso português, com experiências consolidadas e temporalmente coincidentes.

Começámos, assim, por procurar a resposta à primeira das quatro questões em que desdobrámos a análise do impacto das petições-E no sistema de petições português, a saber, “de que forma esta reforma afetou o perfil e o comportamento dos peticionários?”.

Assim, aferimos o impacto das petições-E no comportamento dos cidadãos, sobressaindo nesta análise o impacto que o sistema de petições-E teve ao nível da adesão a este instrumento. Com efeito, quando comparado com o período em que esteve em vigor o sistema de petições convencional, é fácil constatar que o número de petições submetidas à Assembleia da República mais do que triplicou. Com efeito, passou de uma média de três petições por mês no “sistema convencional” (até 2005) para 10 petições por mês no sistema de petições eletrónicas (2005-2012). Esta maior adesão é também confirmada pelos números de assinaturas que foram recolhidas pelas petições (que passaram, no mesmo período, de uma média mensal de cerca de 19 mil assinaturas para 39 mil).

Vale também a pena realçar que as formas de *advocacy democracy*, em que se enquadra o direito de petição, comportam, de acordo com a literatura, um risco de desigualdade, de serem melhor aproveitadas pelos grupos que já detêm mais influência junto das instituições políticas e

que tiram mais facilmente proveito destas oportunidades de participação. A presença de um número significativo de petições singulares, com apenas uma assinatura, sugere que o sistema tem conseguido, na prática, manter-se aberto à participação de todos os tipos de peticionários, seja qual for a forma de ação (individual e coletiva), sem que nenhuma tenha adquirido preponderância no sistema de petições, beneficiando a eficácia do sistema, nomeadamente na sua dimensão de “igualdade e inclusão”.

Em relação aos restantes indicadores do comportamento dos peticionários, sublinhe-se ainda que, apesar da dupla função do direito de petição (para prossecução de um interesse particular ou geral), os peticionários têm usado preferencialmente este direito para prosseguir o interesse geral, convocando diretamente as competências (legislativa ou de controlo) da AR, traduzindo-se, assim, num exercício mais eficaz deste direito, convocando as principais competências do parlamento, garantindo assim um maior “feedback”, promovendo mais “debate e influência” deste instrumento, maior “envolvimento dos cidadãos com a *res publica*” e, assim, reforçando também a “igualdade e inclusão dos cidadãos”. Apesar de a percentagem de petições que prosseguem o interesse geral se ter mantido (registo que já era, no sistema anterior, muito elevado - em torno dos 90%), verificámos que o impacto das petições-E foi positivo, por ser de esperar que a maior informalidade na submissão das petições (nomeadamente podendo submeter-se petições por E-mail), bem como o aumento das petições singulares no sistema de petições-E, levasse a um aumento das petições-queixa, que prosseguem interesses particulares, o que não aconteceu.

Um dos objetivos da modernização do direito de petição consiste em atrair para a esfera da participação política grupos de cidadãos tradicionalmente menos propensos a este tipo de participação. Os dados recolhidos através do inquérito aos peticionários parecem mostrar que este objetivo foi mais bem sucedido nalgumas dimensões do que noutras.

Assim, verificámos um impacto positivo ao nível da capacidade de atrair cidadãos mais jovens, aproximando o perfil dos peticionários da média de idades da população portuguesa. De igual modo, o sistema de petições-E parece ter conseguido atrair cidadãos menos habituados à participação política e menos identificados com os partidos com representação parlamentar, indo assim ao encontro de uma representação mais fidedigna da população portuguesa.

Identificámos ainda uma evolução positiva ao nível do autoposicionamento ideológico dos peticionários, mitigando uma sobre-representação (ainda existente) dos peticionários de

esquerda, em benefício dos que se situam ao centro e à direita, aproximando, assim, o seu perfil da população portuguesa.

Ao nível dos restantes indicadores habitualmente usados para caracterizar socio-demograficamente os cidadãos, o impacto não foi, de um modo geral, significativo. Foi o que aconteceu ao nível da origem geográfica, do sexo ou da situação profissional dos peticionários (permanecendo uma sobre-representação muito significativa dos homens, da zona de Lisboa, em situação ativa). Também se continua a verificar, em comparação com o sistema anterior, uma sobre-representação dos peticionários com formação superior, embora aqui a hipótese para que apontava a literatura era que esta oportunidade de participação seria melhor aproveitada pelos cidadãos com mais recursos sociais, nomeadamente educativos, o que se verifica apenas parcialmente. Com efeito, o impacto da entrada em vigor do sistema de petições-E reflete um crescimento significativo das petições oriundas de cidadãos com um nível de instrução intermédio (12 anos de escolaridade), o que aconteceu à custa de uma diminuição do peso dos peticionários com nove ou menos anos de escolaridade, bem como de uma ligeira diminuição do peso dos que têm formação superior.

De um modo geral, o impacto das petições-E ao nível do perfil dos peticionários na eficácia do sistema foi positivo, tendo o maior contributo sido ao nível de uma maior “igualdade e inclusão” e “envolvimento na *res publica*” de grupos da população sub-representados entre os peticionários. Na generalidade dos restantes casos, não os afetou. É, no entanto, de sublinhar a ausência de impacto das petições-E ao nível de dois dos indicadores do perfil dos peticionários que acusam um maior enviesamento em relação à população portuguesa: o sexo (com sobre-representação masculina) e a origem geográfica (com sobre-representação da região de Lisboa) dos peticionários. Esta é uma situação que deveria merecer a atenção da Assembleia da República com vista a ser mitigada, nomeadamente através de políticas especificamente dirigidas às populações sub-representadas.

Procurámos, de seguida, a resposta à questão de saber como é que as petições-E “afetaram o comportamento dos restantes atores (além dos cidadãos) do direito de petição (i.e., o Governo e o Parlamento)”.

Todos os indicadores referentes ao comportamento do Governo e da Assembleia da República revelaram um impacto positivo da introdução do sistema de petições-E. Mesmo com o aumento muito significativo de petições que se seguiu a 2005, a Assembleia da República

respondeu diminuindo muito consideravelmente o tempo de apreciação das petições (tradicionalmente, um dos principais calcanhares de Aquiles deste direito), ao mesmo tempo que questionou mais vezes o Governo sobre as petições.

Do mesmo modo, e defrontando-se com o mesmo aumento do número de petições, o Governo passou a responder a mais perguntas, diminuindo o tempo em que o fez, contribuindo assim para que o processo das petições fosse enriquecido com informação deste órgão, informação que a generalidade dos peticionários dificilmente conseguiria obter por outra via.

Assim, verificámos a este nível um impacto muito positivo quanto ao “*feedback*”, “igualdade e inclusão”, “transparência” e “prestaçāo de contas”, bem como em relação ao “debate e influência, tendo todos estes critérios saído reforçados com o sistema de petições-E (conforme mostrámos no quadro 5.4).

Globalmente considerado, o impacto das petições-E no sistema de petições português revelou-se claramente positivo, amplificando importantes objetivos do direito de petição, tanto ao nível do enquadramento institucional como do comportamento dos seus principais atores, estabelecendo um contraste pela positiva em relação ao anterior sistema (convencional) de petições em vigor ao nível da sua eficácia, mas também em relação à generalidade dos sistemas de petições europeus, e acompanhando, no essencial, os sistemas que mais e melhor se modernizaram (a partir dos anos 2000) no que a este direito diz respeito.

Contudo, a melhoria verificada com a introdução do sistema de petições-E não deve escamotear algumas debilidades que continuam a afetar a eficácia deste sistema, nomeadamente os contrastes que persistem entre o perfil dos peticionários portugueses e o da população em geral, dos quais podemos destacar a gritante sobre-representação dos peticionários da região de Lisboa, dos homens ou dos peticionários que possuem formação superior. Este problema é, aliás, partilhado pelos parlamentos da Escócia e da Alemanha, ambos com sistemas de petições-E consolidados, com experiências temporalmente coincidentes com a experiência portuguesa.

Estas grandes diferenças nos dados sobre o perfil dos peticionários dos três países aqui analisados em relação às respetivas populações podem, aliás, em causa a ideia generalizada de que as petições são como um espelho da opinião pública e da sociedade em que se inserem. O *Bundestag* chama o sistema de petições de “barómetro da opinião pública”¹⁷⁴ e a mesma ideia pode ser encontrada em membros da Comissão de Petições do Parlamento (Carman 2006).

Contudo, existe uma parte importante da sociedade que não se encontra representada nos sistemas de petições, e outra parte que tem uma presença exagerada. Como tal, as questões que são discutidas no sistema de petições refletirão, necessariamente, esta dissonância. Mitigar esta situação constitui, a nosso ver, um dos principais desafios que se colocam aos sistemas de petições interessados em reforçar os laços com a sociedade por esta via.

Finalmente, utilizámos os dados do inquérito feito aos peticionários para analisar “quais os preditores estatísticos da “avaliação dos peticionários”, a quinta questão que colocámos acima a propósito do estudo do sistema de petições português.

Assim, analisou-se a capacidade preditora de alguns indicadores na “avaliação do resultado”, daí se retirando que os peticionários que avaliam melhor o “processo” tendem a fazer uma avaliação mais positiva do “resultado”. Era, aliás, esta a nossa expectativa, isto é, que, mais do que qualquer outro fator, aquele que influenciaria mais a avaliação do resultado seria o juízo do peticionário acerca do processo da petição, como tinha, aliás, mostrado Carman em relação ao sistema de petições escocês.

O modelo utilizado apontou também para que os peticionários que tinham expectativas mais baixas em relação ao tratamento da petição são aqueles que acabam por avaliar melhor o resultado desta experiência, resultado que tem suporte na prática e, também, na literatura, quando assinala que expectativas desajustadas e exageradas dos peticionários em relação ao sistema de petições pode ser gerador de frustração com a experiência. Ou seja, embora as expectativas dos peticionários possam ser totalmente enquadráveis no âmbito deste direito e na missão que a lei lhe atribui, poderão constituir um problema se esta confiança mascarar outras expectativas, como, por exemplo, em relação a um acolhimento da pretensão, que possam ser desajustadas em relação ao que este direito pode, com probabilidade, oferecer. Nesse caso, estas expectativas correm o risco de se transformar em frustração, por as mesmas assentarem, de algum modo, num desejo em grande medida irrealizável (pelo menos, para a esmagadora maioria dos peticionários). Isto deve, a nosso ver, convidar a Assembleia da República a trabalhar na informação que disponibiliza sobre este instrumento, adequando-o ao que, com probabilidade, o peticionário pode esperar dele. Por exemplo, sendo possível que uma petição impulse um projeto de lei (ou mesmo uma lei), isto não é o que é provável acontecer, cabendo à AR garantir que os cidadãos têm consciência disto, fornecendo-lhes informação mais consentânea com o alcance deste direito. Coerentemente, o modelo mostrou também que os

¹⁷⁴ http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a02

peticionários que não tinham expectativas tão altas sobre o tratamento da petição acabaram por se revelar mais satisfeitos com o resultado deste exercício.

Em relação à última questão que presidiu a esta investigação - de saber “qual a capacidade preditora da ‘avaliação do processo’ e da ‘avaliação do resultado’ na confiança no parlamento (e noutras instituições políticas, como o Governo e a Presidência da República) ” - , a nossa expectativa era que a avaliação dos peticionários sobre o processo das petições teria uma relação positiva com a confiança nas instituições políticas, o que, de facto, se verificou. Ou seja, mostrou-se que quanto melhor é a “avaliação do processo” pelo peticionário, maior é a confiança nas instituições políticas. A “avaliação do resultado” parece não condicionar os níveis de confiança em nenhuma das instituições políticas em estudo, uma vez que em nenhum dos modelos foi possível identificar uma relação estatisticamente significativa entre esta variável e a confiança nas instituições. A introdução da variável de controlo – “autoposicionamento ideológico” - trouxe um contributo positivo para a capacidade preditiva de todos os modelos. No entanto, não influenciou a relação entre a avaliação, quer do processo, quer do resultado, com a confiança nas diversas instituições políticas analisadas.

De tudo o que foi exposto, não podemos dizer, naturalmente, que tenhamos esgotado todas as dimensões passíveis de contribuir para uma avaliação da eficácia dos sistemas de petições. A opção de incluir ou excluir um determinado critério é isso mesmo - uma escolha, mesmo que justificada -, e, como tal, sempre suscetível de ser contrariada. Por outro lado, poder-se-á, também, dizer que fomos longe demais no desdobramento de critérios para avaliar um direito que, apesar de tudo, prima pela simplicidade. É verdade que um critério único como o do acolhimento do pedido facilitaria enormemente a tarefa. Todavia, o acolhimento da pretensão dos cidadãos não é um objetivo contemplado pelos sistemas de petição em causa. Assim, um dos principais desafios a que aqui pretendemos responder foi o de desenvolver instrumentos que permitsem medir, na prática, a eficácia do direito de petição, tendo em conta as particularidades deste instrumento, nomeadamente a sua natureza essencialmente procedural. Chegados aqui, pensamos ter conseguido fazê-lo.

Bibliografia

- Almond, Gabriel A., e Sidney Verba (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes an Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Alonso, S., J. Keane e W. Merkel (2011) “Introduction: rethinking the future of representative democracy”, em S. Alonso, J. Keane e W. Merkel (orgs.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-22.
- Andeweg, Rudy B. (2012), "A least likely case: Parliament and citizens in the Netherlands", *Journal of Legislative Studies - special issue on Parliaments and Citizens*, Routledge, 18 (3/4), pp. 368-383.
- Barber, B. R. (1984), *Strong Democracy: Participatory politics for a New Age*. Barkeley and London, University of California Press.
- Barber, B. R. (1998), “Three scenarios for the future of technology and strong democracy”. *Political Science Quarterly*, 113 (4), pp. 573-589.
- Barbosa Rodrigues, Luís (1997), “O direito de petição perante a Assembleia da República”, *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 76,2, obra colectiva*, pp 643, Coimbra.
- Barnes, S. and M. Kaase (1979), *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Baron, R. M., e D. A. Kenny (1986), The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations, *Journal of Personality and Social Psychology*, 51 (6), pp. 1173-1182.
- Baum, M. e A. Espírito Santo (2007), "As desigualdades de género na participação política em Portugal: uma perspectiva longitudinal", em A Freire, M. C. Lobo e P. Magalhaes (eds.), *Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses: Eleições e Cultura Política*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 111-156.
- Birch, A. H. (1971), *Representation*, London, Pall Mall Press Ltd.
- Böhle, K e R. Ulrich (2013), “E-petition systems and political participation: About institutional challenges and democratic opportunities”, *First Monday (Online)*, 18, (7).
- Bochel, C. (2012), "Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy?", *Parliamentary Affairs*, 1-18.
- Braga da Cruz, M. (1988), “Sobre o Parlamento Português: Partidarização Parlamentar e Parlamentarização partidária”, *Análise Social*, XXIV (100), pp. 97-125.

- Braga da Cruz, M. (1995), *Instituições políticas e processos sociais*, Venda Nova, Bertrand Editora.
- Bresser-Pereira, L. C. (1999), “Sociedade Civil: a sua democratização para a Reforma do Estado”, em Luiz Carlos Bresser-Pereira, Jorge Wilheim e Lourdes Sola (orgs.), *Sociedade e Estado em Transformação*, UNESP/ENAP, pp. 67-116.
- Burns, T. R., et al. (2000), “The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance”, Green Paper for Conference of the European Union Speakers of Parliament, September 22-24, Rome,
- Cain, Bruce, R. Dalton e S. Scarrow (2003), *Democracy Transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Canotilho, J. J. G. (1995), em *Colóquio Parlamentar sobre o Direito de Petição*, Lisboa, Assembleia da República, 1995.
- Capucha, L., J. F. Almeida, P. Pedroso, J. A. V. Silva (1996), "Metodologias de avaliação. O estado da arte em Portugal", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 22, pp. 9-27.
- Cardoso, G., C. Cunha e S. Nascimento (2003), “O parlamento português na construção de uma democracia digital”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 42 , pp. 113-140.
- Carman, C.J. (2006), *Assessment of the Scottish Parliament's Public Petitions System 1999-2006*, Project Report (Online), Scottish Parliament.
- Carman, C.J. (2010), “The process is the reality: perceptions of procedural fairness and participatory democracy”, *Political Studies*, 58 (4), pp.731-751.
- Chess, C. e K. Purcell (1999), ‘Public participation and the environment: Do we know what works?’, *Environmental Sciences and Technology*, 33 (16), pp. 2685–2692.
- Coleman, S., et al. (1999), "Parliament in the Age of the Internet", *Parliamentary Affairs*, 52, (3), pp. 365-370.
- Coleman, S. e J. G. Blumler (2009), *The Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*, New York, Cambridge University Press.
- Comissão de Petições Públicas (2015), “Review of the Petitions Process”, SP Paper 859, 2nd Report, 2015 (Session 4), Scottish Parliamentary Corporate Body. Disponível em http://www.parliament.scot/S4_PublicPetitionsCommittee/Reports/PPCS042015R02.pdf
- Crespo Allen, M. (2001), *Le droit de pétition dans les pays de l'Union européenne*, Luxembourg, Parlement Européen.
- Dahl, Robert (1996), "The future of democratic theory", *Estudio*, Working paper, 90, Madrid.
- Dahl, Robert (2000), *Democracia*, Lisboa, Temas e Debates.

- Dalton, R. J. (1996), *Citizen Politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers.
- Dalton, R. J. (2009), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Dalton, R. J., S. Scarro e B. Cain (2004), "Advanced Democracies and the New Politics", *Journal of Democracy*, 15 (1), pp 124-138.
- Diamond, L. (2015), "Facing Up to the Democratic Recession", *Journal of Democracy*, 26 (1), pp.141-155.
- Diamond, L. e L. Morlino (2004), "The Quality of Democracy", Center on Democracy, Development, and The Rule of Law Stanford Institute on International Studies - CDDRL Working Papers, N20, September 2004.
- Diamond, L. e L. Morlino (2005), *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Duarte, M. L. (2008), *O Direito de Petição, Cidadania, Participação e Decisão*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Dubourg-Lavroff, S (1992), "Le droit de pétition en France", *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 6, pp. 1733-1769.
- Durelle-Marc, Y-A. (2008), "Nature et origines du droit de pétition », journée d'études, L'individu face au pouvoir: les pétitions aux assemblées parlementaires", *Revue administrative* (nº spécial L'individu face au pouvoir : les pétitions aux assemblées parlementaires), pp. 47-60.
- Escudero, J. M. G. (1983), *Comentario a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, III, Madrid.
- Fernandes, M. T. M. (2013), *As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição - Um estudo comparado com Parlamentos europeus*, Technical University of Lisbon Repository (disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/7942>
- Fernandes, T. (2014), *Sociedade Civil*, Ensaios da Fundação, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS).
- Filipe, A. (2009), "The 2007 Reform of the portuguese Parliament: what has really changed?", *The Journal of Legislative Studies*, 15 (I), March 2009, pp.1.
- Fish, S. e M. Kroenig (2009), *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Freire, A.(2012), *O Sistema Político Português, Séculos XIX e XX: Continuidades e Rupturas*, A. Freire (org), Coimbra, Almedina.

- Freire, A., A. Araújo, C. Leston-Bandeira, M. C. Lobo e P. Magalhães (2002), *O parlamento português, uma reforma necessária*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- Freire, A., J. M. L. Viegas e M. Lisi (2012), “Inquérito aos Cidadãos Portugueses 2012”, Projeto de Investigação do ISCTE-IUL e do CIES-IUL, “Eleições, Liderança e Responsabilização: A Representação Política em Portugal numa perspetiva longitudinal e comparativa”, FCT: PTDC/CPJ-CPO/119307/2010 (disponível em: <http://er.cies.iscte-iul.pt/>).
- Freire, A. (2015), “O futuro da democracia representativa”, em André Freire (eds.), *O futuro da representação política democrática*, Lisbon, Nova Vega.
- Fung A. (2006), “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, 66 (December), pp. 66-75.
- Fung, A. e E. O. Wright (org.), (2003), *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory democracy*, London, Verso.
- Geissel, B. e M. Joas, (org.), (2013), *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?* Toronto, Barbara Budrich Publishers.
- Grimes, M., (2005), *Democracy's Infrastructure: The Role of Procedural Fairness in Fostering Consent*, Doctoral dissertation, Göteborg Studies in Politics.
- Grimes, M. (2006), “Organizing Consent: The Role of Procedural Fairness in Political Trust and Compliance”, *European Journal of Political Research*, 45 (2), pp. 285–315.
- Hauriou, M. (1929), *Précis de Droit Constitutionnel*, 2.º ed., Paris, Sirey.
- Hermet, G. (2008), *El invierno de la democracia: Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, Barcelona, Los Libros del Lince.
- Hibbing, J. e E. Theiss-Morse (2001), “Process Preferences and American Politics: What the People Want Government to Be”, *American Political Science Review*, 95 (1), pp. 145–53.
- Hill, L.B. (1974), “Parliamentary Petitions, the Ombudsman and Political Change in New Zealand”, *Political Studies*, 22 (3), pp. 337–346.
- Hough, R. (2012), "Do legislative petitions systems enhance the relationship between parliament and citizen?", *Journal of Legislative Studies - special issue on Parliaments and Citizens*, Rutledge, 18 (3-4), pp. 479-495.
- Huntington, S. P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press.
- Inglehart, R. (1997), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Inter-Parliamentary Union (IPU) (2012), *Global Parliamentary Report—The Changing Nature of Representation*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, (disponível em: www.ipu.org/deme/gpr.htm).

- Ipsos MORI e C. Carman (2009), *Engaging the Public in the Scottish Parliament's Petitions Process*, (disponível em:
<http://archive.scottish.parliament.uk/s3/committees/petitions/inquiries/petitionsProcess/Engagingthepublicinthe petitionsprocess.pdf>).
- Judge, D. (1999), “Representation in Westminster in the 1990s: The Ghost of Edmund Burke”, *The Journal of Legislative Studies*, 5, pp. 12–34.
- Kaase, M. e A. March (1979), “Background of Political Action”, em S. H. Barnes e M. Kaase (eds.), *Political Action: Mass participation in five Western Democracies*, Beverly Hills (Calif.), Sage Publications.
- Kelso, A. (2007), “Parliament and Political Disengagement: Neither Waving nor Drowning”, *The Political Quarterly*, 78, pp. 364–373.
- Kies, R. (2016), *Analyse, de l'utilisation des (E-)pétitions à la chambre des Députés*, Université du Luxembourg, La Chambre des Députés du Grand-Duché du Luxembourg (disponível em: <http://parlement.a.p.f.unblog.fr/files/2013/01/rapport-petition-final-22-02-16.pdf>).
- Kreppel, A. (2014), “Typologies and Classifications”, em Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (orgs), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press.
- Liebert, U., e Cotta, M. (1990), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Pinter Publishers, London and New York.
- Leston-Bandeira, C. (2002), *Da Legislação à Legitimização: o papel do Parlamento Português*, Viseu, ICS.
- Leston-Bandeira, C. (2005), ”Introduction: Southern European Parliaments in Democracy”, *Southern European parliaments in democracy*, C. Leston-Bandeira, London, Routledge, pp. 1-7.
- Leston-Bandeira, C. (2007), The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework, *Parliamentary Affairs*, 60(4), pp.655-674.
- Leston-Bandeira, C. (2009), "Parliamentary functions portrayed on European Parliaments' websites", *Revista de Sociologia e Política* 17 (34), pp.13-27.
- Leston-Bandeira, C. 2012, "Studying the relationship between Parliament and citizens", *Journal of Legislative Studies - special issue on Parliaments and Citizens*, Routledge, pp. 265-274.
- Leston-Bandeira, C. (2012a), "Parliaments' endless pursuit of trust: re-focusing on symbolic representation", *Journal of Legislative Studies - special issue on Parliaments and Citizens*, Routledge, pp. 514-526.
- Leston-Bandeira, C. (2014), “The Pursuit of Legitimacy as a Key Driver for Public Engagement: the case of the European Parliament”, *Parliamentary Affairs*, 67 (2), pp. 437-457.

- Leston-Bandeira, C. (2016a), "Why Symbolic Representation Frames Parliamentary Public Engagement", *British Journal of Politics and International Relations*, 18.2 , pp. 498-516
- Leston-Bandeira, C. (2016b), "A year on, the new Petitions Committee has much to celebrate" (online), in The Constitution Unite (blog), publicado a 20 de julho de 2016, consultado em agosto de 2016 (disponível em: <https://constitution-unit.com/2016/07/20/a-year-on-the-new-petitions-committee-has-much-to-celebrate/#more-5197>)
- Leston-Bandeira, C. e T. Tibúrcio (2012), "Developing links despite the parties - Parliaments and Citizens in Portugal", *Journal of Legislative Studies - special issue on Parliaments and Citizens*, Routledge, pp. 384-402.
- Leston-Bandeira, C., e T. Tibúrcio (2014), "How effective is the Portuguese e-petition system as an engagement tool?", 11th Workshop of Parliamentary scholars and parliamentarians, 26-27 de julho, Wroxton College, Reino Unido.
- Leston Bandeira C, e T. Tiburcio (2015), "O futuro da representação parlamentar", em André Freire (eds.), *O futuro da representação política democrática*, Lisboa, Nova Vega.
- Lijphart, A (1997), "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma Presidential Address, American Political Science Association, 1996", *American Political Science Review*, 91(1), pp. 1–14. Doi.
- Lindner, R. e U. Riehm (2011) "Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament," *Policy & Internet*, 3, Iss. 1, article 4.
- Lindner, R, G. Aichholzer e L. Hennen, (eds.) (2016), *Electronic Democracy in Europe. Prospects and Challenges of E-Publics, E-Participation and E-Voting*, Springer.
- Lobo, M. C. (2013) "Dimensions of the economic vote: Valence, positional and patrimony voting in Portugal's 2011 elections", *Electoral Studies*, 31 (3), pp. 460-464.
- Macintosh, A. e A. Whyte (2006),"Evaluating how e-participation changes local participation", *e-government Workshop '06* (eGOV06), 11 September, Brunel University, London, UK.
- Macintosh, A. e A. Whyte (2008), "Towards an evaluation framework for eParticipation", *Transforming Government People Process Policy*, 2 (1), pp.16-30.
- Magalhães, P. (2013), "Government Effectiveness and Support for Democracy", *European Journal of Political Research*, 53 (1), pp.77-97.
- Mair, P. (2009), "Representative versus Responsible Government", Max Planck Institute *Working Papers*, 09/8.
- Mair, P.(2013), *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, Londres, Verso Editions.
- Majone, G. (1998), "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", in *European Law Journal*, 4 (1), março, pp.5-28.

- Mangione, T. W. (1995), *Mail Surveys: Improving the Quality*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Maroco, J. (2007), *Análise Estatística com utilização do SPSS*, Lisboa, Sílabo, 3^a edição pp. 648-667.
- Marongiu, A. (1968), *Medieval Parliaments – a comparative study*, London, Eyre & Spottiswoode.
- Martins, M. M. (2004), *Participação Política e Democracia – O caso português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Martins, M. e J. Sá, (2005), *O exercício do direito de queixa como forma de participação política – O caso do Provedor de Justiça (1992-2004)*, Lisboa, Provedoria de Justiça.
- Mezey, M. (1979), *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press.
- Milbrath, L. W. (1965), *Political Participation*, Chicago, RandMcNally.
- Milbrath, L. W. e M. Goel (1976), *Political Participation – How and Why Do People Get Involved in Politics*, New York, University Press of America.
- Miranda, J. (1994), “Direito de Petição”, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Lisboa, VI, pp. 374.
- Miranda, J. (1995), em *Colóquio Parlamentar sobre o Direito de Petição*, Lisboa, Assembleia da República.
- Miranda, J. (2000), *Manual de Direito constitucional - Direitos Fundamentais*, IV, Coimbra, Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2008), “Notas sobre o Direito de Petição”, *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*, Vol. I, Lisboa, pp. 465.
- Moravcsik, A. (2002), “In Defense of the ‘Democratic Deficit, Reassessing Legitimacy in the European Union”, *Center for European Studies*, Working Paper No. 92, (disponível em: <http://aei.pitt.edu/9136/1/Moravcsik92.pdf>)
- Müller, W., C. e U. Sieberer (2014), “Procedure and Rules in Legislatures”, Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (orgs) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press.
- Norris, P. (2001), *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press.
- Norris, P (2002), *Democratic Phoenix*, New York, Cambridge University Press.
- Norton, P. (1990), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.
- Norton, P. (1998) *Parliaments and Governments in Western Europe*, (orgs) London, F. Cass.

- Norton, P. e C. Leston-Bandeira, (2005), “Conclusion: The Impact of Democratic practice on the Parliaments of Southern Europe” em *Southern European Parliaments in Democracy*, C. Leston-Bandeira, London, Routledge, pp. 177-185.
- OCDE (2004), *Promise and Problems of e-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, OECD, Paris.
- OCDE (2005), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD, Paris.
- Ostling, A. (2011), “How democratic is e-participation?”, em *Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government*, Edition Donau-Universität Krems, pp. 59-70.
- Packenman, R. (1970), “Legislatures and Political Development”, em A. Kornberg e L.D. Musolf (orgs), *Legislatures in Development Prospective*, Durham, NC, Duke University Press, pp. 521-37.
- Parry, G., et al.(1992), *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press,
- Pateman, C. (1970), *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pasquino, G. (2010) *Curso de Ciência Política*, 2º ed. Lisboa, Princípia.
- Pereira, J., S. e T. Tibúrcio (2017), “Democracia direta nos países da Europa do Sul: padrões de diversidade intrarregional” em Tiago Fernandes (org), *A Qualidade da Democracia na Europa do Sul (1968 - 2014): Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, *no prelo*.
- Pequito, C., E. Tsatsanis e A. M. Belchior (2015), “Apoio difuso ao regime político em tempos de crise: avaliação da democracia em Portugal antes e depois do resgate económico (2008-2012)”, em André Freire, José Manuel Leite Viegas e Marco Lisi (orgs.), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, Lisboa, Assembleia da República, Coleção Parlamento.
- Pitkin, H. (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley, CA, University of California Press.
- Polsby, N.W. (1968) “The Institutionalization of the House of Representatives”, *American Political Science Review*, 62, pp. 144-68.
- Polsby, N. W. (1975), "Legislatures" em *Handbook of Political Science*, F.I. Greenstein and Nelson Polsby (orgs.), Reading, MA: Addison Wesley Press, pp.257-319.
- Provedor de Justiça (2014), “Relatório à Assembleia da República - 2013”, Provedor de Justiça – Divisão de Documentação.
- Putman, R. D. (2000), *Bowling Alone: The collapse and Revival of American Community*, New-York, Simon and Schuster.

- Putnam, R., Pharr, S., e Dalton, R., 2000, "Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?", Susan J. Pharr and Robert D. Putnam (ed.) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Richard, M. (1932), *Le droit de pétition, une institution transposée du milieu national dans le milieu international public*, Paris, Recueil Sirey.
- Riehm, R. Böhle, K. and Lindner, R. 2014, *Electronic petitioning and modernization of petitioning systems in Europe*, Berlin, TAB.
- Rodrigues, L. B. (1997), "O direito de petição perante a Assembleia da República", *Perspectivas Constitucionais*, collective work, Coimbra, pp. 643.
- Rosanvallon, P. (2000), *La Démocratie Inachevée – Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Éditions Galimard.
- Rosenberg, S. (org.) (2007), *Can the People Govern?*, Basingstoke, Palgrave.
- Rowe, G. e L.J. Frewer (2000), 'Public participation methods: a framework for evaluation', *Science, Technology and Human Values*, 25 (1), pp. 3–29.
- Rowe, G. e L.J. Frewer (2004), 'Evaluating public-participation exercises: a research agenda', *Science, Technology and Human Values*, 29 (4), pp. 512–557.
- Saalfeld, T. e R. Dobmeier (2012), "The *Bundestag* and German citizens: more communication, growing distance", *Journal of Legislative Studies - special issue on Parliaments and Citizens*, Routledge, pp. 314-333.
- Sani, G. (1989), "The Political Culture of Italy: Continuity and Change", em Gabriel Almond e Sidney Verba (orgs.), *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park, California, Sage Publications, pp. 273-324.
- Serra, J. P. (2012), "Novos media e participação política", *Observatorio (OBS) Journal*, 6 (2), pp.127-155.
- Setälä, M. e T. Schiller (2012), *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- Schmitter, P. (2011), "Diagnosing and designing democracy in Europe", Sonia Alonso, John Keane e Wolfgang Merkel (orgs.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 191-211.
- Schmitter, P. C. (2005)," The Ambiguous Virtues of Accountability", em L. Diamond e L. Morlino (orgs.), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 18-31.
- Seguro, A., J. (2016), *A Reforma do Parlamento Português, O Controlo Político do Governo*, Quetzal Editores.

- Smith, G. (2009), *Democratic Innovations – designing institutions for citizen participation*, Cambridge, Cambridge University press.
- Stancati, P. (1983), "Petizione", in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXIII, pp. 596.
- Teixeira, C.P. e André Freire (2009), "Declínio, transformação e confiança nos parlamentos: uma perspectiva longitudinal e comparada", em André Freire e José Manuel Leite Viegas (orgs.), *Representação Política – O Caso Português em Perspectiva Comparada*, Lisboa, Sextante Editora, pp. 55-90.
- Teorell, J., M. Torcal e J. R. Montero (2007), "Political Participation: mappin the terrain", em Jan van Deth, José Ramon Montero and Anders Westholm (orgs.), *Citizenship and Involvement in European Democracies. A comparative analysis*, London and New-York, Routledge, pp 334-357.
- Tibúrcio, T. (2010), *O Direito de Petição perante a Assembleia da República*, Coimbra, Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora.
- Tibúrcio, T. (2015a), "O Parlamento e os cidadãos em Portugal: o direito de petição antes e depois do acordo da Troika, à luz de critérios de eficácia", em André Freire, José Manuel Leite Viegas e Marco Lisi (orgs.), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, Lisboa, Assembleia da República, Coleção Parlamento.
- Tibúrcio, T., (2015b), *The Right to Petition*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs (disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519223/IPOL_STU\(2015\)519223_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519223/IPOL_STU(2015)519223_EN.pdf))
- Tibúrcio, T. (2016), "O envolvimento dos cidadãos com os parlamentos na Europa através do direito de petição, um quadro de avaliação", em André Freire, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas (orgs.), *Participação e Representação Políticas na Europa em Crise*, Lisboa, Assembleia da República, Coleção Parlamento.
- Tibúrcio, T. (2017), "A consolidação dos parlamentos nas democracias da Europa do Sul", em Tiago Fernandes (org), *A Qualidade da Democracia na Europa do Sul (1968 - 2014): Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais. *No prelo*
- Thomassen, J. e H. Schmitt (1999), "Political Representation and Legitimacy in the European Union", em H. Schmitt e J. Thomassen (orgs.) *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-21.
- Trechsel, A. et al. (2003) Evaluation of The Use of New technologies in Order to facilitate Democracy in Europe, *European Parliament*, STOA 116.
- Tyler, T. (1997), "The Psychology of Legitimacy: A Relational Perspective on Voluntary Deference to Authorities", *Personality and Social Psychology Review*, 1 (4), 323–45.

- Tyler, T. (2000), “Social Justice: Outcome and Procedure”, *International Journal of Psychology*, 35 (2), pp. 117–25.
- Verba, S. e , N. Nie (1972), *Participation in America*, New-York, Harper & Row.
- Verba, S., et al. (1987), *Participation and Political Equality – A Seven Nation Comparison*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 53.
- Viegas, J.M. (coord.) (2009), “Deliberação e Participação Democráticas – Base de Dados, 2006”, em André Freire e José Manuel Leite Viegas e Filipa Seiceira (orgs.), *Representação política em Portugal – Inquéritos e Bases de Dados*, Lisboa, Sextante (disponível em: <http://er.cies.iscte-iul.pt/>).
- Viegas, José Manuel (coord.), “Deliberação e Participação Democráticas – Base de Dados, 2006”, in Freire, André e Viegas, José Manuel Leite Viegas, Filipa Seiceira (eds.) (2009), *Representação política em Portugal – Inquéritos e Bases de Dados*, Lisboa, Sextante; also available at: <http://er.cies.iscte-iul.pt/>
- Viegas, J. M. L., A. M. Belchior e F. Seiceira (2010), "Mudanças e continuidades no modelo de participação política em Portugal. Análise comparada europeia", *Perspectivas - Portuguese Journal of Political Science and International Relations*, 5, Cidadãos, Parlamentos e Representação Política, Lisboa, NICPRI, Centro FCT, pp. 17-42.
- Viegas, J. M. L., C. P. Teixeira e I. Amador (2015), “Cidadãos menos participativos ou cidadãos com outro estilo de participação política?”, em André Freire, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas (orgs.), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, Lisboa, Assembleia da República, Coleção Parlamento.
- Warren, M. (2004), “Que tipo de sociedade civil é melhor para a democracia?” em José Manuel Leite Viegas, António Costa Pinto e Sérgio Faria (orgs.), *Democracia: Novos desafios, Novos Horizontes*, Oeiras, Celta Editora, pp. 85-98.
- Webler, T. (1995), “Right’ Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick”, em O. Renn, T. Webler and P. Wiedemann (org) *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 35–86.
- Wessels, B. (2011), “Performance and Deficits of Present- day Representation”, in S. Alonso, J. Keane e W. Merkel (orgs.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 96-123.

Fontes

Alemanha

[Constituição da Alemanha \(1949\)](#)

[Lei sobre os poderes da Comissão de Petições do Parlamento alemão \(1975\)](#)

[Regimento do Parlamento alemão](#)

[Principles of the Petitions Committee governing the Treatment of Requests and Complaints \(Procedural Rules\)](#)

Áustria

[Constituição austriaca \(1867\)](#)

[Regimento do Conselho Nacional \(1975\)](#)

Bélgica

[Constituição belga \(1831\)](#)

[Regimento da Câmara dos Representantes \(versão de outubro de 2016\)](#)

[Regulamento interno da Comissão \(2000\)](#)

Bulgária

[Constituição da República da Bulgária \(1991\)](#)

[Regimento da Assembleia Nacional \(2014\)](#)

Escócia

[Regimento do Parlamento da Escócia \(junho 2014\)](#)

Eslováquia

[Constituição da República Eslovaca](#)

[Regimento do Conselho Nacional da República Eslovaca](#)

Eslovénia

[Constituição da República da Eslovénia \(1992\)](#)

Espanha

[Constituição espanhola \(1978\)](#)

[Regimento do Congresso dos Deputados](#)

[Lei do Direito de Petição \(2001\)](#)

França

[Regimento da Assembleia Nacional \(1959\)](#)

[Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires](#)

Grécia

- [Constituição da Grécia \(1975\)](#)
[Regimento do Parlamento Helénico](#)

Hungria

- [Constituição da Hungria \(2011\)](#)
[Regimento do Parlamento da República da Hungria \(1994\)](#)

Irlanda

- [Comissão conjunta sobre as Petições Públicas – Regimento do DÁIL](#)
[Deliberação do Dáil de 8 de junho de 2011 sobre a Comissão conjunta sobre inquéritos, supervisão e petições](#)

Itália

- [Constituição da República italiana \(1948\)](#)
[Regimento da Câmara dos Deputados](#)

Letónia

- [Constituição da República da Letónia \(1991\)](#)
[Lei de Petições](#)

Lituânia

- [Constituição da República da Lituânia \(1992\)](#)
[Regimento do Parlamento da República da Lituânia \(Seimas\)](#)
[Lei das petições](#) (de 7 de julho de 1999, No.VIII-1313, Vilnius)

Luxemburgo

- [Constituição do Grande Ducado do Luxemburgo \(1868\)](#)
[Regulamento da Câmara dos Deputados](#)

Malta

- [Constituição de Malta \(1964\)](#)
[Regimento da Câmara dos Representantes](#)

Países Baixos

- [Constituição do Reino dos Países Baixos \(1815\)](#)
[Regimento da Câmara dos Representantes dos Países Baixos](#)

Portugal

- [Constituição da República Portuguesa \(1976\)](#)
[Regimento da Assembleia da República \(2007\)](#)
[Lei do Direito de Petição \(de 1990\)](#)

Reino Unido

[Petitions Committee's working methods \(2015\)*](#)

Rep. Checa

[Carta dos Direitos Fundamentais e Liberdades Básicas \(1993\)](#)

[Regimento da Câmara dos Deputados](#)

[Lei de Petições \(1990\)](#)

Roménia

[Constituição da Roménia \(1991\)](#)

[Regulamento da Câmara dos Deputados](#)

UE

[Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(1992\)](#)

[Regimento do Parlamento Europeu](#)

*embora não se trate de um texto normativo e de oferecer apenas uma proposta de metodologia de apreciação das petições pela comissão de petições, são as regras que, à data (10/2015) regulavam o exame das petições.

ANEXO A: Breve descrição dos sistemas de petição na UE (mais Escócia e PE)

Alemanha

O direito de petição encontra consagração na Constituição da Alemanha (arts. 17, 17a e 45c), que o enquadra como direito fundamental. Nestes artigos prevê-se que as petições sejam tratadas pelo Parlamento alemão por uma Comissão de Petições especificamente dedicada para o efeito. Devem ser reduzidas a escrito e podem ser exercidas individual ou coletivamente, tanto para prosseguir interesses privados (queixas) como de interesse público. Contrariamente ao que se passa na esmagadora maioria dos países da UE, a Alemanha não contempla a figura do Ombudsman a nível nacional¹⁷⁵, sendo de certa forma a Comissão de Petições do *Bundestag* a desempenhar esse papel. Esta circunstância acaba por explicar algumas das singularidades do sistema de petições alemão, principalmente o número de petições elevado que são submetidas anualmente (contando a Comissão de Petições com um *staff* de cerca de 80 funcionários). Desde 2005, existem dois tipos de petições: as “convencionais”, que mantêm no essencial a mesma configuração e processo que vinha de trás, e as “petições públicas”, que gozam de prerrogativas adicionais, como as da publicidade no *site* do Parlamento, ou originarem um debate público, assim como a audição dos peticionários. As petições convencionais podem ser apresentadas por correio ou por E-mail. Todavia, as “petições públicas” só podem ser submetidas *online*. Os menores podem apresentar petições.

Áustria

No caso austriaco, o termo “petição” é usado para as questões que são apresentadas por um Deputado, enquanto uma petição submetida por um indivíduo é designada “Iniciativa dos Cidadãos”. O direito de petição para todos é estabelecido no artigo 11 da Lei Fundamental de 21 de dezembro de 1867. O direito de petição é um direito de todos. Para serem apreciadas, as Petições (incitativas legislativas) devem ser apoiadas por pelo menos 500 cidadãos austríacos com mais de 16 anos (tendo o primeiro signatário de ser eleitor¹⁷⁶ – outros requisitos são a apresentação por escrito e a identificação de todos os signatários), um caso único no contexto europeu de exigência de quórum para submissão de petições parlamentares. As petições são apreciadas pela Comissão de Petições e de Iniciativas Cívicas. O artigo 100 do Regimento do

¹⁷⁵ Nos países da UE, além da Alemanha, apenas a Itália não tem um Ombudsman nacional.

¹⁷⁶ Na Áustria, tem-se o direito de voto a partir dos 16 anos (desde 2007).

Conselho Nacional (câmara baixa do Parlamento) descreve o processo de tratamento das petições:

Bélgica

A constituição belga prevê o direito de petição nos artigos 28 e 57, garantindo o direito de qualquer cidadão poder apresentar petições ao Parlamento. As duas Câmaras (Senado e Câmara dos Representantes) apreciam autonomamente petições, tanto em Plenário como nas comissões competentes. Só a câmara baixa tem uma comissão especializada para tratar petições: a Comissão de Petições. Em relação ao direito de petição perante a câmara baixa, o regimento da câmara dos representantes regula-o nos artigos 142-144. São admitidas petições individuais (uma assinatura) e coletivas (uma pluralidade de assinaturas). O peticionário recebe, no final, informação sobre o destino da petição. O site da câmara dos representantes disponibiliza informação sobre o enquadramento deste direito¹⁷⁷. A informação sobre as petições (autor e resposta da comissão de petições) é publicada nos chamados *Feuilleton des pétitions*¹⁷⁸. Os parlamentos regionais (Flandres, Valónia e Bruxelas-capital) também preveem o direito de petição.

Bulgária

De acordo com o artigo 45 da constituição búlgara, os cidadãos têm o direito de apresentar queixas, fazer propostas e submeter petições perante os órgãos do Estado. Os assuntos das petições devem ser de interesse geral para a comunidade e enquadrar-se nas competências do parlamento. A petição deve ser reduzida a escrito. A Comissão de Petições deve responder por escrito aos peticionários, não sendo apreciadas as petições anónimas. Se lhes for solicitado, os organismos públicos, funcionários e cidadãos são obrigados a comparecer perante a Comissão e apresentar os documentos necessários relativos à petição.

Chipre

O parlamento do chipre não prevê um processo para as petições.

Dinamarca

O regimento do parlamento da Dinamarca prevê, na secção 25, que as petições podem ser apresentadas ao Parlamento dinamarquês apenas através de um dos seus membros (Seção 54

¹⁷⁷ http://www.lachambre.be/accessible/laChambre_petition.htm

da Constituição). Não existe, todavia, procedimento previsto para a apreciação de petições (é, por isso, um sistema bastante informal), sendo este instrumento raramente usado.

Escócia

O direito de petição perante o Parlamento da Escócia foi criado em 1999, no mesmo ano em que foi criado este parlamento, na sequência do processo de devolução de poderes do Reino Unido. Este sistema de petições baseou-se, desde o seu início, em grande parte nos meios eletrónicos. Este sistema beneficia tanto as petições submetidas por e-mail como as mais convencionais - por correio postal -, uma vez que todas são publicadas na Internet e o seu exame (processo de tomada de decisão) pode ser acompanhado e monitorizado no *site* do Parlamento escocês. Qualquer pessoa pode submeter petições, mesmo que não residente na Escócia e não sendo nacional deste país. As informações mais relevantes do processo encontram-se disponíveis *online*, tal como o número de assinaturas da petição, documentos relacionados e as atas das reuniões em que a petição foi discutida. As funcionalidades eletrónicas incluem a possibilidade de submeter petições ou assinar *online* petições já submetidas.

Embora não seja obrigatório, a realização de debates e audições aos petionários constituem prática comum, independentemente do número de assinaturas na petição. O *site* também inclui uma grande variedade de material de informação, tal como texto, folhetos e vídeos de animação, disponível em várias línguas (incluindo árabe, bengali, punjabi, chinês simplificado / mandarim, ou Urdu), em que se explica ao público o funcionamento do sistema de petições, da submissão e do seu exame (apreciação) até à decisão final.

O Regimento do Parlamento escocês prevê, nos artigos 6.10, e 15.4-15.8, as principais regras sobre o exame das petições.

Eslováquia

O direito de petição encontra-se regulado na Lei No. 85/1990, que, em conformidade com a constituição eslovaca, garante o direito de petição a todos. Pode ser exercido individual ou coletivamente, por carta ou entregue em mão. Não existe uma Comissão especificamente dedicada ao tratamento das petições. Quando a petição envolva poderes que ultrapassam os poderes do parlamento, este reencaminha a petição para o ministério competente. São aceites petições coletivas e em nome de entidades coletivas. Embora não decorra especificamente da lei, tem sido entendimento do parlamento que as petições tenham mais de uma assinatura para

¹⁷⁸ Exemplo de *Feuilleton des pétitions*: <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/52/2086/52K2086001.pdf>

merecerem o tratamento como petição (isto é, não são consideradas as petições com apenas uma assinatura). O pedido das petições não pode resultar numa violação dos direitos e liberdades fundamentais ou interferir com a independência dos tribunais. Todos os signatários têm de assinar a petição, indicar o nome e a residência.

Eslovénia

O direito de petição tem consagração no artigo 45.º do texto constitucional. As petições são tratadas por uma Comissão de Petições. As petições podem ser submetidas diretamente, individualmente (uma assinatura) ou coletivamente, também podendo ser submetidas por entidades coletivas: associações, sindicatos, etc. As petições podem ser apresentadas por escrito – são-no, habitualmente – mas também podem ser submetidas oralmente, sendo ulteriormente reduzidas a escrito.

Espanha

O direito de petição encontra-se regulado no na Constituição espanhola (Art. 77; Art. 29), no regimento Congresso (secção 49) e na Lei Orgânica 4/2001. De acordo com este quadro legal, o direito de petição pode ser exercido diretamente, sem necessidade de intermediação de um membro do Congresso. Pode ser exercido individual ou coletivamente. São poucas as condições exigidas para a submissão de petições: reduzir a escrito, assinatura, nome e morada dos peticionários. Tanto cidadãos espanhóis como estrangeiros podem exercer este direito (cfr. Secção 1 da lei orgânica). Ademais, é um direito das pessoas individuais, mas também das pessoas coletivas. A lei orgânica prevê o envio de petições por via eletrónica, desde que a identidade do peticionário possa ser verificada. As petições são apreciadas pela Comissão de Petições, que pode solicitar o parecer da comissão materialmente competente, remetê-las aos Grupos Parlamentares se for necessária uma iniciativa legislativa ou reencaminhá-la para outro órgão de soberania ou qualquer entidade competente. A Comissão de Petições pode realizar audições parlamentares ou solicitar o parecer de peritos.

Estónia

Apesar de o artigo 46 da Constituição da Estónia versar sobre o direito de petição, definido com um direito perante qualquer organismo do estado e Governo local, não existe qualquer procedimento específico regulado para o parlamento estónio (*Riigikogu*).

Finlândia

O Parlamento finlandês não possui um sistema de petições.

França

Não existe qualquer exigência de mínimo de assinaturas, podendo a petição ser apresentada por um único cidadão ou por um coletivo de cidadãos. Os artigos 147.^º a 151 do Regimento da Assembleia Nacional (câmara baixa) definem as condições de registo e exame das petições. Assim, as petições devem ser dirigidas ao presidente do parlamento. Depois de serem registadas, as petições são encaminhadas para a comissão de leis constitucionais, da legislação e administração geral da República. As petições admitidas são inscritas num rol de petições, que é, em princípio, examinado duas vezes por sessão legislativa pela comissão referida. O relator examina o conjunto das petições, que pode concluir por uma das seguintes vias: o arquivamento da petição; o reencaminhamento a uma outra comissão competente, a um ministro ou ao Mediador da República (*Ombudsman*); a submissão da petição à Assembleia Nacional. Podem ser solicitadas informações a qualquer entidade. As petições podem ser apresentadas diretamente, sem intermediação, mas é possível que um deputado adote uma petição, depositando-a. Qualquer Deputado ou o Governo podem solicitar ao Presidente da Assembleia que essa petição seja debatida em Plenário. A Conferência dos Presidentes delibera sobre esse agendamento. O exame das petições dá origem, periodicamente, à publicação de um *feuilleton* destinado aos Deputados, resumindo os pedidos, a respetiva decisão da Comissão parlamentar e, se for o caso, a resposta a esta última.

Grécia

De acordo com o Regulamento do parlamento Helénico, qualquer pessoa pode, individual ou coletivamente, submeter petições, que podem ser patrocinadas por um Deputado ou dirigidas diretamente ao Presidente do Parlamento (artigo 125, n.^º1). As petições devem mencionar o nome, profissão, a capacidade e o endereço de quem os assinar (artigo 125, n.^º2). O mesmo artigo do regimento prevê o envio de petições ao ministro competente (sendo esse o caso), o qual deve responder ao parlamento no prazo de 25 dias.

Hungria

O direito de petição na Hungria encontra-se regulado na Constituição (Artigo XXV), que dispõe que "qualquer pessoa tem o direito de apresentar um pedido escrito, reclamação ou

proposta, seja individual ou coletiva, a qualquer órgão que exerça poder público”. A petição pode ser submetida oralmente ou por escrito, podendo ser entregue em papel ou por meios eletrónicos. As petições são reencaminhadas para a Comissão parlamentar competente ou órgão competente, que deve responder ao peticionário. De acordo com o Regimento (artigo 136/2), as petições devem ser registadas, o que é feito de forma eletrónica desde 2011 (antes, o registo era feito manualmente). Este registo inclui as medidas tomadas, estando, porém, o mesmo apenas acessível aos deputados.

Irlanda

Largamente inspirado pela experiência escocesa, a Irlanda introduziu um sistema de petições em 2012. As petições podem ser submetidas às câmaras do *Oireachtas*, desde que sobre um assunto de interesse geral e enquadrável nas competências legislativas do *Oireachtas*. Podem apresentar petições tanto indivíduos como entes coletivos. Existe uma Comissão habilitada para tratar petições (*Joint Committee on Investigations, Oversight and Petitions*). Os membros do Governo podem ser convidados a assistir às reuniões da Comissão e a responder a questões sobre a petição; a petição pode ser reencaminhada para a Comissão Conjunta competente para uma análise mais aprofundada. A Comissão pode recomendar que uma questão suscitada por uma petição seja debatida na câmara. As petições podem ser submetidas eletronicamente, o que não exclui, de modo algum, que possam ser apresentadas por meios tradicionais (papel).

Itália

As regras sobre petições estão há muito consagradas. As petições podem ser submetidas por um ou mais peticionários (também por entes coletivos), podendo ser submetidas diretamente pelos cidadãos ou por intermédio de um Deputado. A apresentação deve ser feita por escrito, dirigida ao Presidente do Parlamento, identificando o peticionário e a sua residência. Não são admitidas petições com fins exclusivamente particulares (artigo 50 da constituição italiana), devendo, por isso, visar um interesse comum a vários cidadãos. Uma vez admitida, as petições são enviadas para a comissão parlamentar competente, junto da qual cada deputado pode tomar delas conhecimento (artigo 33 e artigo 109 do regimento da câmara dos deputados). Do exame da petição pode resultar uma resolução com o objetivo de sensibilizar o Governo para a pretensão do peticionário ou uma iniciativa legislativa.

Letónia

O direito de petição está consagrado na constituição da Letónia (artigo 104), dispondo que todos têm o direito de submeter petições às instituições do Estado e ao governo local, bem como a receber uma resposta sobre a essência da questão. As petições podem ser submetidas ao parlamento (*Saeima*) diretamente, sem intermediação de um deputado. Podem ser enviadas por correio e através de meios eletrónicos (e-mail). As petições podem ser assinadas apenas por um indivíduo (ou pessoa coletiva), devendo o pedido ser reduzido a escrito (na língua oficial) e prosseguir o interesse geral (podendo incidir sobre qualquer assunto).

Lituânia (*Seimas*)

O direito de petição encontra-se consagrado na Constituição e o seu procedimento regulado na lei de petições da República da Lituânia - VIII-1313, 7.07.1999, definindo o seu procedimento. Segundo a lei de petições (artigo 7.º), as petições podem ser submetidas diretamente pelo peticionário, em pessoa, através dos correios ou por correio eletrónico, devendo o *Seimas* apreciar os pedidos que se enquadrem nas suas competências (desde que não proponham restrições aos direitos e liberdades das pessoas, possam ameaçar a independência ou a integridade territorial ou a ordem constitucional da Lituânia). As petições são tratadas pela Comissão de Petições. As petições podem ser individuais (uma única assinatura) ou coletivas (duas ou mais assinaturas), havendo um peso considerável das petições apresentadas por um único cidadão¹⁷⁹. Segundo o artigo 2.º da lei de petições, podem submeter petições qualquer cidadão lituano ou estrangeiro a residir em permanência no país. A idade mínima para submeter uma petição é 16 anos. A petição tem de conter o nome e apelido, local de residência e número de identidade, devendo ser assinada (no caso das petições submetidas eletronicamente, estas têm de conter uma assinatura digital).

Luxemburgo

As petições podem ser apresentadas por um ou mais indivíduos, não podendo ter por objeto interesses particulares. Existem dois tipos de petições: as petições ordinárias e as petições públicas. As “petições ordinárias” são apreciadas na Comissão de Petições, que deve responder ao peticionário. Para a apreciação, a Comissão habitualmente solicita que o ministro competente se pronuncie, pode ouvir os peticionários ou realizar deslocações no quadro da instrução da

¹⁷⁹ Segundo o relatório anual de 2011 da Comissão de Petições do Parlamento Lituano.

petição. O peticionário é informado por correio das diligências da Comissão de Petições, estando esta informação disponível ao público no *site* do parlamento. Estas petições tanto podem ser submetidas por correio como por E-mail. As “petições públicas” são publicadas no *site* do Parlamento com vista à recolha de assinaturas (durante 42 dias). Se conseguir recolher 4.500 assinaturas, a petição é debatida na Comissão de Petições, com a presença dos peticionários e do membro do Governo a que a petição diga respeito. Este debate é transmitido no canal do parlamento. As petições que não alcancem as 4.500 assinaturas podem ser tratadas como petições ordinárias. Nas petições públicas, tanto a submissão como toda a comunicação entre o peticionário e o parlamento é feita através da plataforma, estando excluídos os restantes meio (correios, E-mail, etc.). A idade mínima para submeter uma petição é 15 anos. No momento da submissão, o peticionário deve fundamentar a razão da petição ser considerada de interesse público.

Malta

O Sistema de petições de Malta exigia que as petições fossem submetidas através de um Deputado. Contudo, isto deixou de estar previsto no regimento em 2016 (através da *Resolution 382* de 2016), embora também possam ser submetidas através de Deputados. No entanto, consultado (em julho de 2016) o *site* do parlamento maltês é possível constatar que, na legislatura que se iniciou em 2013, só estão registadas duas petições, ambas submetidas por um membro do parlamento em nome de cidadãos malteses. Não existe limite mínimo de assinaturas. Os artigos 140 a 150 do regimento regulam a matéria das petições. Desde 2016 que as petições são tratadas por uma Comissão de Petições. As petições podem ser submetidas por correio ou por formulário eletrónico (na verdade, apenas estas não carecem de intermediação de um deputado). Após a apreciação pela Comissão de Petições, esta decide se a petição deverá ser encaminhada para uma comissão parlamentar permanente ou se a discussão deve ser realizada em reunião plenária. A petição pode também ser encaminhada para um Ministério.

Países Baixos

O direito de petição tem acolhimento na Constituição, no seu artigo 5. Tanto a câmara baixa como a câmara alta tratam de petições, tendo ambas uma Comissão de Petições. Estas comissões tratam tanto das petições como das iniciativas dos cidadãos (existem dois tipos de petições: as *verzoekschriften*, que são, na prática, queixas particulares relacionadas com a ação

do Governo; e as iniciativas dos cidadãos, que não são reguladas pelo regimento – *Petities* - e que dizem respeito às políticas públicas, isto é, questões de interesse geral). As petições podem ser submetidas diretamente e basta uma assinatura.

Polónia

A Polónia não prevê o direito de petição perante a câmara baixa. No entanto, prevê este direito perante o Senado.

Portugal

O direito de petição está previsto na Constituição e na Lei do Exercício do Direito de petição, podendo ser exercido por carta ou por via eletrónica. O regime legal, bem como os aspectos institucionais chave e o comportamento dos principais atores deste direito são desenvolvidos na Parte II e III deste trabalho. A lei das petições garante uma série de direitos a qualquer peticionário, mesmo que submeta uma petição com apenas uma assinatura. Assim, qualquer petição é publicada no site (mesmo as apresentadas em papel), assim como o respetivo procedimento, sendo a petição objeto de um relatório de um Deputado, o qual é discutido e votado na comissão competente em razão da matéria. A partir de determinados limiares, os peticionários também têm o direito a ser ouvidos no Parlamento (1000 assinaturas) e a ver a petição discutida em reunião plenária (4000 assinaturas). Estes direitos são garantidos por lei, não estando sujeitos a qualquer apreciação discricionária por parte do Parlamento.

Reino Unido

O Reino Unido tem um novo sistema de petições (eletrónicas) desde 2015, que se distingue do sistema convencional por estar mais vocacionado para questões nacionais (ao passo que o convencional pretende ser mais focado em assuntos locais, sendo apenas aceites assinaturas escritas, carecendo do patrocínio de um membro do Parlamento). Com este sistema, foi criada uma Comissão de Petições (previamente inexistente). As novas regras estabelecem um limiar de 100.000 assinaturas para que a petição seja considerada para um debate. Com 10.000 assinaturas, a petição recebe, obrigatoriamente, uma resposta do Governo.

República Checa

As petições podem ser apresentadas a qualquer órgão do Estado, incluindo o Parlamento - Câmara dos Deputados ou do Senado. (artigo 18 da Carta dos Direitos e Liberdades

Fundamentais e Act No. 85/1990, sobre o direito de petição). A todos é garantido o direito de apresentar a órgãos do Estado, individualmente ou em conjunto com outros indivíduos, pedidos, propostas ou queixas que versem sobre assuntos de interesse público. O regimento da câmara dos deputados prevê que as petições sejam dirigidas a este órgão e o seu tratamento feito pela Comissão de petições, prevendo-se um processo semelhante para as petições dirigidas ao Senado. Não há exigência de mínimo de assinaturas para que uma petição seja aceite. Com 10.000 assinaturas, os peticionários têm o direito de ser ouvidos na Comissão de Petições. As petições devem ser reduzidas a escrito e não podem imiscuir-se na independência do poder judicial. Basta que o peticionário – que tem de ser maior de idade (18 anos) – identifique o seu nome, residência e contenha a sua assinatura.

Suécia

A Suécia não tem um sistema de petições.

Roménia

O direito de petição está consagrado no artigo 51 da Constituição da Roménia, prevendo-se este direito tanto para os cidadãos como para as entidades coletivas. Este direito consta também do Regimento da Câmara dos Deputados da Roménia (artigo 183 e segs), que dispõe que a submissão de petições tanto pode ser feita em papel ou por via eletrónica (através de formulário disponibilizado no site do Parlamento). Prevê-se que a comissão competente (a Comissão para a investigação de Abusos, Corrupção e Petições) analise a petição em 10 dias, com vista a determinar se esta é arquivada ou enviada para a autoridade pública competente. O peticionário é informado desta decisão.

União Europeia

Qualquer cidadão da União Europeia, ou residente neste espaço territorial, pode submeter petições ao Parlamento Europeu, quer por carta, quer por meio do portal eletrónico (em princípio, não são aceites petições submetidas por E-mail). Basta uma assinatura e não carece de qualquer patrocínio de um deputado, isto é, pode ser submetida diretamente. A matéria da petição deve enquadrar-se nas competências da União Europeia, não podendo incidir sobre assuntos que incumbem às jurisdições dos estados membros, ou que já tenham sido

tratados pelos tribunais. As petições são tratadas por uma comissão especializada, a Comissão de Petições. Durante a apreciação da petição, a Comissão Europeia é normalmente interpelada para tomar uma posição sobre a mesma, e, se a comissão assim entender, os peticionários podem ser ouvidos na comissão. Esta pode também decidir realizar deslocações para aprofundar a matéria da petição.

ANEXO B: Inquérito aos peticionários

O presente inquérito é dirigido a todos os cidadãos que apresentaram petições à Assembleia da República (desde 1999) e tem como objetivo aprofundar o conhecimento do sistema de petições perante o Parlamento português.

Mais concretamente, este inquérito insere-se no âmbito dos estudos de doutoramento em Ciência Política de Tiago Tibúrcio, investigador do ISCTE-IUL / CIES-IUL, sobre a eficácia do direito de petição perante o Parlamento.

Através deste inquérito, será possível conhecer melhor qual o perfil dos peticionários (a idade, o nível de instrução, etc.), bem como a avaliação que fazem da experiência de apresentar uma petição à Assembleia da República.

O presente inquérito enquadra-se ainda no projecto desenvolvido pelo CIES-IUL, do ISCTE-IUL, «Eleições, liderança e responsabilização: a representação política em Portugal, uma perspetiva longitudinal e comparativa», que visa o estudo da representação política e parlamentar em Portugal, projeto que tem o patrocínio institucional da Assembleia da República e de várias outras entidades (Fundação para a Ciência e Tecnologia, Direção Geral da Administração Interna – Ministério da Administração Interna, Comissão Nacional de Eleições).

Agradecendo, desde já, a sua colaboração, informa-se que o tratamento dos dados será feito respeitando em absoluto o anonimato das respostas, as quais serão apenas alvo de um tratamento estatístico global.

Número do questionário:

X	X	X
---	---	---

Petição n.º / /

Assunto: _____

A: Avaliação dos Peticionários

A1. Antes de 1999, alguma vez tinha subscrito, enquanto 1.º signatário, uma petição ao Parlamento?

Sim	Não
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(1)	(2)

A2. Diga-me, por favor, se discorda totalmente, discorda, nem concorda nem discorda, concorda ou concorda totalmente com **cada uma das seguintes** afirmações referentes às expectativas quanto ao processo de petições:

	Discordo totalmente	Discordo	Nem concordo Nem discordo	Concordo	Concordo totalmente	Não responde
A.2.1 <i>"No momento em que apresentei a petição ao Parlamento esperava que fosse tratada de forma adequada"</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(99)
A.2.2 <i>"No momento em que apresentei a petição ao Parlamento esperava que as minhas preocupações fossem ouvidas pelo Parlamento"</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(99)

A3. Diga-me, por favor, se discorda totalmente, discorda, nem concorda nem discorda, concorda ou concorda totalmente com **cada uma das seguintes** afirmações referentes à avaliação do processo de petições:

	Discordo totalmente	Discordo	Nem concordo Nem discordo	Concordo	Concordo totalmente	Não responde
A.3.1 <i>"Estou satisfeito/a com a forma como a minha petição foi tratada pelo Parlamento"</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(99)
A.3.2 <i>"Considerei o processo de petições fácil de compreender"</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(99)
A.3.3 <i>"A comissão parlamentar competente manteve-me informado/a da evolução do processo em todas as fases"</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(99)
A.3.4 <i>"A minha petição foi tratada de forma adequada pela comissão parlamentar competente"</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(99)

A.3.5	<i>"O sistema de petições permite que os cidadãos comuns tenham uma voz mais forte"</i>	<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td></tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td><td><input type="checkbox"/></td><td><input type="checkbox"/></td><td><input type="checkbox"/></td><td><input type="checkbox"/></td></tr> </table>	1	2	3	4	5	<input type="checkbox"/>	(99)				
1	2	3	4	5									
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>									
A.3.6	<i>"O sistema de petições ajuda a aproximar o Parlamento dos cidadãos"</i>	<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td></tr> <tr> <td><input type="checkbox"/></td><td><input type="checkbox"/></td><td><input type="checkbox"/></td><td><input type="checkbox"/></td><td><input type="checkbox"/></td></tr> </table>	1	2	3	4	5	<input type="checkbox"/>	(99)				
1	2	3	4	5									
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>									

A4. Diga-me, por favor, se discorda totalmente, discorda, nem concorda nem discorda, concorda ou concorda totalmente com **cada uma das seguintes** afirmações referentes à avaliação dos resultados das petições:

		Discordo totalmente	Discordo	Nem concordo Nem discordo	Concordo	Concordo totalmente	Não responde
		1	2	3	4	5	
A.4.1	<i>"A minha petição foi devidamente considerada"</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(99)
A.4.2	<i>"Considero que a minha petição foi um sucesso"</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(99)
A.4.3	<i>"Estou satisfeito/a com o resultado do processo da petição"</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(99)

B: Participação Política e Associativa

B5. De uma maneira geral, qual o seu interesse pela política: tem muito interesse, algum interesse, pouco interesse ou nenhum interesse?

Muito interesse	Algum interesse	Pouco interesse	Nenhum interesse	Não sabe	Não responde
<input type="checkbox"/>					
(1)	(2)	(3)	(4)	(98)	(99)

B6. Para cada uma das diferentes formas de ação política a seguir referidas, gostava que me dissesse se alguma vez fez, se não fez mas admite fazer ou se não fez e não admite fazer em qualquer circunstância.

	Sim, já fez	Não fez, mas admite fazer	Não fez e não admite fazer	Não Sabe	Não Responde
	1	2	3		
B6.1	<i>Ser membro de algum sindicato ou associação profissional?</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(98) (99)
B6.2	<i>Participar em manifestações ou protestos legais?</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(98) (99)
B6.3	<i>Assinar abaixo-assinados ou petições promovidas por outros?</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(98) (99)

	Sim, já fez	Não fez, mas admite fazer	Não fez e não admite fazer	Não Sabe	Não Responde
B6.4 <i>Escrever uma carta/mail para um meio de comunicação social (jornal, rádio, tv)?</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.5 <i>Participar em greves.</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.6 <i>Ocupar edifícios ou fábricas.</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.7 <i>Contactar directamente um político ou um governante (na rua, por carta/mail ou telefone).</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.8 <i>Colar cartazes, escrever slogans nas paredes ou distribuir folhetos.</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.9 <i>Bloquear uma estrada ou uma linha férrea.</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.10 <i>Comprar deliberadamente/ou recusar-se a comprar algum produto por razões políticas, éticas ou ambientais.</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.11 <i>Colaborar com um Movimento de Intervenção Política que não um partido.</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.12 <i>Contactar ou aparecer nos meios de comunicação social.</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.13 <i>Participar num fórum ou grupo de discussão política na Internet (blogue, etc.)</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.14 <i>Ser militante de um Partido Político.</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.15 <i>Provocar danos materiais em espaços públicos.</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
B6.16 <i>Ser membro de uma associação.</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)

C: Confiança nas Instituições

C7. Das seguintes instituições, diga qual o grau de confiança que lhe inspira **cada uma delas**:

	Nenhuma confiança	Pouca confiança	Alguma confiança	Muita confiança	Não sabe	Não Responde
C7.1 <i>A Igreja</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.2 <i>As forças armadas</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.3 <i>As Associações Patronais (CIP; CAP; CCP)</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.4 <i>A comunicação social</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)

C7.5	<i>Os sindicatos</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.6	<i>A polícia</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.7	<i>O parlamento</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.8	<i>Os partidos políticos</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.9	<i>A administração pública</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.10	<i>A União Europeia</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.11	<i>Os deputados em geral</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.12	<i>O Tribunal Constitucional</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.13	<i>O Parlamento Europeu</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.14	<i>A Justiça</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.15	<i>As grandes empresas</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.16	<i>A presidência da República</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.17	<i>O Governo de Portugal</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)
C7.18	<i>Os Bancos/Sistema Financeiro</i>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	(98)	(99)

D: Ideologia e Identidade Partidária

D8. Em política é usual falar-se da “esquerda” e da “direita”. Como é que se posicionaria nesta escala, em que 0 representa a posição mais à esquerda e 10 a posição mais à direita?

Esquerda											Direita	Não sabe
<input type="checkbox"/>												
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)		(98)

D9. Existe algum partido político do qual se sinta mais próximo? SE SIM: Qual é esse partido?

	1
Bloco de Esquerda	<input type="checkbox"/>
	2
CDS/PP	<input type="checkbox"/>
	3
CDU (PCP/PEV)	<input type="checkbox"/>
	4
PS	<input type="checkbox"/>
	5
PSD	<input type="checkbox"/>
	6
Outro partido	<input type="checkbox"/>
	7
Não	<input type="checkbox"/>
Não sabe	(98) <input type="checkbox"/>
Não responde	(99) <input type="checkbox"/>

E: Hábitos de utilização da Internet

E10. Na altura em que apresentou a petição, era utilizador (regular ou ocasional) da Internet?

Não	Sim		
<input type="checkbox"/>		Há <input type="text"/> anos	
(1)	(2)		

F: Exposição aos meios de comunicação social

F12. Com que frequência segue os acontecimentos políticos através dos meios de comunicação social, isto é, no jornal, na rádio, na televisão ou na internet?

	<i>Jornal</i>	<i>Rádio</i>	<i>Televisão</i>	<i>Internet</i>
Todos os dias	5 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
Várias vezes por semana	4 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>
Uma a duas vezes por semana	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
Menos vezes	2 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>
Nunca	1 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>
Não sabe	(98)	(98)	(98)	(98)
Não responde	(99)	(99)	(99)	(99)

G: Dados Pessoais e Contexto Sócio-Demográfico

Finalmente, gostaríamos de lhe colocar algumas questões sobre si e sobre o seu contexto de vida. A sua resposta, tal como todas as outras deste estudo, serão tratadas com absoluta confidencialidade.

G13. Sexo:

<i>Masculino</i>	<i>Feminino</i>
(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>

G14. Em que ano nasceu? 19

G15. Qual era o nível de instrução mais elevado que tinha atingido (na altura em que apresentou a petição)?

Nenhum	1
	<input type="checkbox"/>
Primário Incompleto	2
	<input type="checkbox"/>
4 anos completos (primária completa – 4 ^a classe)	3
	<input type="checkbox"/>
6 anos completos (preparatório, 2º ciclo do básico)	4
	<input type="checkbox"/>
9 anos completos (antigo 5º ano, actual 3º ciclo do básico)	5
	<input type="checkbox"/>
12 anos completos (secundário)	6
	<input type="checkbox"/>
Politécnico Completo (Curso médio completo)	7
	<input type="checkbox"/>
Universitário (Licenciatura)	8
	<input type="checkbox"/>
	9
Outra. Qual? <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>

G16. Qual era, na altura em que apresentou a petição, a sua condição perante o trabalho?

Trabalhador por conta –própria	1
	<input type="checkbox"/>
Trabalhador por conta de outrem	2
	<input type="checkbox"/>
Desemprego (desemprego temporário incluído)	3
	<input type="checkbox"/>
Estudante	4
	<input type="checkbox"/>
Reformado	5
	<input type="checkbox"/>
Ocupa-se das tarefas domésticas	6
	<input type="checkbox"/>

G17 Pode indicar-nos, por favor, os seguintes dados sobre o local de residência (na altura em que apresentou a petição):

G17.1. Qual a freguesia onde residia?

G17.2. Qual o município onde residia?

G18. Assinale, por favor, o distrito/região autónoma da sua residência (na altura em que apresentou a petição)

Aveiro	1
	<input type="checkbox"/>
Beja	2
	<input type="checkbox"/>
Braga	3
	<input type="checkbox"/>
Bragança	4
	<input type="checkbox"/>
Castelo Branco	5
	<input type="checkbox"/>
Coimbra	6
	<input type="checkbox"/>
Évora	7
	<input type="checkbox"/>
Faro	8
	<input type="checkbox"/>
Guarda	9
	<input type="checkbox"/>
Leiria	10
	<input type="checkbox"/>
Lisboa	11
	<input type="checkbox"/>
Portalegre	12
	<input type="checkbox"/>
Porto	13
	<input type="checkbox"/>
Santarém	14
	<input type="checkbox"/>
Setúbal	15
	<input type="checkbox"/>
Viana do Castelo	16
	<input type="checkbox"/>
Vila Real	17
	<input type="checkbox"/>
Viseu	18
	<input type="checkbox"/>
Açores	19
	<input type="checkbox"/>
Madeira	20



Muito obrigado pela sua colaboração.
