

Cidadania Digital e Participação Política: O Caso das Petições Online e do Orçamento Participativo

Sónia Sebastião & André Pacheco & Mariana Santos

CAPP-ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa, Portugal

E-mail: ssebastiao@iscsp.utl.pt, pachecoandre17@gmail.com,
mariana.santos25@hotmail.com

Abstract

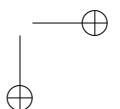
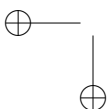
The profound changes in the paradigm of contemporary society resulting from the acceleration of globalization and the exponential increase of ICTs, lead us to reflect on the emergence of new participatory public spaces, fundamentally online spaces, that provide a new range of possibilities for the consolidation of democratic ideals, founded on popular sovereignty, followed by the active participation and political culture of its citizens. This article analysis two instruments of political participation used in Portugal: Online Petitions and Participatory Budget; through the use of quantitative analy-

sis of Online Petitions and its consequences in Parliament discussion and deliberation and survey (Participatory Budget) to collect citizens' attitudes, opinions and behaviors. Framed by the concepts of digital citizenship and political participation, to a better approach to the degree of appreciation and use by the citizens. Taking to account the lack of interest in politics, and the weak participation of citizens, it is essential to understand if new instruments of institutionalized participation are appreciated by the citizens and contribute to the formation of an active citizenship.

Keywords: digital citizenship; political participation; participatory budget; online petitions

O artigo trata dos instrumentos de participação cívica e política operados em contexto digital, nomeadamente das petições e do Orçamento Participativo indagando qual a valorização destas ferramentas por parte dos cidadãos em termos de preferência e intensidade, por um lado, e de percepção de valor e utilidade, por outro. Assim, apontamos como pergunta de partida: Será que as ferramentas *online* têm influência na participação política?

Fazemos, no que respeita às petições *online*, o levantamento das petições efectuados na X Legislatura em Portugal (2005-2009) situando-as em termos



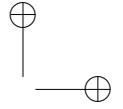
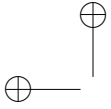
de preferência e intensidade no sistema político. De modo a aferirmos a preferência pelas petições *online* comparamo-las com a frequência de petições realizadas na X Legislatura, *online e offline*, pelo que em termos de intensidade no sistema político optamos por recorrer a um critério objectivo e de base normativa, ou seja, o número de assinaturas e a consequente publicação em Diário da República ou discussão em Plenário da Assembleia¹.

Em relação ao orçamento participativo recorreremos à realização de um inquérito por questionário *online* a uma amostra de 72 pessoas, estudantes universitários entre os 18 e os 30 anos, para aferirmos qual a valorização atribuída por parte dos cidadãos a esta ferramenta de participação. Procuramos perceber, portanto, qual a sua percepção da utilidade, significação e incentivo no uso do Orçamento Participativo como ferramenta de participação política e cívica.

Posto isto, os objectivos que traçamos para o presente trabalho são: problematização dos conceitos de cidadania digital, *e-Democracia* e *e-Participação*; percepção da preferência pela petição tradicional ou pela petição *online* na X Legislatura (2005-2009) em Portugal; aferição da intensidade da petição *online* no sistema político; análise das ferramentas *online* do Orçamento Participativo; compreensão e avaliação da percepção dos cidadãos sobre este instrumento.

Por último, avançamos com uma síntese dos conteúdos do trabalho. Na primeira parte, apresentamos o enquadramento teórico dos conceitos de *e-democracia*, *e-participação* e cidadania digital e respectiva revisão da literatura. Na segunda parte, apresentamos a discussão dos resultados relativos à percepção dos cidadãos em relação às petições *online* e ao Orçamento Participativo.

1. Tratam-se de dois efeitos imediatos no sistema político, deixando de parte, por ora, os possíveis aproveitamentos partidários de petições que, mesmo não obtendo o número suficiente de assinaturas, possam ser aproveitadas para formulação de novos tópicos de discussão em agenda.



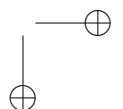
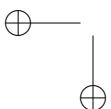
Novas Concepções de Participação Política: Cidadania Digital, e-Democracia e e-Participação

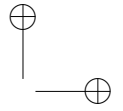
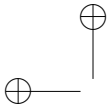
A ideia de cidadania surgiu com Aristóteles, na Grécia Antiga, sustentando os direitos dos homens em participar na *Polis* Grega, e foi sofrendo reconfigurações ao longo da história. A cidadania, associada ao ideal democrático, é entendida como sentido de pertença, investimento e envolvimento com determinado território e inclui os deveres, responsabilidades e direitos do indivíduo enquanto membro de uma nação ou de um estado. A cidadania tem quatro dimensões fundamentais: a legal, consagrada no diploma fundamental (Constituição); a política, pois o cidadão tem uma palavra a dizer no governo do Estado; a cívica, uma vez que pressupõe o envolvimento do cidadão nos assuntos cívicos; e a económica dado que confere autorização ao seu titular para trabalhar em determinado território (Sebastião, 2012).

A cidadania é geralmente associada à natureza das democracias, pela sua fundamentação na igualdade dos direitos dos cidadãos. Contudo, a concepção moderna de cidadania, como um mero elemento sob a autoridade de um Estado, tem sido contestada e ampliada com o reconhecimento e a redistribuição dos múltiplos movimentos sociais enquanto instâncias reivindicativas de novos direitos sociais (Isin e Turner, 2009).

As profundas mudanças de paradigma da sociedade contemporânea, resultantes da aceleração da globalização e do rápido progresso das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), levam-nos a reflectir sobre o surgimento de novos espaços públicos participativos em ambiente digital, que apresentam um leque inovador de potencialidades para a consolidação dos ideais democráticos, fundados na soberania popular, tendo como factor crucial a participação e cultura política dos seus cidadãos.

No contexto da Sociedade de Informação, o conceito de cidadania acompanha os desafios decorrentes do progresso das tecnologias digitais que reconfiguraram o padrão das relações sociais, o que leva alguns autores a afirmarem que estamos perante um novo tipo de cidadania (Katz, 1997; Shane, 2004; Mossberger *et al.*, 2008) e outros a defender que estamos apenas perante novas práticas cívicas (por exemplo, Howard, 2005; Hermes, 2006), servindo portanto para enfatizar a dimensão cívica da cidadania.





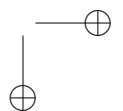
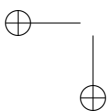
As tecnologias digitais são cada vez mais utilizadas para organizar a informação política na esfera pública e, ao contrário dos meios de comunicação tradicionais, estes permitem maior interactividade entre o cidadão e o destinatário, procedendo-se a uma descentralização da informação (Howard, 2005). O impacto das TIC nas relações sociais salientam as questões do *offline/online* e a da escolha do indivíduo, onde este detém o poder de escolha das redes em que quer participar e em que grau o quer e/ou pode fazer (Macintosh, 2004; Rosas *et al.*, 2010).

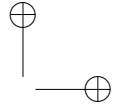
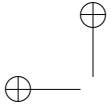
De acordo com Norris, a internet possibilita a interactividade e rede global, o discurso livre, a livre associação, a construção e disseminação da informação e finalmente, a criação de identidades locais (2002: 41). Contudo, a cidadania digital também apresenta alguns desafios como a exclusão digital, questões de segurança e excesso de informação (Akdogan, 2006).

A relação entre tecnologia e democracia, está na base da expressão *e-Democracia* debatida e variada tendo em conta a concepção de democracia que é valorizada – seja representativa, deliberativa, participativa, liberal ou directa (Hoven, 2005; Paivarinta & Saebo, 2006). Em sentido estrito, podemos referir-nos à *e-democracia* como um sistema em que o poder decisório reside no povo e que é exercido por ele, directa ou indirectamente através de um sistema de representação, pelo que o *e* de *electronic democracy* significa que são usadas tecnologias de comunicação e informação para facilitar, melhorar e entender o exercício da democracia representativa (Grönlund, 2004; Macintosh, 2004).

Estabelecida a nossa posição relativamente à relação entre tecnologia e democracia, podemos admitir, contudo, diferentes graus de participação. Macintosh (2004) estabelece três níveis de participação política auxiliada pela tecnologia (*e-participação*): Informação, Consulta e Participação Activa.

O nível da Informação está ligado ao carácter potenciador da participação. Maior informação potencia maior participação. A tecnologia deve procurar transmitir informação relevante que seja, por um lado, acessível como, por outro lado, compreensível por parte dos indivíduos. Este nível associa-se ao *e-enabling*. O nível da Consulta relaciona-se com a consideração por parte dos decisores políticos do *feedback*, ou seja, das reacções e opiniões dos indivíduos. Esta postura relaciona-se com o *e-engagment* na medida em que engloba o indivíduo no debate, numa consulta que é permeável às contribuições individuais. O último nível é o da Participação Activa, que entende que o indi-





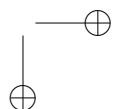
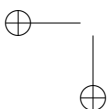
víduo se relaciona em parceria com o poder político na delimitação do processo e do conteúdo das decisões que são efectivamente tomadas. Relaciona-se este nível com o *e-empowering*, os indivíduos são simultaneamente consumidores e produtores de políticas públicas. Este último nível configura um “empoderamento” do cidadão que o coloca também no centro de decisão política. Estes três níveis evoluem consoante a actividade ou intensidade da participação dos indivíduos e configura a possibilidade dos mesmos poderem dar um *input* no sistema político, participando, concomitantemente, na construção do *output* final.

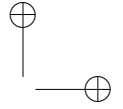
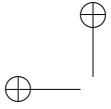
Macintosh (2004) complementa os graus de participação com um modelo de caracterização da *e-participação* no processo de formulação de políticas públicas, assente nas etapas: *Agenda-Setting*; *Analysis*; *Policy Creation*; *Implementation* e *Monitoring*, entendimento numa perspectiva sistémica de *inputs* e *outputs* que também é seguida no estudo da *e-democracia* por outros autores (por exemplo Clift, 2004).

A *Agenda-Setting* diz respeito ao estabelecimento de uma necessidade para a criação ou modificação de uma política pública; *Analysis* refere-se à definição de desafios e oportunidades associados ao assunto em discussão e que pode receber contributos para esclarecimento a cidadãos ou a organizações da sociedade civil; *Policy Creation* resulta na criação efectiva da política pública; *Implementation* envolve a legislação, a regulação, e outros aspectos relevantes para a implementação da política pública e, finalmente, *Monitoring* corresponde à avaliação e revisão da política em curso, permitindo, se necessário, o retorno à primeira etapa e, conseqüentemente, a criação ou reformulação da política pública (2004: 3).

No caso das petições *online*, entende Macintosh (2004), que correspondem ao *input* no sistema político sendo objecto do condicionamento ou estabelecimento da *Agenda-Setting*, levando à produção de políticas públicas. No caso português, o aproveitamento pode ser feito, entre outros, pelos deputados parlamentares que podem apresentar um projecto de lei sobre a questão levantada pela petição *online*. Esta entra depois no processo de *Monitoring*, avaliando se a política pública corresponde às necessidades iniciais que levaram à formulação da política pública ou se é necessária a reformulação da mesma.

Em todo o caso, apontamos para um carácter potenciador, não linear e racional de associação da tecnologia e democracia, verificando que a resolução





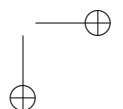
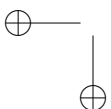
dos problemas da democracia – como o défice de participação cívica e política ou a segregação ideológica operada no consumo de comunicação social (Lewis, Inthorn e Wahl-Jorgensen, 2005; Bozinis, 2007; Schlesinger, 2009), resultam antes da criação de oportunidades tanto *online* como *offline*, do tipo de cultura política subjacente, da educação ou das condições socioeconómicas dos indivíduos (Shirazi, Ngwenyama e Morawczynski, 2009). A tecnologia permite maior informação, é um *enabler*, mas não assegura maior inclusão ou um efectivo *engagement* (Caldow, 2004; Hoven, 2005; entre outros).

Exemplo desta perspectiva de potenciação que a Internet traz quando associada à participação em democracia, é a de Curran e Singh (2011), que apontam para o potencial de aglomeração de posições, da tomada de decisão acessível a um maior número de pessoas que estariam afastados quando processando meios convencionais. Para estes autores, “*a lógica e o propósito da e-Democracia é trazer a política para a actualidade tomando em consideração as últimas tendências da tecnologia e comunicação. A sua principal vantagem é a de tornar a política e o seu processo de tomada de decisão acessível a um vasto conjunto demográfico de pessoas num mesmo momento e com custos reduzidos. Ao utilizar as novas tecnologias, a Internet pode permitir em tempo-real, uma participação mais alargada e activa de políticos e cidadãos*” (Curran e Singh, 2011: 26).

Neste sentido, analisamos de seguida dois instrumentos tornados mais acessíveis aos cidadãos pela tecnologia e que poderão aproximar cidadãos e actores políticos, no processo de tomada de decisão: as petições e o orçamento participativo.

Petições e Orçamento Participativo

Em sentido jurídico, o direito de petição, diz-nos o artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa, é o direito que todos os cidadãos têm de “*apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral*”, de forma universal e gratuita.



Assim sendo, a petição está prevista no enquadramento legal como uma forma de participação política – permite pôr em prática a acção política dos cidadãos; é um meio convencional através do qual os cidadãos podem, em certo grau, determinar ou influenciar as decisões políticas e é, em última análise, um instrumento de contacto entre governados e governantes (Martins, 2004: 255).

Por petição tradicional entendemos a petição material submetida por carta ou fax. A petição *online*, por sua vez, é a petição efectuada por correio electrónico ou preenchimento do formulário através da interface que está disponível no *website* da Assembleia da República. As petições *online* distinguem-se como formais e informais. As formais são efectuadas dentro das instâncias produzidas para o efeito; enquanto as informais resultam de fóruns *online* destinados à reunião de assinaturas para a apresentação formal posterior de uma petição (correspondente à petição *online* pública com elementos participatórios adicionais formulada por Lindner e Riehm, 2009).

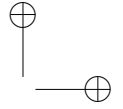
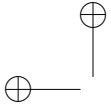
O primeiro sistema de petição *online* num parlamento nacional e eleito surge na Escócia no ano 2000, dando origem a estudos experimentais sobre o mesmo. Em 2002, a petição *online* é implementada no Estado de Queensland, Austrália e em 2005, é adoptada pelo parlamento alemão (*Bundestag*) e pelo parlamento português. Actualmente, esta forma de participação política institucionalizou-se e está presente em grande parte dos países ocidentais industrializados, seja ao nível do parlamento nacional como ao nível dos parlamentos regionais (Lindner e Riehm, 2009).

O estudo da petição *online*, do modo de funcionamento e da configuração e definição da agenda política, foi abordado por Laurie (2003), Lindner e Riehm (2009), Diaz, *et al* (2009) e Jungherr & Jürgens (2010). Laurie (2003) elabora um relatório referente ao progresso das petições *online* em Queensland. Para além de pormenores de ordem técnica da implementação do sistema *online*, custos da implementação, entre outros, apresenta uma diferenciação do tipo de petições existentes no referido Estado, explicando as etapas do processo de feitura da petição *online*, as suas vicissitudes – nomeadamente, a dificuldade em validar e verificar os dados pessoais – e as vantagens do processo. Lindner e Riehm (2009) fazem uma comparação do funcionamento da petição *online* em quatro países: dois países onde está implementado ao nível nacional – parlamento alemão e parlamento escocês – e dois ao nível regional – Estado de Queensland e nos municípios noruegueses. No artigo é proposta a

definição de petição *online*, as características fundamentais do procedimento da mesma, assim como a referida análise comparativa que é sustentada em características como: a informação geral, as principais características do processo da petição *online* e os principais atributos do sistema de petição *online*. Como conclusão ao estudo, os autores referem o impacto directo ao nível político e institucional das petições *online*, correspondendo estas como um canal privilegiado e compatível com os princípios da democracia representativa e que permite, de resto, um *input* dos governados extremamente significativo no processo de formulação de políticas públicas (ver também Clift, 2004). O estudo de Diaz, *et al* (2009), à semelhança do de Laurie (2003), retoma as preocupações em torno da autenticação dos dados pessoais dos subscritores da petição. Os autores evidenciam que a maior parte das petições *online* apenas requer o nome e o número de identificação e, como esta informação é secreta, é possível adulterar o número de subscritores da petição. Finalmente, Jungherr & Jürgens (2010) abordam a questão dos padrões de utilização das petições *online*, agrupando-os em quatro categorias: *New Lobbyists*; *Hit and Run Activists*; *Activism Consumers* e *Single Issue Stakeholders*. Esta categorização tem a vantagem de analisar o tipo de participação política que é efectuada através do comportamento do utilizador. No nosso trabalho não daremos ênfase a este tipo de abordagem apesar de utilizarmos os conceitos supracitados na conceptualização das petições *online*.

A outra ferramenta participativa que merece a nossa atenção é o Orçamento Participativo (OP), definido por Boaventura dos Santos (1998) como uma nova forma de governação, assente na participação directa dos cidadãos, através de amplos processos de consulta e/ou de co-decisão, na definição das prioridades de investimentos do orçamento público para um determinado território, tendo por base um processo de reflexão e debate sobre os problemas das pessoas e do território. Neste sentido, as ferramentas *online* do Orçamento Participativo visam promover a obtenção de resultados favoráveis nas actividades de informação, consulta e participação activa dos cidadãos.

Sucintamente, entendemos funcionalidades *online* como os instrumentos disponíveis aos cidadãos através do site do Orçamento Participativo Português, ou os recursos disponíveis pelas páginas Web das autarquias relativas ao OP. As páginas Web fornecem informação detalhada sobre os procedimentos legislativos, que podem ser consultados, votados ou sugeridos, em que se po-



dem ver as actividades da assembleia municipal e as propostas apresentadas e rejeitadas, os projectos elaborados, em execução e as actividades municipais.

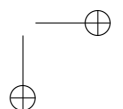
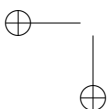
Neste sentido, a decisão sobre os investimentos públicos municipais têm como pilares três princípios: a) a participação aberta dos cidadãos, sem discriminação positiva atribuída às organizações comunitárias; b) a articulação entre democracia representativa e directa, que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo; c) a definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros de carácter mais geral, relacionados, sobretudo, com as necessidades sentidas pelos indivíduos (Santos, 1998).

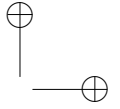
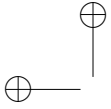
Noutra perspectiva, Yves Sintomer (2007) propõe uma definição metodológica do OP com base em cinco critérios: 1) deve contemplar um debate explícito da dimensão financeira e orçamental; 2) necessita de ser organizado ao nível das estruturas de governo local (municipal ou freguesia); 3) é um processo continuado e repetido no tempo; 4) inclui alguma forma de deliberação pública sobre a componente orçamental; 5) promove publicamente a prestação de contas relativamente aos resultados do processo.

As primeiras propostas conceptuais sobre o OP baseiam-se, fundamentalmente, nas experiências latino-americanas, nomeadamente a de Porto Alegre, no Brasil, e caracterizam-no como uma nova forma de governação, assente na participação directa dos seus cidadãos, que começou como elemento físico e, mais tarde complementou-se com o meio digital. O Orçamento Participativo digital surgiu tendo como premissa, o uso da internet na deliberação pública, isto é, conferir poder de decisão aos cidadãos (*empowerment*), e fornecer diversas ferramentas participativas e interactivas disponibilizadas pelas instituições políticas (Fung, 2007). Por outro lado, esta nova forma de democratização permite ao Estado conduzir políticas de envolvimento do cidadão tornando-o mais activo - *activating welfare state* (Marques, 2007: 25).

Nota Metodológica

Importa de momento explicitar os critérios metodológicos que assentam na elaboração da parte empírica do artigo, indicando as opções avançadas para as petições *online* e para o Orçamento Participativo.





Para o estudo das petições *online*, procedemos ao levantamento de dados estatísticos no *website* da Assembleia da República – a plataforma que permite a consulta das petições e dos respectivos textos². Foram analisadas 592 petições da X Legislatura e, após a consulta do texto da petição, foram classificadas como petição tradicional ou como petição *online* (via email ou interface do site da Assembleia da República). De seguida, registámos essa informação numa base de dados (SPSS) e efectuámos a análise de frequências.

Para descrição e identificação do aproveitamento das funcionalidades *online* do Orçamento Participativo, realizámos um inquérito por questionário online, utilizando a plataforma Kwiksurveys³, a uma amostra não representativa de conveniência, composta por 72 estudantes universitários de Lisboa com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos, no período de 1 de Novembro a 5 de Dezembro de 2011.

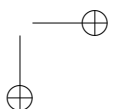
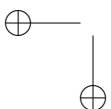
Cidadania e Participação: as Petições *Online*

A nossa análise das petições inicia-se em 2005 (X Legislatura) uma vez que é neste ano que surgem as petições em ambiente digital. Neste ano, a Assembleia da República disponibiliza uma interface que permite a qualquer cidadão o envio de uma petição e que admite a anexação de ficheiros (nomeadamente a documentação resultante das assinaturas recolhidas), desde que não superior a 8 *megabytes*. De referir também que em Portugal apenas a Assembleia da República permite a petição *online*, em contraste com o que acontece noutros países, nomeadamente Queensland, estado australiano, e mais de uma dúzia de municípios noruegueses, que já permitem a petição *online* a nível regional.

Ora, de acordo com um dos objectivos de investigação apresentados, importa perceber se há uma preferência pelas petições *online* em detrimento das petições *offline*.

2. <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Peticoes.aspx>

3. Disponível em: <http://kwiksurveys.com>



Na X Legislatura foram submetidas 592 petições, sendo consideradas 591 válidas para a nossa análise⁴. O número de submissões distribui-se pelas sessões da seguinte forma: 1ª Sessão – 155 petições; 2ª Sessão – 238 petições; 3ª Sessão – 121 petições; e 4ª Sessão – 77 petições.

Na 1ª sessão legislativa, há praticamente um empate entre o número de petições *offline* e as petições *online*. Em todo o caso, é de ressaltar que sendo esse o período inicial da introdução das petições *online*, regista-se com agrado o número de envios de: 74 *online* e 81 *offline*, 47,7% e 53,3% respectivamente. Na 2ª sessão legislativa, as petições *online* esmagam as *offline*. Na sessão com mais petições registadas, há 191 petições *online* e apenas 47 *offline*, traduzindo-se em expressivos 80,3% *online* contra 19,7% *offline*. Nesta sessão evidencia-se, na categorização de Jungherr & Jürgens (2010), várias petições *online* do tipo *Hit and Run Activists*⁵. Na 3ª sessão há uma inversão do sentido tomado na 2ª sessão: em 121 petições, há 103 petições *offline* e apenas 18 petições *online*, traduzindo-se em 85,1% e 14,9%, respectivamente⁶. Na 4ª sessão, com apenas 77 petições, há novamente uma preferência pela petição *offline*: 24 *online* e 53 *offline*, 31,2% e 68,8%, respectivamente.

Em todo o caso, no geral, constatamos que há uma preferência pela petição *online*: no conjunto das sessões, das 591 petições, há 307 petições *online* e 284 petições *offline*, correspondendo a 51,9% e 48,1%, respectivamente (ver quadro 1).

Noutro sentido, ao falar da intensidade das petições *online* no sistema político requer que estejamos cientes que não é pela petição *online*, em sentido estrito, que o rumo dos acontecimentos políticos se altera. A Constituição

4. Não nos é possível discernir se a petição número 404 submetida à 3ª sessão legislativa é tradicional ou digital, dado não conter texto e ser referente a um processo a decorrer em Tribunal.

5. “*Hit and Run Activists*: Nomes que encontramos em múltiplas petições que cobrem tópicos similares e que usam o sistema de petição em apenas uma ou duas sessões” (Jungherr & Jürgens, 2010: 4). Podemos afirmar que nesta sessão a utilização que é feita da petição *online* é quase exclusiva de um conjunto de peticionantes que procuram defender os seus direitos através do envio continuado e repetido de petições – é este o caso das petições dos pupilos do exército, petição 122 e seguintes, e daqueles que entendem que a carreira de vigilante deve ser reconhecida como “Carreira Profissional de Agente de Segurança Privada Aeroportuária”, petição 228 e seguintes.

6. Da análise das petições registou-se um grande número de petições *offline* relacionadas com assuntos de contestação ao Governo: questões relativas à rejeição da construção de auto-estradas, do TGV, do encerramento de centros de saúde, por exemplo.

Quadro 1 – *Petições Online e Petições Offline* (X Legislatura, 2005-2009)

Sessão	Petições Online		Petições Offline	
	(Frequência)	Percentagem Online	(Frequência)	Percentagem Offline
1ª	74	47,7%	81	53,3%
2ª	191	80,3%	47	19,7%
3ª	18	14,9%	103	85,1%
4ª	24	31,2%	53	68,8%
Total	387	51,9%	284	48,1%

da República Portuguesa admite o direito de petição ainda que nem todas as petições tenham o mesmo significado. Desde logo, porque apenas as petições que reúnam 1000 assinaturas poderão ser registadas em Diário da Assembleia e, ainda mais restritamente, apenas aquelas que reúnam 4000 assinaturas são discutidas em Plenário da Assembleia⁷.

Ora, para analisarmos qual o impacto directo, a intensidade, que as petições *online* assumem no sistema político, outro dos objectivos estabelecidos, importa referir as petições *online* que resultaram, num primeiro momento, no registo em Diário da Assembleia e, num segundo momento, na discussão em Plenário da Assembleia.

No que respeita às petições com pelo menos 1000 assinaturas, de entre um total de 169 petições, apenas 15 são *online*, ou seja, 8,9% (ver quadro 2).

Em relação às petições que provocam a discussão em Plenário da Assembleia, a importância relativa das petições *online* desce ainda mais: apenas 6,8% das petições que foram apresentadas são *online* (ver quadro 3).

A petição, quer sob a forma *online* como *offline*, assume consequentemente um carácter simbólico. Não está em causa a participação efectiva e plena dos cidadãos, mas antes a expressão dos seus sentimentos em relação a determinada matéria (Martins, 2004: 80-82) o que não é, em todo o caso, de somenos importância já que serve, tanto quanto possível, de instrumento de auscultação da população por parte do poder político que poderá, ou não, articular propostas que vão ao encontro das questões levantadas.

7. Teremos em consideração também as petições que apesar de não reunirem 4000 assinaturas são discutidas em Plenário da Assembleia.

Quadro 2 – *Petições Online com pelo menos 1000 assinaturas (X Legislatura, 2005-2009)*

Sessão	Total de Petições (Frequência)	Petições Online (Frequência)	Percentagem Online
1ª	50	4	8,0%
2ª	30	4	13,3%
3ª	48	2	4,2%
4ª	41	5	12,2%
Total	169	15	8,9%

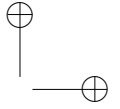
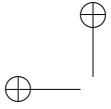
Quadro 3 – *Petições que provocam a discussão em Plenário da Assembleia da República (X Legislatura, 2005-2009)*

Sessão	Total (4.000 ou mais)	Petições Online (Frequência)	Percentagem Online	Total (menos de 4000)	Online
1ª	35	3	8,6%	1	0
2ª	23	2	8,7%	1	1
3ª	43	2	4,7%	1	1
4ª	32	2	6,3%	1	0
Total	133	9	6,8%	4	2

Mas é ilusório pensar que a tecnologia, associada à democracia, permite a construção de uma nova forma de democracia directa: poderá facilitar, tão-só, o contacto entre governantes e governados, mas não está em causa a presença efectiva do poder de decisão última nas mãos dos cidadãos (Anttiroiko, 2003).

Isto é particularmente caro às petições *online*, uma vez que grande parte destas são expressão de interesses muito particulares, várias com apenas uma ou duas assinaturas, e que dizem respeito a assuntos tão concretos que não resultam sequer na discussão política. A maior parte das petições *online* são caracterizadas por um baixo registo de assinaturas, um carácter mais espontâneo que é potenciado pelas tecnologias de informação e comunicação, pelo digital.

O que os resultados mostram é que na X Legislatura há mais petições *online* do que petições *offline*, não se traduzindo isso num ganho significativo:



o efeito no sistema político é mais intenso com a petição *offline*, já que perto de 90% das petições com 1000 assinaturas ou mais são efectuadas através desse meio.

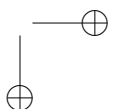
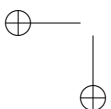
Macintosh (2004) e Caldow (2004) referiam que mais informação permite mais participação e que a partir daí há condições para uma espiral de entrosamento e inclusão do indivíduo na política, ou sejam tornam-se possíveis os *e-empowerment* e *e-engagement*. Porém, os níveis de abstenção ou apatia política não se resolvem com um *click* (Shlesinger, 2009). No essencial, a cultura política dos intervenientes não se altera, não há maior envolvimento, maior participação política, apenas pela possibilidade do envio de uma petição *online*.

Permanece, portanto, uma cultura política de sujeição, uma espera contínua em que os problemas se resolvam por si ou através de um curador (Santo, 2006), ao invés de maior exigência, maior participação política. A tecnologia, por si só, não resolve nada. Não está em causa a utilidade que este tipo de instrumento tem para a consecução da influência do indivíduo, mas antes a consciência que o indivíduo tem da sua própria importância na construção da democracia.

Em suma, e no caso das petições, reconhecemos que apenas modestos ganhos na democracia podem ser alcançados através dos meios tecnológicos se não existir uma efectiva renovação nas instituições auxiliado pelas tecnologias de informação e comunicação. É esse o seu carácter potenciador. Em todo o caso, como refere Anttiroiko em relação às ferramentas tecnológicas, “*por mais elegante que possa ser o [seu] design institucional e tecnológico, falharão o ponto crucial da democracia se não forem construídos pelas pessoas e para as pessoas*” (2003: 126).

Cidadania e Participação – As Funcionalidades *Online* do Orçamento Participativo

No caso português do Orçamento Participativo as tecnologias digitais vieram fomentar a comunicação entre cidadãos e governos locais, resultando em novos contornos de representação. A maior transparência e o maior acesso por parte dos cidadãos aos procedimentos legislativos e actividades municipais determinaram um novo panorama de participação no sistema político. Mas será



este instrumento valorizado pelos cidadãos como meio de participação? Qual será a percepção do utilizador sobre estas funcionalidades? Será o cidadão consciente das suas potencialidades para o exercício de uma cidadania activa?

Para uma melhor compreensão da percepção dos cidadãos sobre as funcionalidades *online* do OP e a sua valorização foi realizado um inquérito por questionário *online*⁸, com uma amostra constituída por 72 alunos universitários, com idades compreendidas entre os 18 e 30 anos.

Em relação ao conhecimento/ desconhecimento das funcionalidades *online* do OP apenas 16,7% responderam não ter conhecimento, e 83,4% responderam afirmativamente. Neste sentido poderemos afirmar que para esta amostra era de conhecimento da maioria os recursos disponíveis por estas páginas Web.

A percepção dos cidadãos em relação a estas funcionalidades constituírem uma boa prática foi bastante evidente, sendo que 94 % (67) responderam afirmativamente.

Mas o que realmente significam as funcionalidades *online* do OP para os cidadãos? O inquérito demonstra que para uma grande parte dos inquiridos as funcionalidades *online* significam uma maior eficácia na participação dos cidadãos (30,38 %), uma maior transparência (22,78%), e a possibilidade de discussão (16,46%) – ver quadro 4.

Quadro 4 – Significado das funcionalidades *online* do OP

Afirmações	Votos	Percentagem
Maior transparência	36	22.78%
Maior eficácia na participação dos cidadãos	48	30.38%
Instrumento de exposição de problemas quotidianos	15	9.49%
Possibilidade de discussão	26	16.46%
Maior controlo na gestão	16	10.13%
Não tem utilidade	3	1.90%
Melhor aplicação do dinheiro público	12	7.59%
Outro		1.27%

A maioria dos inquiridos (94%) entende que há uma maior aproximação entre o cidadão-município e a autarquia através do *website* e que estas funcio-

8. O sítio *online* pode ser consultado em: <http://www.kwiksurveys.com/>

nalidades contribuem mais como instrumento para incrementar a participação dos cidadãos. Questionados sobre os possíveis motivos para uma participação futura, cerca de 42% entenderam que o fariam para exercer os seus direitos de cidadania (ver quadro 5).

Quadro 5 – *Incentivos à participação*

Afirmações	Votos	Percentagem
Defender determinadas intervenções	16	17.39%
Para exercer os direitos de cidadania	39	42.39%
Pelo gosto em participar	26	28.26%
Para conhecer o processo	9	9.78%
Outro	2	2.17%

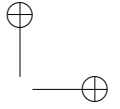
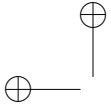
Em relação à utilidade das ferramentas *online* do Orçamento Participativo, a maior parte dos inquiridos considerou útil e muito útil a sua possível/effectiva participação no *website* para melhorar o processo de tomada de decisão da autarquia (ver quadro 6).

Quadro 6 - *Avaliação das funcionalidades Online*

	Votos	Percentagem
Muito Útil	35	52.24%
Útil	25	37.31%
Pouco Útil	7	10.45%
Nada Útil	0	0.00%

Relativamente à utilização do *website* 80% (58) dos inquiridos refere nunca o ter utilizado, e uma minoria de 20% (14) refere que já utilizou o *website*, principalmente como instrumento de votação (8).

Em suma, constatamos que as funcionalidades *online* do Orçamento Participativo são de conhecimento da maioria, consideradas como uma boa prática e, segundo a percepção dos inquiridos, são eficazes na aproximação entre o munícipe e a administração local, dada a sua maior transparência, a eficácia de participação, e utilidade para a tomada de decisão da autarquia. Contudo estes dados são paradoxais, na medida em que, a utilização efectiva do *website* foi declarada por 20% dos inquiridos, mesmo sendo de conhecimento de



83% e visto como uma boa prática por 94%. Assim sendo, podemos afirmar com base no nosso estudo exploratório, que os inquiridos vêm as páginas da Web referentes ao OP como instrumento de participação e de exercício da cidadania, porém não as usam.

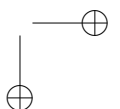
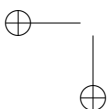
Conclusões

O trabalho incidiu sobre a temática das ferramentas digitais enquanto potenciadoras da participação política, tendo nós procurado perceber se se operava a sua valorização por parte dos cidadãos. Estabelecemos, por conseguinte, a pergunta de partida: Será que as ferramentas *online* têm influência na participação política?

De forma a darmos resposta a esta questão optámos por analisar as petições *online* em função da sua preferência e intensidade no sistema político procedendo ao levantamento de dados estatísticos no *website* da Assembleia da República. Foram analisadas 592 petições da X Legislatura e, após a consulta do texto da petição, foram classificadas como petição tradicional ou como petição *online* (via email ou interface do site da Assembleia da República). De seguida, registámos essa informação numa base de dados e efectuámos a análise de frequências.

Verificámos em termos absolutos que exista preferência pela petição *online* na X Legislatura. Mas esta preferência não segue uma evolução linear. A intensidade das petições *online* no sistema político, medida pelo número de assinaturas, é baixa - somente 8,9% das petições *online* resultaram na publicação em Diário da República (pelo menos 1000 assinaturas) e que apenas 6,8% resultou na discussão em Plenário da Assembleia (pelo menos 4000 assinaturas). Apesar de disponível e acessível a todos os indivíduos, verifica-se que a petição *offline* é o tipo preferido para a aglomeração de assinaturas daí decorrendo o seu maior impacto no sistema político. A petição *online*, facilita a manifestação dos sentimentos dos indivíduos em relação ao sistema político, é mais espontânea e usada para a expressão de interesses particulares.

Por consequência, deixámos observações que vão no entendimento de que a petição, no geral, assume facilmente um carácter simbólico e que depende da cultura política: é um instrumento de contacto entre governantes e governados que resulta mais na expressão dos sentimentos dos cidadãos do que



geradora de grande intensidade no sistema político; apesar de potenciadora, a tecnologia ao serviço da democracia só terá um efeito sustentado se a própria cultura política da sociedade em questão se alterar.

Neste sentido, e para aprofundamento da temática, seria premente a realização de estudos que visem a análise do conteúdo das petições *online*, seguindo a classificação dos cidadãos que lançam petições apresentada por Jungherr & Jurgens (2010).

Já no caso do Orçamento Participativo realizámos um inquérito por questionário *online* para aferir a percepção que os cidadãos têm do mesmo em função do seu uso e percepção de valor para a participação política. Recorremos, assim, a uma amostra de 72 estudantes universitários de Lisboa entre os 18 e os 30 anos, no período de 1 de Novembro a 5 de Dezembro de 2011.

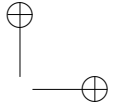
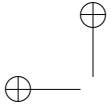
Através da análise dos resultados dos inquéritos por questionário efectuados à amostra de conveniência, podemos, primeiramente estabelecer que as ferramentas *online* são amplamente conhecidas e que, de facto são consideradas pelo cidadão uma boa prática. São, assim, um meio credível de aproximação entre os munícipes e a administração local e um instrumento que permite uma maior eficácia de participação, uma maior transparência e uma maior possibilidade de discussão. Podemos afirmar, portanto, que as funcionalidades *online* são valorizadas, contudo, e em paralelo, surge um outro facto interessante e paradoxo, a fraca utilização do *site*. Isto é, mesmo sendo referido como um meio impulsionador de participação e de cidadania activa e em que a sua possível participação é tida em conta, os cidadãos não utilizam estas funcionalidades *online*, o que pode derivar de motivações como a falta de interesse ou a falta de predisposição em participar, por exemplo.

Em resposta concreta à pergunta de partida, afirmamos que as ferramentas digitais têm influência na participação política. No caso das petições, mesmo que se aponte para um carácter simbólico, estas funcionam, como um facilitador, um *enabler* da expressão dos sentimentos dos cidadãos. O Orçamento Participativo pauta-se, igualmente, pelo mesmo valor – sendo considerado uma boa prática que funciona como um elo de ligação e aproximação entre governantes e governados, entre a transparência e a facilidade de discussão de políticas públicas que interessam aos cidadãos.

Referências

- ANTTIROIKO, Ari-Veikko., Building Strong E-Democracy - The Role of Technology, *Developing Democracy for the Information Age*, Communications of the ACM, 46, 2003, 121-128.
- BOZINIS, Athanasios, Internet Politics and Digital Divide Issues: The Rising of a New Electronic Aristocrats and Electronic Meticians, *Journal of Social Sciences*, 2007, 24-26.
- CABANNES, Yves, & BAIERLE, Sérgio Gregório, Financiamento Local e Orçamento Participativo. Seminário de Lançamento da Rede URB-AL, Prefeitura de Porto Alegre, 9, 2004.
- CLIFT, Steven, E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work, *Open-Source-Jahrbuch*, 2004, 1-13.
- CURRAN, Tom, & SINGH, Ravi, e-Democracy as the Future Face of Democracy: A Case Study of the 2011 Irish Elections, *Centre for European Studies*, 2011, 25-31.
- DIAZ, Claudia, KOSTA, Eleni, DEKEYSER, Hannelore, KOHLWEISS, Markulf, & NIGUSSE, Girma, Privacy Preserving Electronic Petitions, *Identity Journal Limited*, 2009, 203-219.
- FUNG, Archon. Minipublics: Deliberative Designs and their Consequences. In S. W. ROSENBERG, *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2007.
- GRÖNLUND, Ake. e-Democracy: in Search of Tools and Methods for Effective Participation, *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, 12, 2004, 93-100.
- HERMES, Joke, Citizenship in the Age of the Internet, *European Journal of Communication*, 21(3), 2006, 295-309.
- HOVEN, Jeroen Van, E-democracy, E-Contestation and the Monitorial Citizen. *Ethics and Information Technology*, 2005, 51-59.
- HOWARD, Philip N., Deep Democracy, Thin Citizenship: The Impact of Digital Media in Political Campaign Strategy, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 597, 2005, 153-170.

- JUNGHERR, Andreas, & JÜRGENS, Pascal, The Political Click: Political Participation Through e-Petitions in Germany, *Internet, Politics, Policy 2010: An Impact Assessment*, 2010, 1-31
- KATZ, Jan, The Digital Citizen, *Wired Magazine*, 1997, disponível em: http://www.wired.com/wired/archive/5.12/netizen_pr.htm, consulta a 12 de dezembro de 2010.
- LAURIE, Neil, Progress of E-Petitions Trial, 34th Conference of Presiding Officers and Clerks, 2003, 1-17.
- LINDNER, Ralph, & RIEHM, Ulrich, Electronic Petitions and Institutional Modernization, *JeDEM*, 2009, 1-11.
- MACINTOSH, Ann, Characterizing E-Participation in Policy-Making. Hawaii International Conference on System Sciences, 2004, 1-10.
- MARQUES, F. Paulo, & MIOLA, Edena, Internet e Parlamento - Um Estudo dos Mecanismos de Participação Oferecidos pelo Poder Legislativo Através de Ferramentas Online, *E-Compós*, 9, 2007, 1-20.
- MARTINS, Manuel M., Participação Política e Democracia - O Caso Português (1976-2000), Lisboa, ISCSP, 2004.
- MARTINS, Manuel M., Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais - Uma Introdução, Lisboa, ISCSP, 2008.
- MOSSBERGER, Karen; TOLBERT, Caroline J., & MCNEAL, Ramona S., *Digital citizenship: the internet, society, and participation*, Londres, MIT Press, 2008.
- NORRIS, Pippa, *Digital Divide. Civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- NORRIS, Pippa, *Democratic Phoenix. Reinventing political activism*, Nova Iorque, Cambridge Press University, 2002.
- PAIVARINTA, Tero, & SAEBO, Oystein Models of E-Democracy. *Communications of the Association for Information Systems*, 17(1), artigo 37, 2006.
- SANTO, Paula do Espírito, *Sociologia Política e Eleitoral - Modelos e Explicações de Voto*, Lisboa, ISCSP, 2006.
- SANTOS, Boaventura S., Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, 26, 1998, 461-510.



- SEBASTIÃO, Sónia P. *Cultura Contemporânea. Contributos para os estudos culturais, mediáticos e digitais*, Lisboa, ISCSP, 2012.
- SHANE, Peter M. (Ed.), *Democracy online. The prospects for political renewal through the internet*, Nova Iorque, Routledge, 2005.
- SCHLESINGER, Andrea B, *The Death of Why? – The Decline of Questioning and the Future of Democracy*, San Francisco, Berret-Koehler, 2009.
- SHIRAZI, Farid, NGWENYAMA, Ojelanki, & MORAWCZYNSKI, Olga, *ICT expansion and the digital divide in democratic freedoms: An analysis of the impact of ICT expansion, education and ICT filtering on democracy*. *Telematics and Informatics*, 2010, 21-31.
- SINTOMER, Yves, *O Panorama dos OP na Europa*, Curso de Formação “Os Orçamentos Participativos na Europa: Uma Apresentação Não Convencional”, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2007.

