

**Vez
e Voz** N.º 7
II SÉRIE
ANO XVIII
JUNHO 2010

Director

Rogério Roque Amaro

Conselho de Redacção

Carlos Ribeiro

Ilídio Mesquita

Maria do Carmo Bica

Edição e Imagem

António Barata

Propriedade do Título

**Animar - Associação Portuguesa
para o Desenvolvimento Local**

Distribuição

Animar

Correspondência

Rua Antero de Quental

Edifício Ninho de Empresas

Bairro Olival de Fora

2625-640 VIALONGA

Tel.: **21 952 74 57**

Fax: **21 952 60 12**

E-mail: **animar@animar-dl.pt**

Http: **www.animar-dl.pt**

ISSN: **1646-852X**

Revisão: **Gabinete Animar**

Impressão

Tondelgráfica

Rua Abel Lacerda

3400 TONDELA

Revista de distribuição gratuita
aos Associados da Animar.

Tiragem: 1.000 exemplares

**A opiniões expressas nos artigos
são da exclusiva responsabilidade
dos autores**

SUMÁRIO

5 Editorial -

Orçamentos Participativos em Portugal

Nelson Dias

11 A Cidadania Activa, a Modernização e a
Descentralização no Município de Lisboa:
o Orçamento Participativo

Carla Cristina Ferreira Madeira

103 Inovação na microiniciativa

Carlos Ribeiro

Orçamentos Participativos em Portugal

O momento em que escrevo este editorial é particularmente conturbado. Do ponto de vista político, as últimas eleições presidenciais vieram confirmar um divórcio progressivo entre os cidadãos e a classe política, patente numa abstenção que ascendeu a 53,48% dos eleitores inscritos. Se a este resultado acrescentarmos os votos nulos e brancos, chegamos ao valor de 59,67% - marca bem expressiva do descontentamento com a classe governativa e do desencanto relativo à própria democracia representativa. Esta já não parece ser capaz de fazer face aos novos desafios e de mobilizar as vontades e a confiança das populações. Do ponto de vista socioeconómico, o país enfrenta uma grave crise da dívida pública, uma elevadíssima dívida externa, um aumento do desemprego, uma retracção significativa das políticas de protecção social, uma precarização das condições de vida das famílias e um crescimento progressivo dos sinais de contestação social, entre outros.

Se aliarmos as dimensões anteriormente expostas, podemos concluir que estamos perante a conjugação de uma crise da democracia representativa com uma distribuição regressiva dos recursos, ou seja com um progressivo empobrecimento das famílias e do país. Estes são sinais suficientemente robustos para interpelarmos a acção governativa de modo a serem forjados novos dispositivos de gestão da *coisa pública* que garantam maior justiça social e maior democratização do sistema político e das instituições.

É neste sentido que se justifica, com toda a certeza, a necessidade de prestarmos mais atenção aos pequenos passos que muitos poderes locais de



todo o mundo têm vindo a dar no sentido de construir formas mais democráticas e responsáveis de gerir os recursos públicos, como é o caso dos Orçamentos Participativos (OP's). Estes pressupõem um novo modelo de governação assente na participação directa dos cidadãos na identificação dos problemas e das necessidades de um território, na definição das prioridades a incluir no orçamento público local, na monitorização da execução dos projectos, assim como na sua avaliação.

A experiência portuguesa neste domínio é relativamente recente, permitindo no entanto diferenciar dois grandes momentos no desenvolvimento deste tipo de processos. O primeiro, entre 2000 e 2006, período ao qual se pode atribuir a emergência da primeira geração de OP's, e o seguinte, a partir de 2007, altura em que começa a surgir uma segunda geração deste tipo de práticas. A diferenciação destas duas famílias de processos não pode ser entendida de forma estaque no tempo. Isto significa que podemos encontrar experiências de OP criadas depois de 2007 mas que no essencial reúnem as características referentes à primeira geração.

Os elementos que permitem traçar os “códigos genéticos” destas duas tendências são suficientemente distintivos para merecer uma atenção particular, pois estamos, no limite, perante duas concepções da participação e do caminho a seguir para o aprofundamento da democracia local no país.

A primeira geração corresponde a processos de carácter consultivo, no âmbito dos quais os cidadãos são convidados a apresentar propostas, sem alterar os mecanismos de decisão, na medida em que essa continua a ser da exclusiva competência dos Executivos eleitos. O principal objectivo deste tipo de dinâmicas prende-se com o reforço de uma *democracia compreensiva*, capaz de promover a aproximação entre os eleitos e a população, criando assim um mecanismo de comunicação mais regular, para facilitar o diálogo e o entendimento sobre as necessidades dos cidadãos, os recursos disponíveis e o campo de acção dos Executivos. Os processos da segunda geração distinguem-se dos da anterior pelo facto de possuírem um carácter deliberativo, querendo isto significar que os Executivos autárquicos destinam uma verba que é decidida pelos participantes, escolhendo esses os projectos que devem ser incluídos na proposta orçamental a submeter às instâncias legais, influenciando por essa via a forma como os recursos públicos são gastos.

Outro dos traços distintivos destas duas tendências prende-se com os



mecanismos de participação adotados. A primeira vaga de experiências tende a privilegiar sobretudo as reuniões presenciais, sendo esse o instrumento que permite dar sentido à almejada democracia compreensiva. Os processos de segunda geração enfrentam um desafio bem mais complicado, na medida em que procuram conjugar diferentes canais de participação, nomeadamente os presenciais, seja em formato de reunião ou de assembleia pública, e os virtuais, com realce para a Internet. A diversificação dos meios de acesso resulta da necessidade de adaptar o modelo de participação a municípios ou freguesias com escalas territoriais e populacionais distintas, assim como a uma sociedade marcada pela diversidade de perfis e de estilos de vida.

Um terceiro elemento diferenciador prende-se com o ciclo da participação. Na primeira geração os processos têm normalmente lugar no último trimestre do ano, num período muito próximo da aprovação do orçamento, o que deixa pouca a nenhuma margem para a incorporação dos contributos dos cidadãos. Isto pode querer significar, em alguns casos, que a designação Orçamento Participativo serve apenas para a criação de um espaço de legitimação das opções já tomadas pelos Executivos. Nas iniciativas de segunda geração os processos estendem-se por períodos mais alargados de tempo, em algumas situações ao longo de todo o ano, procurando cumprir as fases mais elementares deste tipo de práticas, nomeadamente: a preparação, a apresentação de propostas, a análise técnica das mesmas, a votação das prioridades, a aprovação oficial dos documentos e a avaliação global.

A prestação de contas ou a ausência dela é outro dos elementos que permite distinguir a primeira da segunda geração de processos. Salvo algumas exceções, as experiências consultivas não possuem dispositivos de monitorização e avaliação sistematizados, não existindo por isso qualquer preocupação com a devolução dos resultados à população, seja na fase da consulta como na relativa à execução orçamental. O mesmo não se passa com as iniciativas deliberativas, em que a comunicação regular sobre as diferentes fases do processo é uma necessidade sentida pela própria autarquia.

As diferenças subsistem também ao nível da metodologia e do enquadramento normativo dados aos processos. São sobretudo as experiências deliberativas as que se sustentam em tomadas de decisão formalizadas pelos Executivos em documentos oficiais, no âmbito dos quais se definem os objectivos e as diferentes fases dos Orçamentos Participativos. São também estas as que revelam

níveis mais elaborados de determinação metodológica e que anualmente revêm as “regras do jogo”, deixando claro para os participantes os parâmetros orientadores do processo. As iniciativas consultivas baseiam-se igualmente na vontade política dos Executivos, mas sem que essa seja espelhada em qualquer deliberação autárquica. Nestas situações, os processos tendem a ser conduzidos sem grandes preocupações metodológicas, sem uma clarificação inicial das regras e com uma elevada dose de improvisação.

Não pretendendo ser exaustivo em relação a todos os traços distintivos destas duas gerações de Orçamentos Participativos, há ainda a referir a dimensão partidária destas dinâmicas. A primeira leva de processos foi maioritariamente promovida por forças de esquerda, enquanto a segunda se tende a posicionar mais ao centro, mas ainda assim garantindo presença em todos os campos partidários, sem que seja possível diferenciar particularidades metodológicas em função dos Executivos que os promovem.

Como último ponto deste editorial gostaria ainda de me debruçar sobre as evoluções mais recentes verificadas no mapa dos Orçamentos Participativos em Portugal, nomeadamente:

I) *Maior dispersão territorial.* A primeira geração de OP's foi sobretudo “sulista”, com uma presença mais significativa na Península de Setúbal e no Alentejo. O mapa actual mostra-nos uma disseminação mais ampla deste tipo de processos, com focos interessantes no Minho, no Centro e na Área Metropolitana de Lisboa;

II) *“Contágio” por proximidade.* A emergência de “agrupamentos” de OP's em diferentes regiões do país parece indiciar uma tendência para influências cruzadas entre iniciativas vizinhas, não significando necessariamente uma mera reprodução indiscriminada de metodologias;

III) *Diferenciações territoriais e demográficas.* O OP tem sido implementado em municípios e freguesias muito distintos em termos de área e de população, o que permite compreender a flexibilidade deste tipo de instrumento, ajustável a diferentes contextos. Este é um dos elementos que também ajuda a explicar o recurso diferenciado que alguns promotores destas experiências fazem dos mecanismos de participação presenciais ou virtuais. Não sendo regra é normalmente uma tendência o facto de em territórios mais amplos e com maior densidade populacional se optar pelo recurso, não exclusivo, às novas tecnologias para promover a participação; (se optar pela diversificação das técnicas de

portuguesa mostra também que a existência de uma força política maioritária não garante consensos nem unanimidades em relação à adopção deste tipo de processos dentro do próprio executivo;

VI) *A inovação na escala infra-municipal.* Algumas das experiências mais inovadoras desenvolvidas em Portugal são promovidas por Juntas de Freguesia. Isto vem demonstrar que o OP não é apenas um processo para decidir projectos e investimentos, caso contrário a acção das freguesias seria muito limitada se tivermos em linha de conta os enormes constrangimentos orçamentais que enfrentam. Este tipo de práticas de participação visa também a construção de um sentimento de pertença a um território, o que requer dispositivos metodológicos que favoreçam a proximidade e o debate entre os participantes, e destes com a Administração, com vista à criação de consensos e de solidariedades territoriais numa sociedade marcada pelo individualismo e a competitividade desregrada.

Nelson Dias

Presidente da Associação In Loco

A Cidadania Activa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: o Orçamento Participativo*

Carla Cristina Ferreira Madeira

Palavras-chave: autarquia local, modernização administrativa, participação, cidadania activa, orçamento participativo

RESUMO

A cidadania activa é característica de uma sociedade dinâmica e, neste sentido, os governos devem tomar medidas concretas para facilitar o acesso à informação e à participação, promover a tomada de consciência sobre as questões, reforçar a participação cívica e as capacidades dos cidadãos e apoiar a intervenção das organizações da sociedade civil. Aprofundar a cidadania activa deve ser um dos desafios das sociedades contemporâneas. A modernização da Administração Pública é um instrumento central na resposta a este desafio.

* Trabalho de Projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração e Políticas Públicas, Outubro, 2009.



A descentralização é um contributo essencial na modernização da Administração Pública. No contexto do alargamento das competências das autarquias, a descentralização representa uma estratégia de aproximação aos cidadãos, potenciada pelo contacto directo e pela própria proximidade geográfica. O Poder Local é o espaço de acção que mais perto se encontra dos cidadãos, permitindo aos políticos um contacto mais directo e imediato com os problemas da sociedade. Reciprocamente, é também uma esfera privilegiada de poder dos próprios cidadãos, sendo a este nível que a mobilização para a participação e a cidadania activa têm mais potencialidades.

O presente trabalho de projecto propõe-se contribuir para reforçar a interacção entre o Poder Local e os cidadãos, no contexto específico da Câmara Municipal de Lisboa. Neste sentido, a análise dos mecanismos de participação dos municípios constitui a base para a formulação de um conjunto de propostas e recomendações. A análise coloca o foco no Orçamento Participativo, já que este é um instrumento relevante de participação directa dos cidadãos na decisão política, podendo promover uma cidadania activa, com envolvimento dos municípios no próprio debate político e no diálogo democrático.

ABSTRACT

Active citizenship is a central feature of a dynamic society. Governments must take action to facilitate access to information and provide for full citizen's engagement, promote public awareness, reinforce citizens' participation and support the involvement of civil society organizations and institutions. Improving active citizenship is one of the most important challenges in modern societies, and the modernization of Public Administration is part of the answer to this challenge.

Decentralization is a main tool in the modernization of Public Administration. As far as the reinforcement of local government is concerned decentralization represents a strategy of proximity to the citizens, which is facilitated by direct personal contact as well as geographical closeness. Local Government is the political domain that is closest to citizens, allowing politicians a direct and immediate contact with community concerns. Likewise, it is also a main field for the exercise of citizens' power, and that is why Local Government becomes an area of choice for the mobilization of active citizenship.



This project aims at contributing to reinforce the interaction between Local Government and citizens in Lisbon, Portugal. Project recommendations are grounded in the analysis of the structures of citizens' participation. Analysis sets its focus on the Lisbon City Council participative budget, a relevant instrument for direct engagement of citizens in political and economical decision and a main area for citizens' involvement in political and democratic debate.

RÉSUMÉ

La citoyenneté active est caractéristique d'une société dynamique et en ce sens, les gouvernements devraient prendre des mesures concrètes pour faciliter l'accès à l'information et la participation, la promotion de la sensibilisation aux questions, la participation civique et de renforcer les capacités des citoyens et le soutien l'implication des organisations de la société civile. L'approfondissement de la citoyenneté active devrait être l'un des défis des sociétés contemporaines. La modernisation de l'administration publique est un instrument central dans la réponse à ce défi.

La décentralisation est un élément clé dans la modernisation de l'administration publique. Dans le cadre de la dévolution des responsabilités aux collectivités locales, la décentralisation est une stratégie pour inciter ses citoyens, renforcée par des contacts directs et par la proximité même. L'administration locale est l'espace d'action qui est plus proche des citoyens, permettre aux hommes politiques à un contact plus direct et immédiat avec les problèmes de la société. Inversement, il est aussi un domaine privilégié du pouvoir par les citoyens eux-mêmes, et à ce niveau que la citoyenneté mobilisation et la participation active et ont plus de potentiel.

Ce projet de recherche vise à contribuer au renforcement de l'interaction entre les collectivités locales et les citoyens dans le contexte spécifique de l'Hôtel de ville de Lisbonne. En ce sens, l'analyse des mécanismes de participation des citoyens est la base pour la formulation d'un ensemble de propositions et recommandations. L'analyse met l'accent sur la budgétisation participative, car c'est un excellent instrument de la participation directe des citoyens à l'élaboration des politiques et peuvent promouvoir la citoyenneté active, avec la participation des citoyens dans leur propre débat politique et le dialogue démocratique.

O presente estudo académico (*A Cidadania Activa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: o Orçamento Participativo*), desenvolvido no âmbito do Mestrado em Administração e Políticas Públicas, ministrado pelo ISCTE-IUL, teve como objectivo global apontar caminhos para diminuir o afastamento entre o Poder Local e os cidadãos, e aumentar o envolvimento do cidadão na Administração Local, em particular no Município de Lisboa. Em linhas gerais, visou incentivar a cidadania activa no Município de Lisboa. Na origem deste estudo esteve a verificação de algumas disfuncionalidades na relação entre o Estado e o cidadão: 1) o afastamento entre o poder político, a Administração Pública e os cidadãos; 2) o desinteresse do cidadão pela coisa pública; 3) a diminuição da participação cívica e a elevada abstenção eleitoral. Destas constatações, resultaram as seguintes necessidades de mudança: 1) diminuição do afastamento entre o Poder Político, a Administração Pública e os cidadãos; 2) aumento do envolvimento do cidadão na Administração Pública e no Poder Político, em especial no Poder Local e em particular no Município de Lisboa.

O Município de Lisboa possui alguns mecanismos de participação dos cidadãos, que apresentam, porém, inúmeros constrangimentos.

O presente projecto propôs-se contribuir para reduzir esses constrangimentos, procurando adequar as diferentes formas de participação ao universo dos potenciais participantes. Neste contexto, o estudo efectuou a análise e a avaliação de alguns dos mecanismos de participação do Município de Lisboa, e apresentou as respectivas propostas de melhoria. O objectivo específico do projecto foi, assim, aprofundar os mecanismos de participação do Município de Lisboa, em particular o Orçamento Participativo, enquanto processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos. As expectativas do estudo são: 1) aumentar a quantidade e a qualidade da participação activa; 2) contribuir para a construção de uma sociedade civil forte, organizada e mobilizada para debater com a classe política as opções mais válidas para a satisfação das necessidades das pessoas e dos territórios; 3) obter um aumento da participação nos actos eleitorais, diminuindo a abstenção.

A implementação do projecto apresentado pode permitir que a Câmara Municipal de Lisboa se coloque mais perto dos munícipes e que tenha uma gestão mais participada e adaptada às suas necessidades e anseios. Em suma, contribuir para a aproximação da Câmara Municipal de Lisboa aos seus munícipes e para o aumento do envolvimento dos cidadãos na vida do Município de Lisboa.

INTRODUÇÃO

O conceito de Estado tem vindo a evoluir. O Estado-nação convive com formas de globalização e de poderes supranacionais, o que torna cada vez mais necessária uma proximidade das instituições aos cidadãos, que anseiam por novas formas de participação para o exercício da cidadania. Os cidadãos da actual sociedade não pretendem resumir a sua participação ao acto eleitoral, mas desejam contribuir no dia-a-dia para a resolução dos problemas que os afectam, desenvolvendo uma cidadania activa (Corte-Real, 2003b).

O governo deu lugar à governação, ocupando o Estado o lugar central para pilotar redes de actores, que agem em parceria e se influenciam reciprocamente. A participação activa é a nova fronteira nas relações entre os governos e os cidadãos, uma relação baseada na cooperação com o governo e que assenta na necessidade de mobilizar os recursos da sociedade para enfrentar os desafios da governação. Os governos cada vez mais tomam consciência de que não podem conduzir e implementar políticas, por muito boas que sejam, se os cidadãos não as entenderem e apoiarem.

No processo de modernização da Administração Pública assiste-se a uma administração receptiva, que não encara os cidadãos apenas como votantes que elegem representantes e contribuintes que financiam o sistema, nem como consumidores, mas sim como cidadãos activos com direitos e obrigações, a quem a administração se abre para que possam intervir no processo de formulação de políticas através do fornecimento de meios de intervenção. A participação directa dos cidadãos na gestão pública é uma condição importante nas actuais sociedades democráticas, pois além de se participar na eleição dos representantes, é essencial cooperar também na gestão da vida económica, social, política e cultural. Para que essa participação se concretize terão que existir mecanismos de envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas. Neste contexto, as novas tecnologias da informação e da comunicação são um importante instrumento para o incremento da participação dos cidadãos na vida pública e para a modernização da Administração Pública.

O presente trabalho de projecto em Administração e Políticas Públicas, intitulado *A Cidadania Activa, a Modernização e a Descentralização no Município de Lisboa: o Orçamento Participativo*, pode ser um modo de contribuir para a aproximação das instituições aos cidadãos, em especial do Poder Local aos cidadãos

e em particular da Câmara Municipal de Lisboa aos seus munícipes. Tenta apontar caminhos para diminuir o afastamento entre o poder político, a Administração Pública e os cidadãos, e aumentar o envolvimento do cidadão na administração e no poder político, em especial no Poder Local e em particular no Município de Lisboa. Neste sentido, foca a análise nos mecanismos de participação existentes no Município de Lisboa, sobretudo na aplicação do Orçamento Participativo enquanto instrumento de participação, e apresenta propostas de melhoria.

O primeiro capítulo do trabalho consiste numa análise teórica da cidadania e da modernização da Administração Pública, onde se avalia em que medida a cidadania activa e a modernização administrativa se inter-relacionam, como são potenciadas pelas novas tecnologias da informação e da comunicação e de que forma a descentralização administrativa contribui para a sua promoção. O estudo da descentralização centra-se apenas na sua acepção mais ampla de aproximação do poder de decisão às populações e, por conseguinte, como impulsionadora da reforma e modernização da Administração Pública. É também efectuada uma breve análise do Orçamento Participativo, assim como de algumas das suas aplicações.

O segundo capítulo é dedicado à análise e à avaliação de alguns dos mecanismos de participação do Município de Lisboa, destacando-se as Reuniões Públicas e o Orçamento Participativo, e à apresentação das respectivas propostas de melhoria. As propostas de melhoria apresentadas têm como objectivo central o reforço do envolvimento e da participação dos munícipes nas políticas da Câmara Municipal de Lisboa. Portanto, o segundo capítulo do presente estudo consiste na apresentação do projecto elaborado.

No terceiro capítulo são expostos os resultados esperados com as propostas enunciadas e o impacto previsto com a aplicação do projecto apresentado no segundo capítulo. O principal resultado que se espera obter com a implementação deste projecto é um incremento da participação dos cidadãos nas políticas do Município de Lisboa, assim como da qualidade dessa participação. A expectativa, por isso, é que o presente trabalho constitua um contributo para aprofundar a aproximação da Câmara Municipal de Lisboa aos seus munícipes e para uma gestão municipal mais participada e adaptada às suas necessidades e anseios.

CAPÍTULO 1

A CIDADANIA E A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCIPAIS PERSPECTIVAS TEÓRICAS

1.1. A CIDADANIA CIVIL, POLÍTICA E SOCIAL

1.1.1. O Conceito de Cidadania: definição, origem e evolução

O conceito de cidadania, nas sociedades modernas, tem origem na ideia de que os indivíduos são membros da comunidade política, tendo capacidades, em termos legais, para participar no exercício do poder político através dos procedimentos eleitorais. Os indivíduos adquirem essa capacidade formal no momento em que são sujeitos de atribuição do estatuto legal enquanto entidades individuais em que se divide e constitui a sociedade. O alargamento da categoria de cidadão, através da estrutura social, significa que todos os indivíduos, enquanto cidadãos, são iguais perante a lei (Mozzicafreddo, 1997).

A categoria de cidadania surgiu, por um lado, com o desenvolvimento da sociedade industrial e, por outro, com a predominância que o Estado de Direito foi adquirindo como forma e processo de estruturação das relações sociais. Isto porque: (1) as alterações na estrutura social, com o conseqüente aparecimento dos grupos e classes sociais, fornecem o contexto necessário à aplicação e exigência de direitos por parte dos indivíduos; (2) o quadro normativo que permite esta extensão dos direitos de cidadania resulta do processo de separação das esferas do político, do económico e do social, que é uma característica da evolução das sociedades modernas (Mozzicafreddo, 1997).

Aristóteles, na sua obra *Politics*, caracterizou a cidadania nas cidades-estado gregas como o status privilegiado do seu grupo dirigente. O *status* de cidadania era apenas atribuído aos participantes nas deliberações e no exercício do poder. Contudo, no Estado democrático moderno, a base da cidadania é a capacidade para participar no exercício do poder político por meio do processo eleitoral, portanto, a participação dos cidadãos no moderno Estado-nação implica a condição de membro de uma comunidade política baseada no sufrágio universal e a condição de membro de uma comunidade civil baseada na lei. Assim, a cidadania moderna estende-se a toda a sociedade (Barbalet, 1989).

Marx, embora reconhecendo a importância da generalização da cidadania moderna através da estrutura social, que entende que todas as pessoas como cidadãos são iguais perante a lei, acrescenta que os desfavorecidos pelo sistema de classes não podem, na prática, participar na comunidade da cidadania à qual legalmente pertencem. Refere que a emancipação política em cidadania é inadequada, defendendo uma emancipação humana em que as pessoas ficam libertas do poder determinante da propriedade privada. Para Marx, os limites à cidadania só podem ser ultrapassados mediante uma revolução social, em que a base de classe das desigualdades de condições sociais e de poder seja destruída (Barbalet, 1989).

O conceito de cidadania é moderno e ocidental, as instituições da cidadania emergiram dentro dos Estados-nação ocidentais em estreita ligação com o conceito de democracia. Para Weber, o conceito de cidadania está profundamente ligado ao desenvolvimento da sociedade civil urbana. Marshall diz que a cidadania é um status adstrito à condição de pleno membro de uma comunidade, e quem possuir esse status goza de igualdade no que respeita aos direitos e deveres que lhe estão associados. Sociedades diferentes acrescentarão direitos e deveres diferentes ao status do cidadão (Barbalet, 1989).

Segundo Marshall, em resultado do desenvolvimento da sociedade industrial, da estrutura que o Estado moderno vai assumindo e da forma como esta influi na constituição das relações sociais, podem-se distinguir três etapas e elementos de cidadania, definida em termos de um conjunto de direitos (civis, políticos e sociais) e instituições (tribunais, parlamento e Estado de bem-estar), nas quais os direitos são exercidos. O elemento civil da cidadania, que surge no século XVIII em resposta ao absolutismo, corresponde aos direitos necessários à liberdade individual (propriedade, expressão, entre outros) e a instituição que lhe está associada é o sistema judicial, que assegura o direito à justiça. O elemento político da cidadania, que surge no final do século XIX com a evolução da democracia parlamentar moderna, consiste no direito de participar no exercício do poder político, no direito de eleger e de ser eleito, assegurado pelas instituições parlamentares (sufrágio universal, partidos políticos, órgãos de poder local, parlamentos representativos, entre outros). O elemento social da cidadania, que se desenvolve no século XX, é constituído pelo direito ao nível de vida predominante e ao património social da sociedade. As instituições que garantem a realização destes direitos são, sobretudo, o sistema educativo e os

serviços sociais (saúde, assistência no emprego, entre outros). A cidadania social concretiza, assim, a cidadania plena e inteira, última etapa de uma evolução, sendo o Estado moderno definido pelas intervenções que faz no sentido de assegurar os direitos sociais, sucedendo a um Estado mais administrativo, com funções que se prendiam com os direitos civis e políticos (Barbalet, 1989).

1.1.2. A Cidadania e os Direitos Sociais: o Estado-Providência

Os direitos sociais afiguram-se como um direito à participação e à distribuição dos recursos materiais e das condições sociais, que possibilitam a realização de um nível de vida digno e propiciam a integração social. A cidadania social pode ser definida como os direitos e deveres fixados pela lei. Os direitos de cidadania social são, assim, componentes essenciais do Estado Providência, são processos de atribuição de determinadas condições sociais que contribuem para a modificação do estatuto social dos indivíduos inseridos num contexto de desigualdades sociais. Estes direitos são universais, organizam-se em termos de necessidades específicas, apoiando-se numa base fiscal e orçamental. São, portanto, mecanismos institucionais compensatórios entre o estatuto legal e político de igualdade dos cidadãos e as desigualdades sociais e económicas, como as resultantes das relações de mercado. Podemos dizer que os direitos sociais garantem ao indivíduo um determinado nível de bem-estar material que lhe permite exercer os seus direitos civis e políticos. O elemento social da cidadania não se refere à capacidade de exercer os direitos de cidadania, mas às possibilidades de atribuição de recursos e capacidades necessárias ao exercício desses direitos. Desta forma, os indivíduos, integrados numa sociedade de desigualdades sociais e económicas, têm a possibilidade de exercer os direitos de cidadania resultantes do estatuto de igualdade entre indivíduos (Mozzica-freddo, 1997).

Esta expansão dos direitos da cidadania não é, contudo, linear ou de evolução regular positiva, ela é sobretudo contingente, dependendo do contexto, daí que os próprios processos organizacionais e políticos podem limitar o alcance dos direitos de cidadania. O desenvolvimento dos direitos de cidadania tem sido encarado como um processo entre o estabelecimento do quadro político e constitucional de primazia da lei e dos procedimentos democráticos, e a expansão das políticas sociais e dos mecanismos institucionais do Estado-Providência, processo este que se inscreve no quadro geral das exigências de moderniza-

ção e diferenciação das sociedades, associado à lógica da industrialização e à mobilização social e política dos grupos e classes sociais (Mozzicafreddo, 1997).

As várias dimensões constitutivas da cidadania social (sistemas de protecção social, seguros de acidentes de trabalho, serviços de saúde, entre outros) têm-se traduzido na nossa sociedade numa melhoria das condições de vida e de trabalho de grande parte da população, e têm tido, por isso, uma grande importância, quer no estabelecimento do modelo político do Estado-Providência quer na alteração das estruturas, sobretudo das relações laborais. Não se pode, porém, deixar de referir que uma das insuficiências do alargamento da cidadania social corresponde à persistência de situações de pobreza e exclusão social, e até ao agravamento de algumas situações de dualismo do mercado de trabalho. O desenvolvimento da lógica da cidadania não é somente descontínua e dependente do contexto em que se inscreve, mas também implica a existência de uma tensão entre os diferentes direitos histórica e institucionalmente estabelecidos na estrutura do sistema político. Os direitos de cidadania, apesar de universais, são usados de forma diferente pelos diversos grupos e classes sociais, que exprimem os seus próprios interesses e necessidades, do que resulta um conflito entre os vários direitos. Por exemplo, o conflito existente entre os direitos civis e os direitos sociais nas relações entre os empregadores e os trabalhadores (Mozzicafreddo, 1997).

Contudo, o desenvolvimento da lógica de cidadania e a tensão imanente entre os seus elementos devem conduzir à “legitimação pelo procedimento” dos regimes democráticos, do que resulta uma reorganização dos princípios de poder que estruturam as sociedades. A cidadania implica assim, um controlo democrático das relações de poder. Implica um aumento do poder dos indivíduos, e o exercício desse poder possibilita uma redução das desigualdades sociais e de redistribuição dos recursos através da regulação do poder do mercado (Mozzicafreddo, 1997).

Na sequência desta análise, importa sublinhar que os direitos sociais acima referidos assentam no sistema fiscal e nas contribuições sociais da actividade económica e laboral, encarados como instrumentos de solidariedade cívica para o estabelecimento dos direitos da cidadania. Nesta relação política entre Estado e sociedade ocorre uma nova tensão entre os direitos de cidadania, em particular entre os direitos políticos e sociais. O aumento dos direitos sociais representa um aumento dos custos orçamentais do Estado, o que por sua vez se traduz num aumento das contribuições fiscais e sociais dos indivíduos e das empresas.

Verifica-se, portanto, um conflito de expectativas entre o cidadão-eleitor, que pretende uma maior abrangência dos benefícios sociais, e o cidadão-contribuinte, que pretende uma progressiva diminuição dos encargos fiscais sobre os seus rendimentos. Este conflito é agravado em momentos de menor expansão da economia. Por outro lado, a expansão dos direitos sociais e dos benefícios individuais, dão lugar, por vezes, a um aumento do individualismo e a uma diminuição da participação no interesse público e, portanto, a uma diminuição da cidadania política (Mozzicafreddo, 1997).

As problemáticas referentes aos constrangimentos fiscais do Estado-Providência e à eficácia das políticas sociais, e referentes à relação entre a universalidade dos direitos sociais e a justiça social redistributiva, constituem o enquadramento do limite sociológico à expansão dos direitos sociais. Existe um conflito entre o exercício dos direitos políticos do cidadão e a lógica do Estado, cada vez mais autonomizado na sua acção e mais fechado. Verifica-se um desequilíbrio crescente de poder e de resultados, entre o que o cidadão escolhe ou espera ver realizado, e os constrangimentos e as razões do funcionamento institucional e político do Estado. Há, portanto, um crescente afastamento entre o cidadão e o Estado, provocado pelo facto do primeiro sentir que não pode influenciar a intervenção do segundo, por uma situação de limitação do exercício da cidadania. Tal, provoca um desinteresse do cidadão pela coisa pública, traduzido, por exemplo, numa diminuição da participação cívica e na abstenção eleitoral (Mozzicafreddo, 1997).

1.2. A EMERGÊNCIA DOS NOVOS DIREITOS DE CIDADANIA: A CIDADANIA ACTIVA

Dahrenddorf (1994) considera que os direitos de cidadania não devem ser tanto encarados em termos evolutivos, como diz Marshall, mas como um padrão de círculos concêntricos, em que vão surgindo novos direitos sobre um núcleo duro de direitos fundamentais já estabelecidos.

Na orla interior, temos os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Na orla exterior, temos os direitos emergentes, os novos direitos que desde os anos 70 do século XX têm sido atribuídos aos cidadãos. Direitos que pertencem à *terceira geração de direitos humanos* e que estendem a protecção individual face à administração.

Podemos definir estes novos direitos num conjunto de medidas em que tem assentado a reforma da Administração Pública e a modernização dos

serviços, e que segundo Mozzicafreddo (2001a) podem ser agrupados em quatro grandes aspectos: (1) a simplificação administrativa, que visa a simplificação das relações entre a administração e o cidadão, através de um aligeirar dos procedimentos administrativos, da linguagem da administração, da acessibilidade, da qualidade dos serviços prestados e dos prazos dos processos; (2) o aumento da qualificação e da motivação dos agentes, a informatização dos serviços e a coordenação dos sistemas de administração; (3) as mudanças na estrutura do poder e na estrutura organizativa, por um lado através da descentralização e da delegação de poderes, da contratualização de serviços e da transferência para o sector privado de serviços públicos, e por outro, através da transição para uma estrutura organizativa que fomente a autonomia e a responsabilização dos agentes da Administração Pública, a gestão de projectos e a criação de agências independentes de regulação das actividades da sociedade; (4) a instituição de mecanismos de participação dos cidadãos na Administração Pública, proporcionando uma maior proximidade da administração com o cidadão e uma adequação das respostas administrativas às especificidades dos problemas do mesmo. O cidadão adquire, assim, a capacidade de influenciar o diagnóstico, a decisão e a aplicação das medidas administrativas. Além disso, aprofunda-se a democracia e a equidade social das medidas de administração e regulação da vida quotidiana.

As transformações nas relações da administração com os cidadãos podem ser vistas como um alargamento dos seus direitos numa democracia moderna. Estamos perante um cidadão mais activo, com um leque mais diversificado de direitos de participação, que se poderão traduzir no estabelecimento de novos direitos de cidadania (Dreyfus, 1999).

1.3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL E O MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO

Pelo exposto, podemos afirmar que tem existido uma evolução na forma de relacionamento entre o cidadão e a Administração Pública, tendo esta registado mutações na sua estrutura e organização. Citando Rocha (2001), “a Administração Pública é tão antiga como a humanidade. Desde que os seres humanos se começaram a organizar em comunidades, desde essa altura, se viram obrigados a estruturar alguns serviços em comum. E, assim cresceu a Administração Pública, constituindo o funcionário a primeira profissão”.

A Administração Pública, como organização, surgiu com a diferenciação social e construiu-se a partir da delimitação das funções administrativas. Autonomizou-se com a construção do Estado absoluto e do Estado liberal e assumiu a função de mera guardiã da ordem pública. Com o surgimento de um Estado mais intervencionista, verificou-se uma alteração da morfologia dos sistemas administrativos, resultado da resposta ao aumento e diversidade das exigências da sociedade de massas, que se traduziu na multiplicação das missões da Administração. Tal levou a Administração a criar novos órgãos e mecanismos de acção, constituindo organizações especializadas, com funções individualizadas e pré-determinadas, de um tipo a que se chamou burocrático (Quertainmont, 1996).

Segundo Rocha (2001), “a explicação mais perfeita do funcionamento e estruturação da Administração Pública é dada por Max Weber”, com a sua teoria da burocracia. “A burocracia, para Weber constituía uma condição necessária, ou um meio organizado para a racionalidade legal, económica e técnica da civilização moderna. As organizações burocráticas eram, para Weber, superiores em termos técnicos às outras formas de organização. Precisão, velocidade, conhecimento, continuidade, unidade, subordinação estrita e redução dos custos materiais e humanos são atributos da administração burocrática”. Citando Gouldner (1971), “a burocracia é superior, explica Weber, às outras formas historicamente conhecidas de administração por causa de sua estabilidade, fidedignidade, calculabilidade permitida dos resultados e magnitude de suas operações.” Diz Weber (1971), que “o tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático”.

Weber enunciou os seis princípios dos modernos sistemas democráticos (Blau e Meyers, citados por Rocha, 2001): (1) o princípio das áreas de jurisdição, fixadas por leis e regulamentos administrativos, o que traduz que a autoridade deriva da lei ou de regulamentos; (2) o princípio dos níveis ou hierarquias, existindo uma supervisão dos níveis mais altos sobre os mais baixos, o que significa que a autoridade é mantida de forma organizada, em hierarquia; (3) a gestão moderna baseia-se em documentos escritos, que são conservados na sua forma original, o que sublinha que a organização tem existência separada das pessoas e dos empregados, sendo impessoal; (4) existem funcionários especialistas em diversas áreas e, portanto, a administração é uma ocupação de especialistas, que pressupõe preparação; (5) a actividade dos funcionários implica o trabalho a tempo inteiro; (6) a gestão da organização obedece a regras gerais,

que são exaustivas e podem ser aprendidas, envolvendo a jurisprudência, o direito administrativo e a gestão.

“A grande dimensão de uma organização e a grande complexidade de suas responsabilidades produzem a burocratização, segundo Weber. Um dos aspectos da burocratização é a elaboração do aparato administrativo na organização” (Blau, 1971). As organizações burocratas seriam assim, para Weber, a solução racional para a complexidade dos problemas modernos (Rocha, 2001). O modelo burocrático da Administração Pública, não obstante as várias vantagens que lhe são reconhecidas, apresenta, porém, algumas desvantagens, entre elas, bloqueia a iniciativa dos funcionários a um nível individual, assim como a participação dos cidadãos nas decisões administrativas (Pitschas, 1993). Na Administração Pública tradicional o governo tinha o papel central na definição das políticas públicas (Denhardt, 2003).

1.4. O NEW PUBLIC MANAGEMENT

Nas últimas duas décadas do século XX, vários países, com sistemas político-administrativos muito diferentes, adoptaram reformas no sector público (Peters, 2001). A maioria destas reformas pretendiam tornar a gestão da administração voltada para o exterior e balizada por preocupações de eficiência e eficácia (Bilhim, 1998). Assim, a Administração Pública evoluiu de sistemas hierárquicos para modelos em rede, nos quais diversas partes do governo assumem a responsabilidade de satisfazer necessidades particulares dos cidadãos e mudar o comportamento burocrático ao fomentar a liderança, a inovação, a flexibilidade e a responsabilidade pelos resultados (OCDE, 2001). Citando Rocha (2001), “a insistência na melhoria de eficiência dos serviços públicos, bem assim como a crise da teoria administrativa levam a uma crescente reorientação da investigação para a gestão pública ou *public management*”. Trata-se de um movimento com ênfase na gestão das políticas públicas, e por vezes gerou a adopção de técnicas de gestão privada, tendendo a aproximar-se da gestão empresarial.

As organizações públicas sofreram nos últimos vinte anos várias mudanças, associando-se à onda de reformas denominada *New Public Management*, que resultou na constituição de um novo tipo de regulação denominado *liberal bureaucracy*, que combina liberdade e regras, neoliberalismo e burocracia, descentralização e concentração de poder. Por regulação organizacional,

entende-se constante controlo dos conflitos. Para a organização sobreviver e progredir tem que regular as forças antagónicas. Tradicionalmente, as organizações são definidas pelas seguintes dimensões: (1) estratégia; (2) cultura; (3) estrutura. Contudo, estas três dimensões não são suficientes para definir a especificidade, complexidade e particularidade das organizações públicas, daí a necessidade de acrescentar três dimensões para completar o conceito de regulação organizacional do sector público: (1) o carácter político, caracterizado pela sua dimensão institucional e pela sua dimensão de interconectividade entre actores e redes de actores; (2) o carácter legal, caracterizado pela sua dimensão ligada à administração e gestão, e pela sua dimensão ligada à legitimação; (3) a cultura particular, caracterizada pela sua dimensão simbólica (Giauque, 2003).

Giauque (2003) diz que não existe consenso numa definição precisa do que representa o *New Public Management*, porém, é possível enumerar um conjunto de princípios comuns que dão prioridade a vários objectivos: (1) melhorar os serviços prestados ao público e, a partir daí, ao cidadão-cliente; (2) modernizar o processo de produção e, por conseguinte, a organização produtiva dos serviços administrativos, no sentido de torná-la mais flexível e adaptável; (3) definir de forma mais clara os objectivos a atingir com base na contratualização de serviços; (4) avaliar de modo sistemático o desempenho colectivo e individual, definindo critérios de avaliação; (5) incrementar a produtividade organizacional. O *New Public Management* assenta, assim, em grande parte, na racionalidade e na economia neo-liberal, que defende a superioridade dos mecanismos de mercado, e a competição e os interesses pessoais como motivação para o trabalho. Os princípios, instrumentos e ferramentas do *New Public Management* têm inspiração directa nos usados no sector comercial privado.

Assim, a racionalidade managerial substituiu a racionalidade jurídica e burocrática, pois com a crescente complexidade da sociedade a Administração Pública passou a gerir uma série de actividades e serviços, deixando de limitar-se à mera prática de actos administrativos, cuja validade se afirmava pelo respeito e cumprimento de normas superiores. Deste modo, colocou-se em causa o modelo tradicional de Administração Pública, por ser incapaz de responder a esta nova realidade, onde a racionalidade já não se avalia com referência a normas abstractas, mas sim a resultados concretos, ou seja, rentabilidade e

eficácia. Na racionalidade managerial defende-se a delegação de poderes, a iniciativa e o incitamento à negociação (Rocha, 2001).

O *New Public Management* defende a descentralização das responsabilidades administrativas, de forma a tornar a “máquina administrativa” mais leve. Com esta descentralização, separa-se a estratégia operacional e redistribuem-se os poderes de decisão para níveis mais próximos dos clientes. Os funcionários da organização são chamados a participar, a alterar a informação, a tomar iniciativas e até a correr riscos. A implementação deste modelo implica a existência de uma maior autonomia na gestão dos serviços administrativos e torna a sua operação mais flexível, para que se possam adaptar facilmente às necessidades e exigências dos cidadãos-clientes. Este modelo também atribui importância à qualidade dos serviços, de modo a aumentar a satisfação dos clientes. Para o *New Public Management* a figura do cliente tem um papel muito importante (Giauque, 2003).

Pitschas (1993) fala no surgimento de um *Estado cooperativo*, onde existe uma relação de coordenação entre o Estado e os cidadãos, assim como relações interactivas entre unidades administrativas especializadas e empresas privadas ou organizações semigovernamentais e não governamentais (ONGs). Com o *Estado cooperativo* verifica-se, através da possibilidade de contratualização externa, uma transferência da responsabilidade para o sector privado, incluindo as ONGs, assim como uma alteração no papel do indivíduo, ao ser considerado que toda a autoridade do Estado deriva das pessoas e deve ser exercida por estas através das eleições e do voto. A alteração do papel do Estado moderno provocou profundas alterações na estrutura da Administração Pública. Uma política institucional tem que lutar por estruturas descentralizadas da Administração Pública e que estabelecer uma nova relação entre o Estado, a sociedade, e os grupos de pressão ou grupos de população, assim como dar valor ao papel e à capacidade das instituições locais (Pitschas, 1993).

A racionalidade managerial implica uma nova gestão de pessoal, nomeadamente com recurso à gestão participativa (Proença, citado por Rocha, 2001). Há que defender a racionalização e gestão na Administração Pública portuguesa, insistindo a participação dos funcionários e dos cidadãos na gestão pública (Belchior, citado por Rocha, 2001).

1.5. A ADMINISTRAÇÃO RECEPTIVA AO CIDADÃO: CLIENTE VERSUS CIDADÃO

Estamos, portanto, perante uma Administração Pública mais virada para o cidadão e para a satisfação das suas necessidades. Nesta ideia, pode estar subjacente uma comparação entre a Administração Pública e a administração privada, estando esta última virada para o cliente.

Contudo, a comparação entre ambas deve ser caracterizada pela diferença entre os seus destinatários, no que se refere à lógica sobre os seus direitos e deveres: (1) o cliente responde ao próprio interesse e tem incertezas sobre a consciência dos seus actos, enquanto o cidadão responde ao interesse individual e social e tem consciência social dos seus actos; (2) o cliente tem um tratamento diferenciado conforme a capacidade de pagamento, o cidadão tem igualdade de tratamento e acesso não diferenciado; (3) subjacente ao cliente está uma categoria de interacção individual, de direitos de reciprocidade, enquanto que ao cidadão está subjacente uma categoria de interacção colectiva, de direitos e deveres independentes da reciprocidade contratual; (4) temos uma gestão privada, com escolhas individuais e financiamento individual, e temos uma gestão pública, com necessidades individuais e colectivas, um processo conflitual e colectivo; (5) temos uma gestão privada orientada para o cliente e regida por imperativos empresariais, por contraposição a uma Administração Pública orientada para a resposta às necessidades e características do cidadão, e para dar resposta às políticas definidas pelo governo e pelas normas constitucionais. Portanto, podemos concluir que a modernização da Administração Pública não se pode resumir a uma adopção da gestão empresarial, uma vez que os seus objectivos e especificidades não são equivalentes aos da administração privada (Mozzicafreddo, 2001a).

A busca de eficácia, reflexo do triunfo do mercado da procura e da oferta, como orientadora da reforma da Administração Pública, não deve ser confundida com rentabilidade, pois esta pode constituir um objectivo contraditório com a missão de serviço público, quando as actividades em causa não se mostram susceptíveis de ser rentáveis ou só o são em condições menos adequadas aos princípios que devem nortear a Administração Pública. A reflexão sobre a reforma da Administração Pública trouxe uma nova perspectiva, que partilhando com a *nova gestão pública* a defesa de uma cultura dos resultados, dá importância não tanto a uma aproximação gestionária, mas sim a uma questão procedimen-

tal, uma vez que há sobretudo que averiguar da pertinência da regulação perante as expectativas dos cidadãos e que apostar no desenvolvimento da sua participação cívica. Na Administração Pública, nos anos 80 procurou-se mudar as estruturas para alterar os comportamentos, enquanto nos anos 90 procurou-se saber quais são os serviços que devem ser prestados aos cidadãos para depois então mudar as estruturas, tendo, assim, o serviço ao cidadão se tornado um ponto fulcral. No presente, urge trabalhar o sistema, fazendo funcionar o conjunto das medidas introduzidas. Tornou-se central definir o que é interesse público e qual é o papel do Estado, relevando para segundo plano a questão dos instrumentos de gestão (Gomes, 2001).

O grande objectivo da reforma da Administração Pública em Portugal é o de transformar as suas relações com a sociedade, criando uma nova cultura organizacional na perspectiva da receptividade do cidadão. Neste sentido, a gestão pública deve ser orientada por critérios de eficiência, eficácia e efectividade não apenas económica, mas também social. Tal corporiza o Estado Democrático e Social de Direito caracterizado pela Constituição. Dada a subordinação da Administração Pública ao princípio da legalidade, a sua reforma implica sempre a modificação do seu quadro normativo, de modo a garantir o direito de acesso à informação. “O Código do Procedimento Administrativo é um bom exemplo do que, nesta matéria, se pode fazer, criando condições para uma relação da administração com os cidadãos, onde participação, informação e colaboração passaram a fazer parte do léxico comum dos serviços públicos” (Gomes, 2001). A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, em vigor desde 1993, é um outro instrumento legal que garante o exercício dos direitos de cidadania (Gomes, 2003).

1.6. O NEW PUBLIC SERVICE

Denhardt (2003) refere que o governo irá ser julgado por critérios legais e políticos, centrais para a *Tradicional Public Administration*, critérios económicos e de mercado, centrais para o *New Public Management* e critérios democráticos e sociais, centrais para o *New Public Service*. Assistimos hoje a uma mutação no desenvolvimento e implementação das políticas públicas, em que o governo deixou de ter um papel decisivo, e em que passaram a estar envolvidos vários interesses e grupos. Esta nova visão emergente, o *New Public Service*, defende que o interesse público é superior a qualquer outro e que é resultado do diálogo

referente a interesses comuns e sobrepostos, atribuindo ao governo o papel de mediador entre os interesses dos cidadãos e dos outros grupos, por forma a criar valores partilhados. Esta visão está, assim, mais assente em ideais democráticos.

O papel do cidadão é aquele que olha além do próprio interesse, que tem uma perspectiva mais alargada, olhando para o interesse público. Prevalece a ideia de um entendimento comum, no qual todos os cidadãos podem e devem estar envolvidos. Este interesse público não é apenas uma acumulação dos interesses privados, nem uma sobreposição dos interesses de cada um, mas sim o interesse superior da comunidade, para a qual os indivíduos querem contribuir como cidadãos. As organizações públicas devem criar espaços de diálogo e decisão, que envolvam os políticos, os funcionários e os cidadãos. Os cidadãos não podem ser reduzidos a meros clientes e esperam que o governo actue, não apenas para promover o consumo de serviços, mas sobretudo, para promover um conjunto de princípios e ideais inerentes à esfera pública. O governo passará a chamar os cidadãos para, em conjunto, trabalharem na prossecução de determinados objectivos. Assim, incrementa-se a relação entre os cidadãos e o governo. Por um lado, os cidadãos assumem a sua responsabilidade por aquilo que acontece no seu bairro e na sua comunidade, por outro lado, os governos colocam em primeiro lugar as necessidades e os valores dos cidadãos, traduzida na ideia "Citizens First!" (Denhardt, 2003).

Denhardt (2003) enumera um conjunto de princípios do *New Public Service*: (1) o principal papel do funcionário público é ajudar os cidadãos a articular os seus interesses partilhados, e não controlar e orientar a sociedade em novas direcções; (2) os dirigentes públicos devem criar uma noção colectiva de interesse, não devendo encontrar soluções rápidas conduzidas por escolhas individuais, mas sim criar interesses partilhados e responsabilidades partilhadas; (3) as políticas e os programas referentes às necessidades públicas podem ser efectiva e responsabilmente concluídos através dos esforços colectivos e dos processos colaborativos; (4) o interesse público é mais o resultado de um diálogo sobre valores partilhados do que a agregação de interesses próprios individuais, daí que os funcionários públicos não devam limitar-se a responder às exigências dos clientes, mas sim focarem-se na construção de relações de confiança e colaboração com, e entre, os cidadãos; (5) os funcionários públicos não devem estar apenas atentos ao mercado, mas também à Lei, aos valores da

comunidade, às normas políticas, aos níveis profissionais e aos interesses dos cidadãos; (6) as organizações públicas e as redes em que participam têm mais probabilidade de serem bem sucedidas se forem operadas através de processos de colaboração e liderança partilhada baseada no respeito por todos; (7) o interesse público é melhor garantido pelos funcionários públicos e pelos cidadãos comprometidos em dar contributos à sociedade, do que por gestores, agindo como se o dinheiro público fosse seu.

1.7. A GOVERNAÇÃO CENTRADA NO CIDADÃO

A Administração Pública tem, portanto, vindo a ser confrontada com uma maior exigência dos direitos de cidadania, que tem gerado uma administração ao serviço do cidadão, que se tem traduzido num aumento da sua eficiência e, sobretudo, na democratização dos conteúdos das políticas públicas. Por outro lado, temos assistido a uma Administração Pública ao serviço do Estado democrático, caracterizada pela racionalidade de procedimentos em função das situações dos cidadãos, pelo controlo das normas de democraticidade das políticas públicas e pelos limites ao corporativismo no Estado e na sociedade civil. Importa referir que as melhorias e reformas do funcionamento da administração ao serviço do cidadão e do Estado democrático estão sempre condicionadas pela definição política da democraticidade da sociedade e do sistema político e administrativo. Trata-se, assim, de uma competência e decisão no essencial política e não tanto administrativa (Mozzicafreddo, 2001a). A Administração Pública faz parte do Estado e exerce, por definição, uma função política, actua no domínio público como *polity* que gera as diferentes *policies*. O desenvolvimento da moderna gestão pública supõe escolhas políticas (Gomes, 2001).

Mozzicafreddo (2001a) diz que, antes de se reflectir sobre o papel do cidadão na Administração Pública tem que se reconhecer que a administração e o cidadão consolidam uma relação negativa com a coisa pública e de desconfiança mútua, provocada talvez pelo funcionamento do sistema político, pela falta de democraticidade no tratamento dos assuntos públicos e dos direitos e deveres dos cidadãos, e pela insuficiência de investimentos na melhoria da administração. Citando Gomes (2005), “no contexto da globalização e da localização, na sociedade da informação e da comunicação, onde crescem a percepção dos riscos e o nível de exigência dos cidadãos, os mecanismos tradicionais da

democracia representativa e a eficácia da gestão das instituições públicas são questionados”.

Neste contexto, Fonseca (2003) refere a importância de encarar o cidadão como actor na governação. “Os cidadãos e as organizações da sociedade civil tornaram-se crescentemente mais interventivos, tentando influenciar os decisores políticos mas, em simultâneo, participam cada vez menos nos processos democráticos formais, donde a abstenção nos procedimentos eleitorais e a diminuição da confiança nos governos. Perante este cenário, os governos sofrem pressões para se relacionarem com os cidadãos de novas maneiras e tomam consciência de que cada vez mais os inputs dos cidadãos podem ser um importante recurso na formulação de políticas e na produção de bens e serviços”.

As tradicionais relações verticais do Estado-nação, e do seu sistema administrativo hierárquico e centralizado encabeçado pelo governo, deram lugar às relações horizontais da governação como processo interaccionista de exercício do poder, em que o Estado partilha o seu poder e age em parceria com outros interlocutores, mantendo a sua posição central apenas para coordenar as actividades de diferentes actores, entre os quais a distribuição de poder é dinâmica e a influência recíproca. Tal traduz uma mudança na natureza das fronteiras entre o Estado e a sociedade. Nas actuais sociedades complexas, em que se verificam profundas mudanças nas relações entre os cidadãos e as administrações públicas, a governação surge colocando a tónica na cidadania. Fomenta-se, assim, a integração dos cidadãos no processo de governação, estabelecendo uma relação contratual entre a sociedade e o governo, tendo como objectivo melhorar a eficiência e a eficácia do serviço prestado, assim como a legitimação do exercício do poder (Fonseca, 2003).

Nesta medida, a governação assenta em princípios como a melhoria da percepção pela população da legitimidade das autoridades públicas, a visão de um projecto de sociedade inclusivo a partir das observações dos cidadãos, a adaptabilidade da gestão pública às necessidades dos cidadãos, e a colocação dos cidadãos em lugar central nas preocupações dos decisores e agentes públicos, através de mecanismos de consulta e participação. A importância destes mecanismos caracterizam a denominada governação em rede, em que o Estado trabalha em rede com um conjunto de actores de diferente natureza e que colocam em comum os seus recursos, as suas capacidades e os seus projectos, e partilham responsabilidades. Admitindo os cidadãos como actores na gover-

nação, deixou-se de governar pela regra da maioria e gerou-se uma gestão pública em que se procuram consensos entre minorias de actores diversificados que é necessário enquadrar. Prosseguem-se, assim, uma série de interesses paralelos e divergentes, cabendo ao Estado e à Administração Pública uma função de mediação e de negociação desses interesses, através de fórmulas e mecanismos institucionalizados. Neste sentido, a governação atribui aos cidadãos um leque diversificado de direitos e responsabilidades, assim como um novo equilíbrio entre estes, redefinindo o conceito de cidadania (Fonseca, 2003).

Portanto, mais do que pertença a um Estado, a cidadania é um conjunto de direitos e responsabilidades que existem entre o Estado e os cidadãos e entre estes. Contudo, esses direitos e responsabilidades serão vazios se não existirem mecanismos formais para os preencher. Ao conjunto de práticas governamentais que encorajam de forma permanente o exercício da cidadania plena e as suas responsabilidades, pode-se designar por governação centrada nos cidadãos, em que a Administração Pública estabelece novas bases e processos de envolvimento dos cidadãos na vida pública entre os períodos eleitorais. Estamos perante um conceito de governação que revela um conceito de cidadania em que a característica principal não é o exercício de direitos e deveres no contexto do governo, na relação entre a sociedade civil e o Estado através da participação eleitoral, mas sim o exercício de poderes e responsabilidades nas políticas públicas no contexto de governação do dia-a-dia através da participação cívica. Os governos tomam cada vez mais consciência de que não podem conduzir e implementar políticas, por muito boas que sejam, se os cidadãos as não entenderem e apoiarem (Fonseca, 2003).

Passámos de uma administração clássica, politicamente neutra, organizada como uma burocracia centralizada, que implementa programas de cima para baixo e que evita a participação dos cidadãos, para uma administração gestonária, descentralizada, de cariz empresarial, que importou técnicas e valores do sector privado, e com uma orientação para os resultados, o mercado e o cliente. Passamos agora para uma administração receptiva à cidadania, que pensa estrategicamente, mas age democraticamente, que valoriza a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora, e pretende servir não clientes, mas cidadãos, a quem presta contas e com quem dialoga. Neste modelo, a administração não encara os cidadãos apenas como votantes que elegem representantes, como contribuintes que sustentam o sistema, como consumidores

que escolhem serviços e como clientes que influenciam resultados, mas sobretudo, como cidadãos activos, com direitos e obrigações, a quem a administração se abre para que possam intervir no processo de formulação de políticas através do fornecimento de meios de intervenção, tomando parte do processo de produção. Numa Administração Pública aberta à intervenção dos cidadãos, que os envolve na resolução dos problemas que os afectam, os valores da eficiência e da eficácia não valem por si, sendo colocados no contexto da democracia e do interesse público. Os cidadãos são encarados como o critério central da acção do Estado, sendo neles que repousa a legitimidade dos instrumentos e das estruturas da organização pública (Fonseca, 2003).

1.8. OS MECANISMOS DE ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS: INFORMAÇÃO, CONSULTA E PARTICIPAÇÃO ACTIVA

Neste sentido, Mozzicafreddo (2001a) afirma que a melhoria do funcionamento da Administração Pública e a mudança de atitude dos cidadãos em relação à causa pública, assentam sobretudo na implementação de estruturas de inserção dos cidadãos e de abertura do funcionamento auto-suficiente e autonomizado da administração, ou seja, num maior envolvimento do cidadão na Administração Pública. Um dos desafios actuais da Administração Pública é a sua abertura aos cidadãos através da implementação de mecanismos para o seu envolvimento nas várias fases do ciclo das políticas públicas, desde o agendamento do problema, à concepção da política, até à implementação e à avaliação.

O envolvimento público tem diferentes graus, indo desde a simples tomada de consciência pública das políticas, à troca de informação e à participação pública nas escolhas governamentais e ao controlo sobre a decisão. Citando Fonseca (2003), “para alguns autores, podemos falar em tomada de consciência pública (*public awareness*), que implica a informação unidireccional, em envolvimento público (*public involvement*), que implica a comunicação bidireccional e o envolvimento dos membros da comunidade em formas de diálogo, e em participação pública (*public participation*), que é a forma de interacção mais intensa entre autoridades, peritos e cidadãos, e que implica acima de tudo o planeamento conjunto, a delegação democrática de poder e a liderança partilhada”.

Podemos traçar os diferentes níveis de participação, analisando os tipos de envolvimento ou mecanismos de participação adoptados pela OCDE.

Consideramos três mecanismos, que traduzem três níveis de participação e formas de relacionamento entre o governo e os cidadãos. O primeiro mecanismo é a informação, baseado numa relação de um só sentido, na qual a administração produz e entrega informação aos cidadãos. Abrange o acesso passivo à informação, que só é dada a pedido, e as medidas activas adoptadas pela administração para disseminar a informação. O acesso à informação requer boa legislação, mecanismos institucionais para a sua aplicação e instituições independentes de supervisão judiciais para a sua aplicação. Requer também que os cidadãos conheçam e compreendam os seus direitos e estejam dispostos a actuar com base neles. Daí que a informação seja uma pré-condição da participação (Fonseca, 2003).

O segundo mecanismo é a consulta, baseado numa relação bidireccional interactiva, na qual os cidadãos fornecem *feedback* sobre um determinado tema que lhes é facultado pelo governo, podendo influenciar uma decisão que ainda não foi tomada. O governo mantém a responsabilidade pela decisão, mas partilha a responsabilidade pelas escolhas públicas, resultado de factores como uma população mais instruída, uma maior difusão de informação e o governo ter percebido que tem de partilhar responsabilidades relativas a questões económicas e sociais complexas, o que exige novas competências dos funcionários públicos (Fonseca, 2003).

O terceiro mecanismo é a participação activa, que corresponde a uma relação baseada na parceria com o governo, que pode ir desde a partilha de controlo da decisão ou execução, até à transferência de controlo sobre as decisões e os recursos para os cidadãos. Trata-se do tipo de envolvimento dos cidadãos mais ambicioso, daí as experiências do mesmo serem limitadas e acontecerem sobretudo a nível local (Fonseca, 2003).

“Para aplicar na prática estes três tipos de envolvimento, é necessário, antes de mais, construir o enquadramento que fornece o contexto, ou seja, (1) os direitos legais dos cidadãos à informação, à consulta e à participação activa, (2) as políticas governamentais e (3) as instituições incumbidas das tarefas” (Fonseca, 2003). Analisando a realidade de vários países, o que se verifica é que muito do enquadramento existente se reporta ao acesso à informação, previsto na própria Constituição e ampliado em leis. No final do ano 2000, 80% dos países da OCDE dispunham de legislação sobre o acesso à informação. A par deste aumento legal, tem-se verificado um crescente empenho governamental no fornecimento de informação objectiva e confiável, através de políticas sobre

o acesso passivo e activo. Também se verifica que as leis de acesso à informação se aplicam, em regra, a todas as unidades administrativas e a sua implementação pode ser coordenada e sujeita a supervisão externa (Fonseca, 2003).

O enquadramento da consulta é, em geral, menos extenso e ainda está em fase de desenvolvimento. Em termos legais, temos o referendo, o direito de petição, a notificação prévia, a audiência pública, a avaliação de impacte, a audição de grupos de interesse. Como políticas, temos regras e práticas informais de condução das consultas, e a consulta pública sobre novas regulamentações. Em termos institucionais, podem-se criar conselhos consultivos permanentes ou *ad hoc*, fóruns tripartidos de governo, empresas e trabalho e comissões que incluem organizações da sociedade civil (Fonseca, 2003).

O enquadramento da participação activa é o menos extenso. Requer o reconhecimento por parte do governo da capacidade autónoma dos cidadãos para discutir e gerar opções de política, tomando-a em consideração na decisão final e a aceitação por parte dos cidadãos de um maior grau de responsabilidade. Existem ainda poucos elementos para uma rede legal, de política e institucional para além dos direitos tradicionais garantidos aos cidadãos, como o direito de fazer proposta de lei ou de referendo. Até à data, não se verificam nos países da OCDE responsabilidades institucionais claras para a participação activa, cingindo-se a uma ajuda por parte do governo ao desenvolvimento da participação activa através de actividades dirigidas a recolher boas práticas, aumentar a consciência e desenvolver linhas de orientação para envolver os cidadãos (Fonseca, 2003).

“Depois de construído o enquadramento, é necessário definir onde se quer chegar e como, distinguindo as diferentes fases de concepção (objectivos a atingir, público alvo e recursos), implementação (instrumentos e actividades) e avaliação (para preparar o planeamento e acção futura) e seleccionando as técnicas e instrumentos aplicáveis em função, quer do nível geral de influência ou partilha de poder que se pretende, quer dos objectivos concretos da participação e do número de participantes” (Fonseca, 2003).

Os instrumentos de envolvimento são variados e com características específicas. No que respeita à forma, temos os instrumentos áudio, visuais e audiovisuais. No que respeita ao apoio, temos os objectos e produtos de apoio como documentos, livros e versões electrónicas. Quanto aos canais de comunicação, temos os físicos, os electrónicos, as pessoas e as organizações como

intermediários, como ONG's, tendo sido muito diversificados com a aplicação das novas tecnologias da informação e da comunicação, que dinamizam o envolvimento através de *webpages*, caixas de correio electrónicas, fóruns on-line ou *newsgroups* (Fonseca, 2003).

1.9. A CIDADANIA E A RESPONSABILIDADE: A ACCOUNTABILITY

A responsabilidade política e administrativa, e a ética profissional são elementos fundamentais, quer no próprio funcionamento do sistema quer na produção de confiança dos cidadãos no mesmo. Sem confiança nos procedimentos e nos processos não haverá adesão dos indivíduos aos mesmos e, por conseguinte, não haverá reforma administrativa (Mozzicafreddo, 2003).

Citando Mozzicafreddo (2003), “uma prática administrativa e política, alheada das exigências dos cidadãos em matérias de responsabilidade face à utilização dos recursos públicos (menosprezando os programa de *accountability*, ou seja, a obrigação de responder pelos actos e pelos resultados), face às decisões vinculantes que afectam os indivíduos e face aos riscos e incertezas da sociedade, aprofunda o défice de legitimidade e desempenho dos sistemas administrativo e político. Neste sentido, o conceito de responsabilidade, que, no nosso entender, vai além da noção de *accountability*, constitui um dos fundamentos contratuais da vida em sociedade e da confiança nas instituições políticas e administrativas. O conceito de responsabilidade assegura o princípio tanto da utilização e prestação de contas dos recursos públicos e da autoridade política e administrativa, como o princípio de precaução e segurança das sociedades cada vez mais complexas”.

Mozzicafreddo (2003) analisou a questão da responsabilidade em três dimensões: organizacional, institucional e contratual. Pode-se dizer que correspondem às três dimensões do cidadão: contribuinte, eleitor e participe da sociedade. A dimensão organizacional incide na responsabilidade sobre os actos e as funções do sistema administrativo, na *accountability*, definida como a obrigação de responder pelos resultados. É traduzida no controlo orçamental e organizacional sobre os actos administrativos, no respeito pela legalidade dos procedimentos e nas consequências da execução das políticas públicas. A não verificação desta responsabilidade é uma das principais causas do défice de confiança por parte do cidadão e da opacidade da Administração Pública e do poder

político. Daí a *accountability* ter um forte potencial na reforma da Administração Pública, sobretudo como técnica de controlo dos abusos orçamentais, como garante da correcta utilização dos recursos públicos, assim como meio de controlo dos custos e de aumento da qualidade. A *accountability* é também utilizada como meio de estimular ganhos económicos e eficiência com respeito aos recursos públicos. De facto, hoje em dia, vários motivos originam esta preocupação: o défice fiscal, o elevado peso do sector público na economia e os elevados gastos, sobretudo com pessoal, e o crescente incremento da carga fiscal nos rendimentos dos indivíduos e das empresas.

A dimensão institucional corresponde à responsabilidade política e administrativa face aos direitos de cidadania. “No estado de direito, a ideia de responsabilidade assenta num sistema normativo que define a sua fundamentação legitimadora na prossecução e protecção dos direitos do cidadão e na defesa do cidadão enquanto agente portador de um estatuto próprio no tecido social e político. A categoria de cidadania constitui-se como uma forma especial e histórica de organizar o espaço político da sociedade”. Corresponde à necessidade de legitimação do sistema administrativo e político de governação, à legitimidade das políticas e da utilização dos recursos colectivos, o que implica que o poder e a administração devem justificar-se perante os cidadãos (Mozzicafreddo, 2003).

A responsabilidade política corresponde à gestão das consequências das políticas e dos programas públicos implementados, isto é, às consequências das escolhas políticas, no que respeita às orientações e valores das mesmas. A confiança nas políticas passa, assim, também pela avaliação da qualidade e da justiça e equidade das mesmas. A confiança dos cidadãos nas instituições políticas só se verificará se houver justiça na distribuição da carga fiscal. Por isso, a concretização dos valores da cidadania implica a conciliação entre a eficiência e a justiça nos actos de administração e de governo da sociedade, verificando-se uma precedência do sistema jurídico e político sobre a ordem funcional. A responsabilidade política e administrativa implica a obrigação de prestar contas pelos actos praticados no exercício da função e no dever de reparar as suas consequências negativas. Tal significa a existência de uma sanção administrativa ou penal para os maus actos do governo e da administração. A responsabilidade implica sanção e a sua verificação é condição fundamental para a confiança dos cidadãos no sistema (Mozzicafreddo, 2003).

A dimensão contratual da responsabilidade é entendida como categoria constitutiva da democracia na sociedade de risco. O desenvolvimento da sociedade, e a complexidade e as formas do seu desenvolvimento, geraram o acumular de situações de risco e de incertezas. Tal tem levantado a questão do alcance e dos limites da responsabilidade pública relativamente à sociedade democrática. Os cidadãos exigem hoje da esfera do político uma responsabilização dos efeitos do desenvolvimento e da integração social. A sociedade assume as incertezas e os riscos decorrentes da vida em comum, o que exige maior competência e responsabilização do Estado e da Administração Pública na sua função de socializar as incertezas e os riscos (Mozzicafreddo, 2003).

Tavares (2003) define responsabilidade como a capacidade de responder, de prestar contas, na sequência de compromissos livremente assumidos. Tal é uma aquisição do Estado Social de Direito, que ao poder e à liberdade, acrescentou a responsabilidade. O princípio da responsabilidade é uma trave-mestra da nossa ordem jurídica e do Estado de direito democrático, com consagração constitucional, tendo resultado de um longo cultivo da cultura da responsabilidade. A inserção do Homem na sociedade, privilegiando a sua autonomia, liberdade e personalidade, aumenta a sua capacidade de comprometimento, aumentando, portanto, a sua responsabilidade. Assim, a responsabilidade é uma trave-mestra da cidadania. Existe uma clara relação entre cidadania, gestão pública e responsabilidade. Constitui uma exigência da cidadania o dever de pagar impostos, a que corresponde o direito à prestação de contas. Aos gestores públicos cabe gerir o produto dos impostos com critérios rigorosos de boa gestão. A cultura da responsabilidade contribui para a existência de uma cidadania sã e de uma Administração Pública que vá ao encontro da sua razão de ser, que é a satisfação de necessidades públicas, satisfação que hoje tem de ser feita com qualidade.

1.10. A COMUNICAÇÃO PÚBLICA E A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS

Caminha-se no sentido de uma administração participada, onde a responsabilidade é partilhada por todos os actores, que não só adquirem a capacidade de influenciar os resultados das políticas públicas, como são corresponsáveis pelas mesmas. Cabe aos dirigentes da Administração Pública favorecer processos de aprendizagem que facilitem uma partilha de poder en-

tre todos os actores, onde é assumida a importância da participação dos seus funcionários e dos cidadãos em geral no processo de tomada de decisão. Neste sentido, devem manter os funcionários informados e promover a comunicação interna, no seu organismo e entre os vários organismos, fomentando a sua coordenação. Em simultâneo, acentua-se o sentimento de pertença do funcionário à administração e aumenta-se a sua auto-estima, na medida em que a sua participação é valorizada, tornando-o receptivo à inovação. Para esta mudança da cultura administrativa também se afigura importante o aumento da qualificação e da formação dos funcionários, de modo a dotá-los das competências necessárias para a aplicação dos princípios e procedimentos de uma administração participada (Gomes, 2003).

A gestão pública foi passando de modelos burocráticos, onde a comunicação assume um carácter formal e visa apenas dar a conhecer as decisões dos organismos públicos aos cidadãos, entendidos como os administrados que deveriam obedecer, para modelos gestionários, que ao introduzir ideias de mercado e de participação, deu lugar a uma administração aberta, marcada pela receptividade face ao cidadão. Cabe à comunicação pública dar a conhecer os serviços prestados pela administração à colectividade, conferindo-lhe visibilidade, e criar uma imagem positiva e credível da sua actuação. Deverá também auscultar os cidadãos para conhecer as suas reacções face aos serviços prestados e ouvir as suas sugestões. Há que acautelar uma política de comunicação orientada para os cidadãos tendo presentes três premissas: (1) trata-se de comunicar assuntos complexos a um público fragmentado que prefere a simplicidade; (2) a universalidade do público não permite ignorar nenhum cidadão; (3) o cidadão só tende em participar quando sente que o seu envolvimento terá influência nos assuntos em debate (Gomes, 2003).

No presente, entende-se que a comunicação é um importante instrumento para promover a reforma da Administração Pública e para apoiar a governação. A comunicação pública permite desenvolver uma ética de responsabilidade pelo bem comum partilhada por todos os destinatários da actividade administrativa, levando-os a participar mais e melhor na gestão dos assuntos públicos. O êxito da mudança depende, assim, da capacidade de estabelecer uma relação de comunicação com o maior número de actores envolvidos e por recorrer a múltiplos canais de comunicação, desde o atendimento pessoal até à comunicação electrónica, dando aos cidadãos a possibilidade de escolha dos mesmos (Gomes, 2001).

Começamos a assistir a uma crescente complexidade da administração e a uma afirmação da mesma como organização em rede. Torna-se, por isso, fundamental melhorar os canais internos e externos de comunicação, formal e informal, promovendo uma comunicação em todas as direcções. A comunicação tornou-se um importante veículo de informação e instrumento para conquistar a adesão dos cidadãos em relação às decisões públicas. Torna-se fundamental evoluir no sentido de: (1) produzir e disponibilizar informação de qualidade, operacional, organizada na perspectiva dos cidadãos, horizontal e integrada, que forneça elementos concretos, e adaptada ao perfil dos diferentes destinatários; (2) educar os cidadãos sobre a importância da reforma, melhorando, assim, a qualidade da participação cívica; (3) utilizar a comunicação de forma pro-activa e não como resposta a crises ou pressões de cidadãos insatisfeitos, pois não basta informar, há que saber ouvi-los e prever mecanismos para obter o seu *feedback* em relação às medidas da administração. A consulta aos cidadãos contribui para legitimar a acção da administração e envolvê-los na tomada de decisão. A comunicação pública deve estar orientada para a comunicação social, uma vez que os média são uma das principais fontes de difusão de informação pública, sendo uma forma da administração se relacionar com os cidadãos, e ter em atenção os políticos, pois comunicação pública e comunicação política têm papéis distintos, mas complementares, uma vez que a última é fundamental para garantir a adesão às reformas (Gomes, 2001).

A comunicação pública adquire, hoje, uma importância estratégica, ao assumir-se como um verdadeiro meio para aproximar a Administração Pública dos cidadãos. Neste aprofundamento da democracia, colocam-se novos desafios ao governo e à Administração Pública para garantir a equidade do sistema, acautelando os interesses dos cidadãos que não têm competência ou vontade de participar. O baixo nível de literacia ainda verificado na população portuguesa constitui um forte obstáculo ao envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos. Uma grande parte da população não possui recursos culturais e económicos que lhe permita aceder e utilizar a informação sobre a qual se alicerça o exercício da cidadania. Daí a importância da educação para desenvolver os conhecimentos, atitudes e competências essenciais para se ser cidadão, e da formação e do investimento na qualificação dos funcionários e na mudança de comportamentos. Cabe à Administração Pública assumir um papel pedagógico e de incentivo à participação, através de uma adequada política de comunicação

que facilite o acesso à informação e o recurso a mecanismos que favoreçam a participação dos cidadãos nos assuntos públicos (Gomes, 2005).

1.11. AS TIC E A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As TIC (tecnologias da informação e da comunicação) adquiriram um papel primordial na modernização da Administração Pública. Por exemplo, “o *e-learning*, enquanto instrumento alternativo, complementar e potenciador da formação presencial, contribuirá para preparar os funcionários no sentido de adoptarem novas formas de trabalhar, características de uma governação electrónica, concorrerá ainda para descentralizar a oferta de formação necessária para responder aos desafios colocados pelo imperativo da democracia de proximidade e, por fim, permitirá, a médio prazo e em alguns cenários, economias de custo”. A governação electrónica implicou uma profunda transformação nas relações entre os organismos da Administração Pública e entre estes e os cidadãos, gerando uma comunicação em rede. O investimento nestas novas áreas da comunicação e do comportamento adquiriu uma forte importância para os governos e para o aprofundamento do nível de participação dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos. A administração passou a funcionar como catalisador, facilitador dessa participação, desenvolvendo o exercício da cidadania (Gomes, 2001).

As TIC são muito importantes na extensão do envolvimento, permitindo criar mecanismos de fácil utilização, mais compatíveis com a vida preenchida dos cidadãos modernos. Todos os países da OCDE as consideram uma poderosa ferramenta, esforçam-se para colocar administrações e cidadãos *on-line* e a maioria tenta assegurar que todos os cidadãos, estejam *on-line* ou não, tenham direitos iguais de participação na esfera pública (Fonseca, 2003). “Numa altura em que se discute e procura redefinir o papel da Administração Pública, considera-se que a utilização e generalização das TIC neste sector, no contexto da designada sociedade da informação, surge como um elemento que poderá criar condições que facilitem a sua modernização interna e contribuam para melhorar a forma como ela se relaciona com o cidadão” (Pereira, 2003).

Castells (2005) denomina a sociedade em que estamos a entrar de sociedade em rede, caracterizando-a como “a estrutura social dominante do planeta, a que vai absorvendo a pouco e pouco as outras formas de ser e existir”. Refere

que a sociedade em rede só se pode desenvolver a partir de um novo sistema tecnológico, o das TIC de base micro electrónica e comunicação digitalizada. As TIC permitiram a formação de uma nova economia, um novo sistema de meios de comunicação, uma nova forma de gestão nas empresas e nos serviços públicos, uma nova cultura, e a emergência de novas formas de instituições políticas e administrativas. Formou-se um Estado em rede, em que os intercâmbios entre todos os níveis e formas de governo constituem o processo de governação. Essa rede é, em parte, apoiada num sistema de informação e comunicação electrónica. Em simultâneo, esta rede construiu a autonomia da sociedade civil, que estabeleceu redes de comunicação horizontal independentes dos meios de massas dos quais desconfiam, como contrapeso à crise de legitimidade das instituições políticas, nas quais acreditam cada vez menos.

Em Portugal foi entendido que as TIC deviam ser utilizadas para racionalizar e modernizar a Administração Pública, no sentido de um primado do cidadão utente. Nos últimos anos o Estado desencadeou diversas políticas públicas que conduziram a um forte crescimento do sector das TIC e, por conseguinte, a um desenvolvimento da sociedade da informação (Pereira, 2003).

No processo de modernização da Administração Pública portuguesa e tendo como objectivo aumentar a eficiência dos seus serviços, bem como a sua equidade e transparência, procedeu-se à sua informatização. Criaram-se sítios na internet que facilitam o acesso à informação por parte da população, permitindo em muitos casos a prestação de alguns serviços. Estas páginas na internet contemplam também espaços para que a sociedade civil se manifeste sobre processos em consulta pública, começando assim a abrir novas modalidades de participação social e política. O uso da internet pode favorecer o contacto entre os cidadãos e a Administração Pública ou os órgãos de soberania. A internet potencia novas oportunidades de participação e contacto com as diferentes estruturas de poder, sendo os seus utilizadores os que se apresentam como cidadãos mais interessados, participativos e mobilizados para a acção individual e colectiva (Cardoso, Costa, Conceição e Gomes, 2005).

1.12. A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1.12.1. A Desconcentração, a Descentralização e a Regionalização

Quando se fala em matéria de actuação do Estado podem-se referir as seguintes perspectivas: (1) centralização de funções, em que todas as funções

do Estado são conduzidas através da administração central e directa do Estado; (2) desconcentração de funções, funcional ou geográfica, em que a administração central mantém a responsabilidade e o controlo da prestação de funções, mas delega poderes em níveis mais baixos de hierarquia ou em serviços espalhados pelo território; (3) descentralização territorial e funcional, em que os poderes para a realização de funções da administração central são entregues a entidades independentes ou autarquias locais (Corte-Real, 2003a).

A regionalização é o processo de transferência de funções gradual e evolutivo, que conduz à criação de instituições regionais com poderes de decisão autónomos, abrangendo áreas superiores à do município, representando a expressão máxima de descentralização territorial em Portugal (Corte-Real, 2003a).

1.12.2. A Descentralização e o Poder Local em Portugal

A descentralização está consagrada na CRP (Constituição da República Portuguesa), que no artigo 6.º refere que Portugal é um “Estado unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónomo insular, os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública”. Refere ainda que “os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio”. No título VIII, intitulado “Poder Local”, é estatuído que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos administrativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. No continente as autarquias locais são: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. A instituição em concreto das regiões administrativas, conforme o artigo 256.º está, contudo, dependente de um referendo sobre a sua criação e das suas fronteiras geográficas (Corte-Real, 2003a).

A CRP consagra, desde 1976, os seguintes princípios: autonomia do Poder Local (artigo 235.º); órgãos representativos, deliberativos e executivos próprios, com poderes definidos na lei, que exercem o Poder Local como parte da organização democrática do Estado (artigo 235.º); património e poderes próprios (artigo 238.º); poder regulamentar próprio (artigo 241.º). Daí considerar-se o Poder Local uma das realizações mais importantes da democracia portuguesa. Antes da revolução de 25 de Abril de 1974, os Presidentes das Câmaras eram

nomeados pelo Governo Central, actuando como delegados deste e tendo competências limitadas. Posteriormente à revolução, verificou-se um movimento crescente a favor da descentralização, sendo os poderes locais reforçados (Corte-Real, 2003a).

A revolução de 1974 determinou alterações profundas na vida municipal e na relação município versus sociedade local. A CRP de 1976 integrou os municípios na organização democrática do Estado, rompendo com o municipalismo corporativo e instituindo uma nova estrutura de poder político, o Poder Local. Pela primeira vez em Portugal, o Estado reconheceu às autarquias locais o estatuto de administração autónoma constitucionalmente garantida, deixando de integrar a administração indirecta. As autarquias locais são um órgão inerente à organização democrática do Estado, sendo esta democracia, uma democracia descentralizada. A tutela administrativa sobre as autarquias locais circunscreve-se à verificação do cumprimento da lei pelos órgãos autárquicos, ou seja, o Estado exerce sobre as autarquias apenas uma tutela de legalidade, não efectuando qualquer avaliação do mérito dos actos dos seus órgãos. Assim, a autonomia local é um princípio constitucional que rege as relações entre o Estado e as autarquias e corresponde a uma reserva de liberdade da autarquia face ao Estado (Montalvo, 2003).

A participação cívica foi a primeira manifestação do novo Poder Local democrático, de raiz popular, que nasceu com o 25 de Abril de 1974. A segunda manifestação foi o processo desenvolvimentista caracterizado por um intervencionismo das Câmaras Municipais, a nível urbano e socio-económico, a par de uma política de assistência face às exigências locais. Tal atribuiu aos municípios uma imagem de dinamismo e eficácia por contraste com a atribuição de uma imagem de inércia ao Estado (Montalvo, 2003).

1.12.3. A Descentralização e a Administração de Proximidade

Para Corte-Real (2003a), “a descentralização, associada a uma verdadeira revolução na *governance* (com maior relevo dado à iniciativa dos cidadãos e empreendedores e à participação dos cidadãos nas escolhas públicas) e na gestão pública parece continuar a ser um caminho a explorar, com provas dadas noutros países”. Defende a descentralização geográfica, através do aprofundamento das transferências de atribuições e competências para os municípios, reforçando o Poder Local e o papel das freguesias, e continuando a apostar numa linha de aproximação aos cidadãos, devendo essa descentralização ser

efectuada criando centros de autonomia e responsabilidade, que têm que ser capazes de reduzir a despesa.

As Juntas de Freguesia são os órgãos com as tarefas de administração de proximidade e, portanto, os mais próximos dos cidadãos, actuando em domínios junto dos municípios, daí terem uma acção de diagnóstico e acompanhamento mais eficaz, não só por estarem mais perto dos casos a resolver, mas também por não estarem confrontadas com o tamanho e dimensão dos problemas que assolam as Câmaras Municipais. Daí que a descentralização possa passar pelo aproveitamento de estruturas já existentes, mediante a criação de mecanismos de cooperação, em que as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia partilhem diferentes níveis de responsabilidade em domínios selectivos (Corte-Real, 2003a).

Conforme expressa o n.º 3 do artigo 2.º da Lei 159/99, “a administração central e a administração local devem coordenar a sua intervenção, no exercício de competências próprias, através das formas de parceria”. Segundo o n.º 2 do artigo 6.º da referida Lei, as novas competências serão transferidas para os municípios que, de acordo com a avaliação discricionária do Estado, tenham “condições objectivas para o seu exercício”. Esta descentralização, na Lei 159/99 e na Lei 169/99 prevê não só a transferência do Estado para os municípios, como também que estes deleguem nas freguesias, através de contratos celebrados com elas, algumas das suas competências próprias. Por sua vez, os municípios e as freguesias podem delegar as suas competências próprias em instituições públicas, privadas e cooperativas da autarquia através de “acordos de colaboração” (Montalvo, 2003).

Temos assistido nas últimas décadas a movimentos no Estado de cedência do poder para instituições supranacionais, por um lado, em virtude sobretudo do processo de globalização, e a processos descentralizadores de cedência de poder para governos locais e a transferências para o sector privado, por outro. Estas tendências descentralizadoras para os governos locais, após a capacitação institucional dos mesmos, ajudaram o Estado a equilibrar o orçamento e a diminuir as despesas a nível central, transferindo os problemas da governação central para a governação local (Antunes, 2003).

A Carta Europeia da Autonomia Local constitui o único tratado internacional de defesa dos direitos das autarquias locais da Europa. Foi elaborada por iniciativa e no âmbito do Conselho da Europa e aberta à assinatura dos

Estados-membros em 15 de Outubro de 1985. Vigora na ordem jurídica nacional por força da sua assinatura pelo Estado português em Outubro de 1990. No preâmbulo da Carta é afirmado que, “a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder”. Consagra no n.º 1 do artigo 3.º o conceito de autonomia local: “entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte dos assuntos públicos” (Montalvo, 2003).

A Carta instituiu no direito internacional o princípio da subsidiariedade, segundo o qual, as decisões devem ser tomadas o mais próximo possível dos cidadãos a quem se dirigem, pelo nível administrativo mais próximo e directamente responsável face aos cidadãos, só devendo intervir o nível superior nas situações em que seja indispensável, sendo, assim, um princípio de proximidade da gestão pública. O n.º 3 do artigo 4.º refere, “o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos”. Segundo a mesma norma, “a atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia”. Com a Lei n.º 159/59 consagrou-se pela primeira vez o princípio da subsidiariedade no direito positivo interno aplicável ao Estado e às autarquias locais. Citando o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 159/59, “a descentralização administrativa assegura a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade dos cidadãos (Montalvo, 2003).

A descentralização é um princípio orientador da organização administrativa, mediante o qual os cidadãos devem estar associados às decisões que incidem sobre a sua vida numa forma mais directa do que se esses interesses estivessem confiados a entidades distantes e alheias à comunidade em causa. Está fundada na ideia de gestão dos assuntos pelos cidadãos a quem mais eles respeitam, daí poder-se dizer que constitui um “corolário da democracia política”. Assim, a descentralização administrativa implica que, por um lado, os administrados das autarquias locais e regionais tenham os seus representantes, por si escolhidos, e por outro lado, que esses representantes possuam capaci-

dade administrativa e financeira para gerir os assuntos dessas autarquias. O aspecto fundamental da descentralização administrativa é a autonomia de uma autarquia local (Montalvo, 2003).

1.12.4. A Governação Local e a Participação Activa

Antunes (2003) apresentou uma análise das vantagens e desvantagens da descentralização para os governos locais. As vantagens são: (1) separação e controlo do poder; (2) participação dos cidadãos; (3) proximidade entre as funções e a acção; (4) maior resposta aos cidadãos; (5) melhor conhecimento das condições locais; (6) maior prestação de contas. As desvantagens são: (1) os governos locais valorizam a sua autonomia até os problemas aparecerem e depois pedem ajuda ao governo central; (2) desalinhamento das políticas locais com os programas nacionais; (3) perda de economias de escala; (4) perpetuação das desigualdades entre municípios, por falta de solidariedade; (5) políticas nacionais como a estabilização macroeconómica são favorecidas pela centralização das políticas económicas.

A descentralização é um dos pré-requisitos da nova gestão pública e da governação local. Com ela, verifica-se uma devolução de poderes, em que se obtém um equilíbrio entre as responsabilidades do governo central e local. Com a descentralização visa-se fortalecer os governos locais, de modo a promover a democracia, sendo largamente defendida a descentralização territorial e o reforço do municipalismo. Assim, é defendido que a descentralização promove a democratização através da participação da sociedade civil. “Um dos grandes benefícios da descentralização, quer em termos políticos quer em termos económicos, é o permitir uma diversidade de respostas políticas e de afectação de recursos, contribuindo simultaneamente para uma efectiva socialização, ou seja, a interiorização dos valores democráticos na sociedade, incluindo a participação política” (Antunes, 2003).

Gomes (2001) refere que a descentralização permite uma gestão adequada às exigências do desenvolvimento económico num contexto de competição global e favorece o exercício da cidadania, em termos de participação democrática. Aponta, contudo, que contribui para o fenómeno de declínio do Estado. “O reconhecimento das virtualidades dos poderes locais e regionais e o reforço da sua capacidade de autodeterminação constituem linhas de força das reformas territoriais da generalidade dos países da União Europeia (...). A descentrali-

zação territorial só ganhará pleno sentido como elemento de uma estratégia integrada de reforma da Administração Pública”.

Gomes (2003) afirma que a descentralização se tornou uma perspectiva dominante na organização do Estado, concretizando uma separação de poderes institucional vertical ou territorial, que vem completar a separação horizontal de poderes estruturante do Estado de Direito. Atribui-lhe as seguintes vantagens para a governança: (1) permite reforçar o sistema de *checks and balances*; (2) leva à criação de um suplementar de participação cívica e à emergência de instituições da sociedade civil; (3) oferece novas oportunidades e recursos para a intervenção de partidos políticos de oposição ao governo; (4) cria espaços de aprendizagem para o desenvolvimento de competências e práticas democráticas; (5) dá mais opções aos cidadãos quanto à prestação pelos serviços públicos do que lhes é solicitado; (6) permite combinar uma certa uniformidade com a possibilidade de fazer adaptações locais e, assim, estar mais em consonância com as necessidades e os interesses das populações; (7) confere um maior sentimento de eficácia política ao conjunto dos cidadãos, que tendem a agir de forma mais positiva a um governo que lhes está próximo; (8) oferece melhores possibilidades às iniciativas económicas locais. Não obstante as vantagens enunciadas, a descentralização não é um bem ou um mal em si, independentemente das condições em que se desenrola. Não é possível descentralizar sem que se verifiquem os recursos necessários para tal, e não é adequado fazê-lo se, do ponto de vista da cultura administrativa e cívica, não tiver sido atingido um estágio de maturidade que permita encontrar os agentes dinamizadores necessários ao sucesso das iniciativas descentralizadoras.

O processo de modernização administrativa dos municípios tem assentado no essencial: (1) na informatização dos serviços; (2) na sua relação com os cidadãos; (3) na estrutura dos quadros de pessoal. As acções de modernização introduzidas nos últimos vinte anos a nível da administração local visaram, sobretudo, facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços municipais, em particular, através da simplificação administrativa. “A dicotomia Estado *versus* sociedade civil, que é um corolário do Estado Liberal, deu lugar, com o Estado Providência, ao paradigma Estado *mais* sociedade civil”. Uma das especificidades da gestão pública local é fazer participar a população nas tomadas de decisão dos dirigentes locais. A participação a nível local assume uma dupla função de relegitimação da organização municipal e de regulação de interesses privados e sectoriais na busca do interesse geral. A participação cívica a nível local foi muito intensa nos anos que

se seguiram ao 25 de Abril de 1974, tendo, contudo, posteriormente, se verificado uma quebra na mesma. O associativismo constitui, a nível local, um importante meio de intervenção social e política. Está na origem da participação organizada dos interesses sociais na gestão local e é um dos principais meios de diálogo e concertação das Câmaras Municipais com os cidadãos (Montalvo, 2003).

A descentralização é irmã gémea da democracia. Os regimes democráticos estimulam a autonomia local e a descentralização administrativa, enquanto os regimes centralistas e autoritários as contrariam e anulam. O desenvolvimento da sociedade civil e a expansão da economia local favorece o incremento da descentralização. O Poder Local é o mais próximo dos cidadãos, permitindo aos políticos um contacto mais directo e imediato com os problemas da sociedade e uma intervenção mais eficaz e económica por parte da administração (Montalvo, 2003).

É defendido por diversos autores que a governação local tem vindo a enriquecer a vida democrática, quer através dos mecanismos de participação clássicos (participação na eleição dos órgãos representativos locais) quer através do ensaio de novos mecanismos de participação, potenciados pelos particulares laços de sociabilidade que se criam na comunidade local. A descentralização aumenta a legitimidade política, na medida em que aproxima o nível de decisão dos cidadãos, o que permite afirmar que o local é uma importante esfera de poder dos cidadãos. O Poder Local contribui para a educação política, pois pode fomentar hábitos democráticos junto dos cidadãos. O cidadão participa quando os mecanismos de participação são credíveis, o assunto em causa o interessa e quando sente que o seu círculo imediato pode beneficiar disso, daí que seja ao nível da administração local que a mobilização para a participação tenha mais potencialidades. A cidadania é uma energia social que é possível mobilizar através de mecanismos adequados, fazendo apelo à responsabilidade individual face a objectivos comuns, que digam respeito ao tratamento dos principais problemas quotidianos dos cidadãos. É, essencialmente, ao nível local que ela poderá germinar e tornar-se activa (Fonseca, 2003).

1.13. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

1.13.1. Definição de Orçamento Participativo

A diversidade de experiências dificulta uma definição única e consensual de Orçamento Participativo (OP). Santos (1998) entende o Orçamento Participativo como uma estrutura e um processo de participação dos cidadãos na

tomada de decisão sobre os investimentos públicos que assenta em três princípios: (1) participação aberta dos cidadãos, sem discriminação positiva atribuída às organizações comunitárias; (2) articulação entre democracia representativa e directa, que confere aos participantes um papel fundamental na definição das regras do processo; (3) definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros relacionados com as necessidades sentidas pelas pessoas. Citando Dias (2008a), “o OP constitui uma nova forma de governação, assente na participação directa de cidadãos, através de amplos processos de consulta e/ou de co-decisão, na definição das prioridades de investimento do orçamento público para um determinado território, tendo por base um processo de reflexão e debate sobre os problemas das pessoas e do território”.

Sintomer (2007) apresenta cinco critérios para uma definição metodológica de Orçamento Participativo: (1) deve contemplar um debate explícito da dimensão financeira e orçamental; (2) necessita de ser organizado ao nível das estruturas de Poder Local; (3) tem que ser um processo continuado e repetido no tempo; (4) tem que incluir alguma forma de deliberação pública sobre a componente orçamental; (5) tem que promover a prestação de contas pública dos resultados do processo.

Cabannes e Baierle (2004) diferenciam as experiências de Orçamento Participativo com base em quatro grandes dimensões: (1) orçamental ou financeira – as autarquias definem ou não valores percentuais do Orçamento para colocar à discussão; (2) participativa – identificam-se três grandes tendências: sistema de participação individual, que é um modelo de participação individual e directa das pessoas; sistema de representação comunitária, que é um modelo de participação indirecta, através de representantes das organizações comunitárias, sindicais e outras; e sistema misto, que é um modelo de participação que associa os dois anteriores, abrindo o processo às organizações comunitárias, mas mantendo a consulta pública dos cidadãos interessados; (3) normativa e jurídica – princípios e regras de funcionamento do processo, que são muitas vezes traduzidos num regulamento interno; (4) territorial/sectorial – existem quatro tipos de Orçamento Participativo: supra-municipal, ao nível, por exemplo do Estado; municipal, abrangendo todo o município; infra-municipal, ao nível por exemplo das freguesias; sectorial ou temático, privilegiando subsectores específicos, identificados de acordo com as necessidades e problemas de cada território, assim

como com as sensibilidades das equipas municipais, estendendo-se a todo o território, mas apenas numa perspectiva territorial.

Os processos de Orçamento Participativo podem ser consultivos, co-decisionais ou decisoriais. Os processos em Portugal são, no essencial, consultivos (Cabannes e Baierle, 2004).

1.13.2. Experiências de Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo está implementado em muitas sociedades brasileiras, mas o caso mais conhecido é o da cidade de Porto Alegre. O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das 40 melhores práticas de gestão urbana do mundo. É um processo regularizado de intervenção permanente dos cidadãos nas decisões municipais. Os cidadãos, reunidos em 16 assembleias regionais e assembleias temáticas e em inúmeras reuniões preparatórias, formulam exigências e estabelecem prioridades temáticas para a distribuição dos investimentos municipais de acordo com critérios objectivos que permitem estabelecer hierarquias quantificadas. A participação cidadã ocorre em estreita ligação com os autarcas (Prefeito e Vice-Prefeito), eleitos de forma directa. Trata-se de um sistema de co-governança em que a sociedade civil é um processo regular e organizado de exercer o controlo público do Estado através de formas de cooperação e de conflito institucionalizadas (Santos, 2002).

Refere Dias (2008a) que “em pouco mais década e meia o Orçamento Participativo (OP) transformou-se num tema importante de reflexão, que interpela a acção governativa dos poderes públicos, o sentido de participação das pessoas e a própria democracia”. O interesse manifestado pelo Orçamento Participativo tem crescido de forma significativa, merecendo a atenção de amplos sectores da sociedade, desde organizações internacionais, como as Nações Unidas e o Banco Mundial, à classe política de vários países, passando por sectores académicos diversos, assim como por inúmeras organizações da sociedade civil. Existem no mundo mais de 2000 experiências de Orçamento Participativo, a maioria das quais na América Latina, tendo emergido também várias experiências na Europa e, em número bastante inferior, na América do Norte, em África e na Ásia. Em Portugal, após a experiência de Palmela iniciada em 2002, seguiram-se mais 20 experiências, promovidas por Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia (Dias, 2008a).

Lisboa¹ foi a primeira capital europeia a implementar o Orçamento Participativo, tendo iniciado a sua aplicação na elaboração do Orçamento de 2009. São os mecanismos de participação do Município de Lisboa, em particular o Orçamento Participativo, que constituirão o objecto do estudo dos próximos capítulos.

1) Lisboa é a capital e a maior cidade de Portugal, localizada na margem direita do rio Tejo, junto à foz, sendo a capital mais ocidental da Europa. Tem uma área de 83,84 Km², repartida por 53 Freguesias. De acordo com os Censos de 2001, Lisboa tem 564.657 habitantes, no entanto, em relação a 2007, o Instituto Nacional de Estatística (INE) estima que Lisboa tenha 499.700 habitantes.

CAPÍTULO 2

A CIDADANIA ACTIVA NO MUNICÍPIO DE LISBOA

2.1. AS REUNIÕES PÚBLICAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

2.1.1. As Reuniões Públicas nos Paços do Concelho

O órgão Executivo do Município, composto pelo Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e por 16 Vereadores, reúne com regularidade, em princípio, em cada quarta-feira do mês, com excepção do mês de Agosto². Estas reuniões da Câmara, realizadas nos Paços do Concelho, podem ser privadas, estando apenas presentes o Presidente, os Vereadores e alguns assessores do Executivo e técnicos municipais, ou podem ser públicas, neste caso, com a presença de qualquer cidadão³. Está estatuído que a reunião da Câmara realizada na última quarta-feira do mês é pública e tem um período dedicado aos munícipes, que mediante inscrição (presencial, telefónica ou electrónica) têm direito à palavra⁴. Esse período tem início às 18 horas e 30 minutos, o que permite uma maior participação dos munícipes, dado que muitos são profissionalmente activos e por norma têm um horário de trabalho diurno⁵.

Contudo, o critério horário usado nestas reuniões não é o adoptado no atendimento que antecede a preparação das mesmas. As referidas reuniões têm uma fase de preparação, precedida de um período de atendimento aos munícipes, efectuado por assessores do Executivo e por técnicos municipais, que é realizado na segunda-feira antecedente, entre as 9 horas e 30 minutos e as 12 horas, nos Paços do Concelho⁶.

Assinalamos que este horário de atendimento dificulta a inscrição presencial por parte dos munícipes profissionalmente activos e que, por isso, deveria ser alterado. O atendimento poderia ser efectuado entre as 16 e as 20 horas, de modo a continuar acessível a toda a população, tanto à não activa, em particular a idosa, que por norma prefere horários diurnos aos nocturnos (por motivos

2) Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, n.º 2 do artigo 2, n.º 1 do artigo 56.º, n.º 2 do artigo 57.º, n.º 1 e n.º 2 do artigo 62.º.

3) Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, n.º 2 e n.º 5 do artigo 84.º. Regimento da Câmara Municipal de Lisboa, n.º 1 e n.º 4 do artigo 1.º.

4) Regimento da Câmara Municipal de Lisboa, n.º 1 e n.º 2 do artigo 15.º.

5) Regimento da Câmara Municipal de Lisboa, n.º 5 do artigo 15.º.

6) Regimento da Câmara Municipal de Lisboa, n.º 7 e n.º 9 do artigo 15.º.

vários, dos quais destacamos o sentimento de segurança durante o dia), como à activa, que tende a contar com mais condições pessoais para se deslocar aos serviços municipais em horários ao final do dia.

2.1.2. As Reuniões Públicas Descentralizadas

A Câmara Municipal de Lisboa iniciou, em 2007, um processo de envolvimento dos cidadãos que teve início com as reuniões públicas descentralizadas, que se realizam mensalmente em diferentes áreas da cidade e nas quais os munícipes podem questionar de forma directa o Executivo municipal sobre questões relacionadas com a sua freguesia. As reuniões descentralizadas têm sido efectuadas na primeira quarta-feira do mês, com excepção do mês de Agosto, e têm início às 18 horas e 30 minutos, o que permite uma maior participação dos munícipes⁷.

Também aqui não é adoptado o mesmo critério no horário de atendimento que antecede a preparação destas reuniões, que consiste na deslocação às freguesias de assessores do Executivo e de técnicos municipais para uma primeira audição aos munícipes. Esse atendimento tem sido efectuado nas instalações das Juntas de Freguesia e é por norma realizado durante o período da manhã, entre as 10 e as 12 horas, ou durante o período da tarde, entre as 15 e as 17 horas, ou as 16 e as 18 horas, sendo raras as situações em que se prolonga até às 19 horas. Assinalamos que estes horários de atendimento comprometem a deslocação à Junta de Freguesia dos munícipes cujo horário de trabalho coincida com os mesmos e que, por isso, deveriam ser substituídos por outros que facilitassem a participação dos munícipes, como, por exemplo, entre as 16 e as 20 horas.

2.1.3. A Promoção da Igualdade de Oportunidades de Participação

Algo que se verifica no nosso país, e com grande incidência em Lisboa, é que a maternidade e a paternidade constituem um obstáculo à participação cívica. Muitos munícipes, sobretudo as mulheres, não participam em reuniões ou outros eventos públicos por não disporem de local onde deixar os filhos em segurança nos períodos nocturnos. Neste sentido, entendemos que deveria ser uma preocupação da Autarquia incentivar a participação dos cidadãos median-

7) Regimento da Câmara Municipal de Lisboa, n.º 3 do artigo 1.º e n.º 1, n.º 2, n.º 5, n.º 6, n.º 7 e n.º 8 do artigo 15.ºA.

te a disponibilização de um local onde as crianças e os jovens poderiam ficar em segurança. Por isso, consideramos que em cada reunião pública deveria ser organizado um espaço de acolhimento e animação para crianças e jovens, a funcionar na proximidade do local, de forma a criar condições para que as pessoas responsáveis por assegurar a sua guarda pudessem participar. Assim, promovia-se a igualdade de oportunidades de participação.

Sublinhamos que estas reuniões pretendem resolver problemas que afectam de forma directa e imediata as pessoas, e não servem em exclusivo para uma reflexão estratégica sobre o desenvolvimento do território, que pode ser assumida nas reuniões do Orçamento Participativo.

2.2. OS CONSELHOS MUNICIPAIS

Na cidade foram constituídos alguns Conselhos Municipais, que são organismos de auscultação, informação e consulta junto da Câmara Municipal de Lisboa, com regulamento e órgãos eleitos, e que reúnem para discutir e decidir sobre assuntos importantes para os munícipes. Os Conselhos Municipais existentes em Lisboa são: o Conselho Municipal de Educação; o Conselho Municipal de Juventude; o Conselho Municipal para a Integração da Pessoa com Deficiência; o Conselho Municipal para a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens; o Conselho Municipal de Segurança de Lisboa; o Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania. O Conselho Participativo foi aprovado pela Câmara para acompanhar a discussão e a elaboração do Orçamento Participativo, onde está previsto tomarem lugar os diversos Conselhos Municipais, bem como os futuros Conselhos Territoriais, formados com base em áreas geográficas da cidade. Porém, o Conselho Participativo continua a aguardar aprovação por parte da Assembleia Municipal de Lisboa. Evidenciamos que a sua constituição seria um passo importante para o incremento da participação activa no Município e para o aprofundamento do Orçamento Participativo.

Só os membros dos Conselhos têm conhecimento da actividade desenvolvida pelos mesmos e do discutido nas reuniões, o que entendemos insuficiente, pois esta informação deveria ser disponibilizada aos cidadãos. Por isso, consideramos que as actas das reuniões deveriam ser disponibilizadas no *site* da Câmara Municipal de Lisboa, de modo a permitir que os munícipes acompanhassem a actividade dos Conselhos Municipais. Também consideramos que

deveriam ser colocados no *site* os compromissos assumidos e os resultados obtidos pelos mesmos, para que fosse possível a sua avaliação.

2.3. A CONSULTA E A DISCUSSÃO PÚBLICA

Com o intuito de promover a participação efectiva dos cidadãos nas decisões da Autarquia, bem como a recolha dos seus contributos em assuntos relevantes, a Câmara Municipal de Lisboa tem colocado vários documentos em consulta e discussão pública. Citando apenas alguns exemplos, foram colocados em consulta e discussão pública o Plano Local de Habitação, o Regulamento de Acesso à Habitação Municipal, o Plano de Pormenor do Alto dos Moinhos, o Plano de Urbanização do Alto do Lumiar, o Plano de Pormenor do Bairro de Sete Céus, entre outros. Os documentos em consulta e discussão pública são disponibilizados no site da Autarquia, podendo qualquer cidadão consultá-los e intervir na sua discussão, com o envio de sugestões de alteração. Também foram promovidas pela Autarquia algumas sessões públicas de esclarecimento e discussão, tendo as pessoas tido a possibilidade de se manifestarem de forma presencial.

Muitos dos cidadãos lisboetas desconhecem que determinados documentos são colocados em consulta pública, daí considerarmos que deveria existir uma maior publicitação da mesma, no sentido de aumentar a sua divulgação e conseqüente participação. Por isso, sempre que um documento seja colocado em consulta pública, entendemos que deveria efectuar-se a devida publicitação em jornais, em especial nos locais e nos gratuitos distribuídos na cidade de Lisboa, assim como nos editais dos serviços da Câmara Municipal de Lisboa, da Assembleia Municipal de Lisboa e das Juntas de Freguesia da cidade. Também deveria ser efectuada a divulgação através de *mailing-lists* constituídas para o efeito, devendo, para tal, haver uma inscrição dos munícipes interessados em receber este tipo de informação.

2.4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

2.4.1. A Carta de Princípios do Orçamento Participativo

A Câmara aprovou a Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa a 9 de Julho de 2008 e aplicou-a à elaboração do Orçamento Municipal de 2009. A Carta define os objectivos, os princípios e a metodologia

adoptada para o Orçamento Participativo de Lisboa, e assume o compromisso de envolver de modo progressivo os cidadãos na sua aplicação e na resolução dos problemas da cidade. Conforme expressa a Carta, “a Câmara Municipal de Lisboa, reconhece que os orçamentos participativos são um símbolo da importância da participação dos cidadãos na sociedade democrática. Os primeiros passos dados em 2007 com as Reuniões Públicas Descentralizadas do Executivo municipal, vieram comprovar os interesses dos cidadãos em participar activamente na resolução dos problemas da cidade, e permitiram extrair algumas lições quanto ao caminho a prosseguir rumo a um modelo alargado de participação cidadã que seja emblemático de uma nova forma de governar a cidade”.

No artigo 1.º da Carta é referido que a adopção do Orçamento Participativo em Lisboa é inspirada nos valores da democracia participativa, conforme o artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa. No artigo 2.º são enumerados os seus objectivos. De acordo com o n.º 1 deste artigo: “o Orçamento Participativo visa contribuir para o exercício de uma intervenção informada, activa e responsável dos cidadãos nos processos de governação local, garantindo a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na decisão sobre a afectação de recursos às políticas públicas municipais”. Já o n.º 2 expressa: “esta participação tem como objectivos: a) incentivar o diálogo entre eleitos, técnicos municipais, cidadãos e a sociedade civil organizada, na procura das melhores soluções para os problemas tendo em conta os recursos disponíveis; b) contribuir para a educação cívica, permitindo aos cidadãos integrar as suas preocupações pessoais com o bem comum, compreender a complexidade dos problemas e desenvolver atitudes, competências e práticas de participação; c) adequar as políticas públicas municipais às necessidades e expectativas das pessoas, para melhorar a qualidade de vida na cidade; d) aumentar a transparência da actividade da autarquia, o nível de responsabilização dos eleitos e da estrutura municipal, contribuindo para reforçar a qualidade da democracia”.

Os números do artigo 3.º da Carta referem: “1. o Orçamento Participativo é um processo de carácter consultivo e deliberativo, através da instituição progressiva de mecanismos de co-decisão; 2. na dimensão consultiva, os cidadãos são consultados sobre a definição das prioridades de investimento para o orçamento e plano de actividades da Câmara Municipal de Lisboa; 3. na dimensão deliberativa, os cidadãos podem apresentar e priorizar, através de votação, propostas de investimento a serem integradas no plano de actividades e Orça-

mento Municipal; 4. anualmente é definida pelo Executivo municipal uma parcela do orçamento a afectar ao processo de co-decisão”. De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º, “o Orçamento Participativo abrange uma discussão sobre os sectores de actividade e investimento municipal (componente temática) e uma discussão sobre as prioridades de intervenção e investimento para todas as áreas do território da cidade (componente territorial). O n.º 4 do mesmo artigo diz que “a discussão temática ocorre nos Conselhos Municipais Territoriais, conselhos que compõem o Conselho Participativo, fórum que constitui o órgão máximo de participação consultiva da cidade e que se rege por regulamento próprio”.

No artigo 5.º da Carta são explicitadas as quatro fases do ciclo anual do Orçamento Participativo: (1) a primeira decorre de Janeiro a Março, e corresponde à avaliação do ano anterior e à sistematização das Grandes Opções do Plano e do Plano Plurianual de Investimentos; (2) a segunda de Abril a Setembro, e refere-se à consulta alargada para recolha de prioridades e propostas concretas, análise técnica fundamentada e incorporação das prioridades e propostas pela estrutura municipal, e definição da parcela do Orçamento Municipal a submeter a codecisão; (3) a terceira de Outubro a Novembro, e corresponde ao debate das prioridades, propostas e co-decisão, e à comunicação dos resultados à população; (4) a quarta decorre em Dezembro, e refere-se à aprovação do Orçamento e do Plano Anual de Investimentos e Actividades pela Câmara e pela Assembleia Municipal.

No artigo 6.º é referido que “a Câmara assegura o recurso a diversos meios de divulgação de forma a garantir o acesso à informação e a possibilidade de participação alargada dos cidadãos. A informação a disponibilizar deve ser completa e compreensível”. No artigo 7.º é assumido o compromisso de prestação de contas aos cidadãos sobre os contributos acolhidos e não acolhidos e as razões do não acolhimento, apresentando-se anualmente o relatório sobre o Orçamento Participativo. No artigo 8.º é assumido o compromisso de avaliação anual dos resultados do Orçamento Participativo e de aperfeiçoamento, aprofundamento e alargamento progressivo do processo. Em suma, o Orçamento Participativo tem como princípios estruturantes a transparência e a prestação de contas aos cidadãos.

2.4.2. A Caracterização do Orçamento Participativo

A Câmara Municipal de Lisboa aprovou o desenvolvimento de um processo através do qual pretende que os cidadãos e as organizações participem no planeamento e na gestão da cidade. O Orçamento Participativo é encarado

como um meio privilegiado de discussão e decisão pública sobre os investimentos que a Autarquia deve assumir num determinado ano. É solicitado aos munícipes que contribuam para a definição das áreas onde a Câmara deverá investir, sendo feito o apelo para que participem e ajudem a construir uma cidade melhor.

Na elaboração do Orçamento de 2008 a Câmara definiu uma política de rigor e contenção na despesa, daí ter entendido ser fundamental definir prioridades. Na elaboração do Orçamento de 2009 decidiu que os cidadãos poderiam participar nessa definição, por isso a Autarquia discutiu parte do Orçamento com as pessoas. Foi feito o apelo para que os munícipes consultassem a proposta para o Plano Anual de Actividades⁸ e para o Orçamento Municipal⁹, dessem a sua opinião, participassem e apresentassem as suas sugestões. Em debate está o Plano de Actividades, sendo que todas as despesas de funcionamento estão excluídas. Qualquer cidadão, associação, colectividade ou Junta de Freguesia pode participar. A participação pode ser em nome individual ou em representação da respectiva organização.

O Orçamento Participativo é um processo que permite acolher as expectativas e as iniciativas dos cidadãos no processo de tomada de decisão do Município de Lisboa. A designação adoptada foi: “Lisboa é de todos. Todos têm uma palavra a dizer.” A Câmara Municipal de Lisboa deliberou¹⁰ incluir no Orçamento¹¹ e no Plano Anual de Actividades de 2009 os projectos decorrentes das propostas dos cidadãos que recolhessem um maior número de votos, até ao montante de 5 milhões de euros. O processo decorreu apenas *on-line*, através de uma subpágina dedicada ao Orçamento Participativo criada no site da Câmara Municipal de Lisboa. Portanto, a forma de participação foi em exclusivo através de inquéritos *on-line*.

O modelo adoptado incluiu uma primeira fase de consulta aos cidadãos para a definição de prioridades e propostas de investimento municipal, e uma segunda fase de votação em projectos para incluir no Orçamento. Na primeira fase, os participantes puderam indicar até 3 áreas temáticas para investimento

8) O Plano Anual de Actividades é o projecto das actividades a realizar pela Câmara Municipal num ano, ou seja, é um documento que procura traduzir as linhas estratégicas da Autarquia e quais os investimentos considerados mais relevantes.

9) O Orçamento Municipal é a previsão das despesas e das receitas do Município para um determinado ano e divide-se em dois grandes capítulos: o Orçamento de Funcionamento da Câmara e o Plano de Actividades.

10) Proposta n.º 833/2008.

11) O Orçamento da Câmara Municipal de Lisboa para 2009 é de 643,2 milhões de euros, sendo a despesa de investimento de 94,4 milhões de euros.

municipal de 14 previamente definidas: acção social; atendimento; cultura; desporto; educação e apoio à juventude; espaços públicos e espaços verdes; habitação; infra-estruturas viárias, trânsito e estacionamento; modernização; protecção ambiental e energia; saneamento e higiene urbana; segurança e protecção civil; turismo, comércio e promoção económica; urbanismo e reabilitação urbana.

Na segunda fase, de carácter deliberativo, de co-decisão com os cidadãos, os participantes puderam votar em projectos concretos, com um valor estimado associado, desenvolvidos pelos serviços municipais a partir das propostas apresentadas pelos cidadãos na primeira fase. Foram incluídos no Orçamento Municipal os projectos mais votados até ao valor máximo de 5 milhões de euros. Com esta medida, Lisboa foi pioneira na adopção de um modelo de Orçamento Participativo vinculativo, conferindo aos cidadãos um poder efectivo de decisão na aplicação da referida verba nos projectos por si escolhidos.

2.4.3. O Relatório de Avaliação do Orçamento Participativo

A Câmara Municipal de Lisboa apresentou um relatório de avaliação do Orçamento Participativo de 2009, que teve como objectivos devolver informação aos participantes sobre todas as propostas apresentadas, assim como identificar os aspectos positivos, as dificuldades e as limitações do processo, no sentido de ultrapassar os desafios colocados. Apresentamos, de seguida, um resumo do referido relatório para uma melhor análise e reflexão do trabalho que nos propomos efectuar.

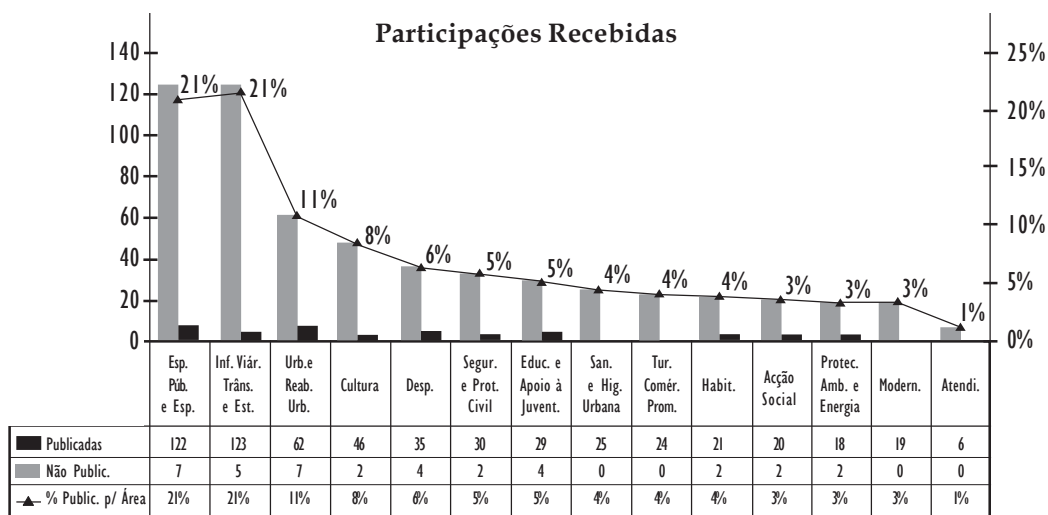
A primeira fase do processo consistiu no registo dos contributos e decorreu entre 8 e 24 de Outubro de 2008. Foi solicitado ao cidadão que elegeisse, das 14 áreas temáticas previamente estabelecidas, as 3 que considerasse prioritárias para uma futura intervenção, devendo apresentar para cada uma das áreas seleccionadas uma proposta de investimento concreto. Registaram-se 617 participações, das quais 580 foram publicadas (94%). As razões para a não colocação *on-line* das restantes 37 propostas (6%) devem-se à falta de conteúdo das mesmas, à apresentação da mesma proposta em áreas diferentes ou ao não cumprimento das regras de utilização aceites pelos participantes registados.

Terminado este período, procedeu-se ao apuramento dos resultados, seleccionando-se as 3 áreas para as quais foram apresentadas mais propostas. Verificou-se que: (1) infraestruturas viárias, trânsito e estacionamento mereceu

123 propostas; (2) espaço público e espaços verdes contou com 122; (3) urbanismo e reabilitação urbana obteve 62. Estas 3 áreas registaram 53% das propostas, repartindo-se as restantes 47% pelas outras 11 áreas.

De seguida, foi efectuada a análise técnica por parte dos serviços das 307 propostas provenientes das 3 áreas mais votadas, tendo sido transformadas em 132 projectos considerados executáveis. Esta análise encontra-se explanada na figura seguinte.

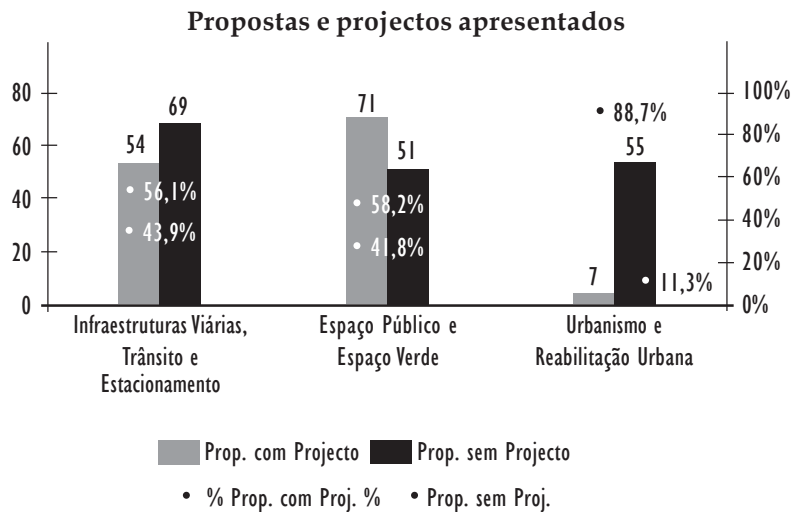
Figura 2.1 - Propostas recebidas (publicadas e não publicadas) por área



Fonte: Câmara Municipal de Lisboa (2009)

Algumas propostas apresentavam diversas sugestões de investimento, daí que por vezes uma proposta tivesse dado origem a mais do que um projecto, assim como, devido à semelhança de conteúdo de algumas propostas, foi possível num só projecto contemplar sugestões oriundas de diversas propostas. Podemos analisar esta situação na figura 2.2.

**Figura 2.2 – As 3 áreas com mais propostas apresentadas
(com e sem projecto)**



Fonte: Câmara Municipal de Lisboa (2009)

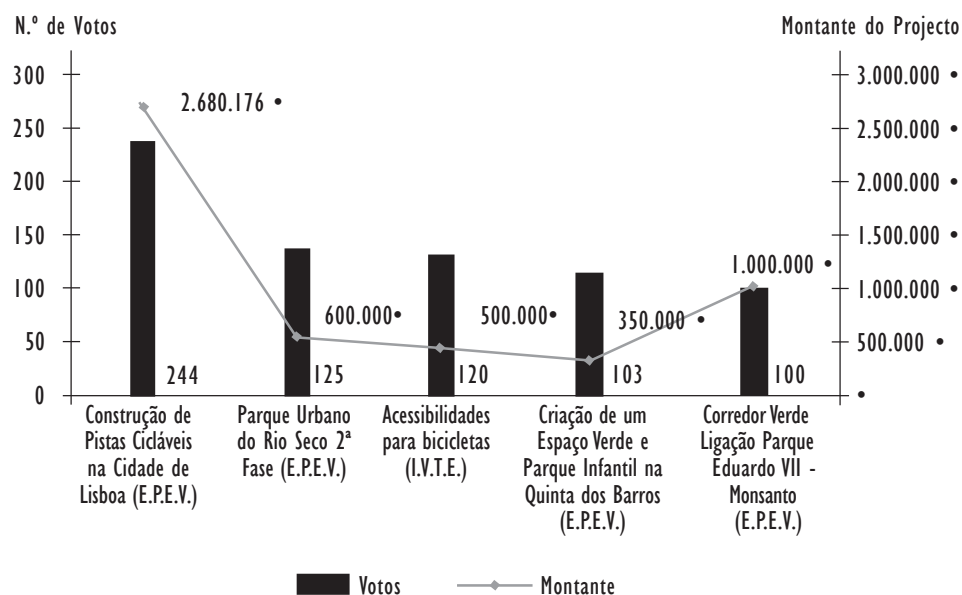
Das 3 áreas com mais propostas apresentadas, destaca-se a área do espaço público e espaços verdes, com a concretização do maior número de projectos. Em sentido contrário encontra-se a área de reabilitação urbana, com apenas uma pequena percentagem de projectos face às propostas apresentadas. No geral, os motivos pelos quais as propostas das áreas vencedoras não foram convertidas em projectos prendeu-se com o seu carácter demasiado generalista (em que não foi possível identificar um investimento concreto), com encargos financeiros associados que excediam o limite de 5 milhões de euros, com o facto de algumas propostas se referirem a imóveis que constituíam propriedade privada e também por, em algumas situações, as propostas apresentadas não serem competência da Câmara Municipal de Lisboa, mas sim da Administração Central.

A segunda fase decorreu entre 8 e 14 de Novembro de 2008, tendo o participante sido convidado a votar nos projectos resultantes das propostas apresentadas. Registaram-se 2809 votos, dos quais 2083 (74%) foram referentes a projectos da área de espaço público e espaço verde. Os projectos relativos à área de infra-estruturas viárias, trânsito e estacionamento mereceram o voto de 578 participantes (21%), e os projectos respeitantes à reabilitação urbana totalizaram 148 votos (5%).

A terceira fase correspondeu à avaliação e incorporação dos projectos mais votados na proposta de Orçamento até ao montante de 5 milhões de euros. Considerando a dificuldade em obter valores exactos, optou-se por aumentar em cerca de 130 mil euros o valor afecto ao Orçamento Participativo, de modo a permitir a inclusão no Orçamento dos 5 projectos mais votados, que apresentamos na figura 2.3. Verificamos que a construção de pistas cicláveis foi o que mais votos arrecadou, representando mais de 50% das verbas em discussão pública, enquanto os restantes estão relacionados com melhorias no espaço público da cidade, bem como em equipamentos infantis, espaços verdes e melhoria de acessibilidades, em particular, para bicicletas. Não obstante as áreas mais votadas constituírem já objectivos do Plano de Actividades do Município, optou-se por criar um objectivo diferenciado, contendo apenas os projectos vencedores. Desta forma, torna-se mais transparente a identificação por parte dos cidadãos dos projectos afectos ao Orçamento Participativo e respectivo acompanhamento da sua execução ao longo do ano.

Figura 2.3 - Os 5 projectos mais votados

N.º de votos e montante por projecto



Fonte: Câmara Municipal de Lisboa (2009)

Das propostas não contempladas, muitas estavam relacionadas com a requalificação urbana, nomeadamente a preservação dos bairros históricos da cidade e a recuperação do edificado degradado da cidade. A segurança (inclusive rodoviária), o estacionamento, a mobilidade, o reforço dos transportes públicos, a protecção ambiental, o estado do pavimento e das passadeiras da cidade foram outras questões abordadas. A falta de equipamentos de apoio à infância e à juventude, como creches, jardins-de-infância, parques infantis e associações de apoio aos jovens também foi referida. No relatório estão apresentadas as propostas que não foram associadas aos projectos submetidos a votação, sendo o participante informado sobre os motivos que impediram a colocação das propostas a votação ou sobre a estratégia da Autarquia em relação às matérias abordadas.

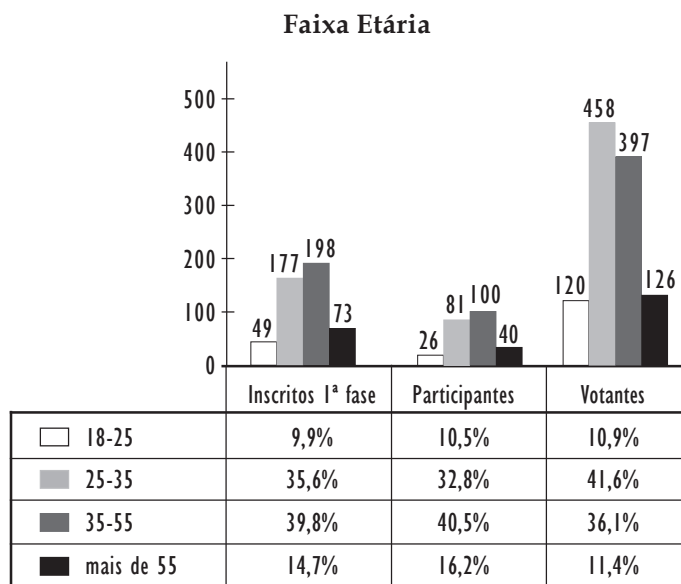
Ao analisar-se a participação no processo, verificamos que se registaram mais de 1700 internautas ao longo das várias fases. Efectuou-se a distinção entre os que se registaram numa primeira fase, os inscritos, que navegaram no sítio do Orçamento Participativo e pesquisaram a informação nele veiculada, e os que apresentaram propostas, os participantes, que ficaram disponíveis para eleger as 3 áreas a afectar os 5 milhões de euros. Numa segunda fase, em que já estavam *on-line* os projectos resultantes das propostas referentes às 3 áreas vencedoras, consideraram-se os votantes, que acederam ao sítio para eleger os seus projectos favoritos. Dos 497 internautas registados na primeira fase, 247 apresentaram propostas de investimentos para a cidade. Na última fase do processo verificaram-se 1101 votantes.

Analisando a participação por género, verificamos que na fase inicial inscreveram-se 207 mulheres e 290 homens, na fase de apresentação de propostas participaram 155 mulheres e 92 homens, e na última fase do processo votaram 486 mulheres e 615 homens.

No que respeita à participação por faixa etária, registou-se em todas as fases uma preponderância de indivíduos entre os 25 e os 35 anos e os 35 e os 55 anos de idade. Muito distanciado, seguiram-se os com idade superior a 55 anos, sendo os mais jovens, entre os 18 e os 25 anos de idade, os que menos participaram. Na primeira fase, a de registo e apresentação de propostas, houve uma maior participação da faixa etária dos 35 aos 55 anos, verificando-se na fase de votação uma maior intervenção dos cidadãos entre os 25 e os 35 anos de idade.

Podemos verificar estes dados na figura 2.4.

Figura 2.4 - Participação por faixa etária

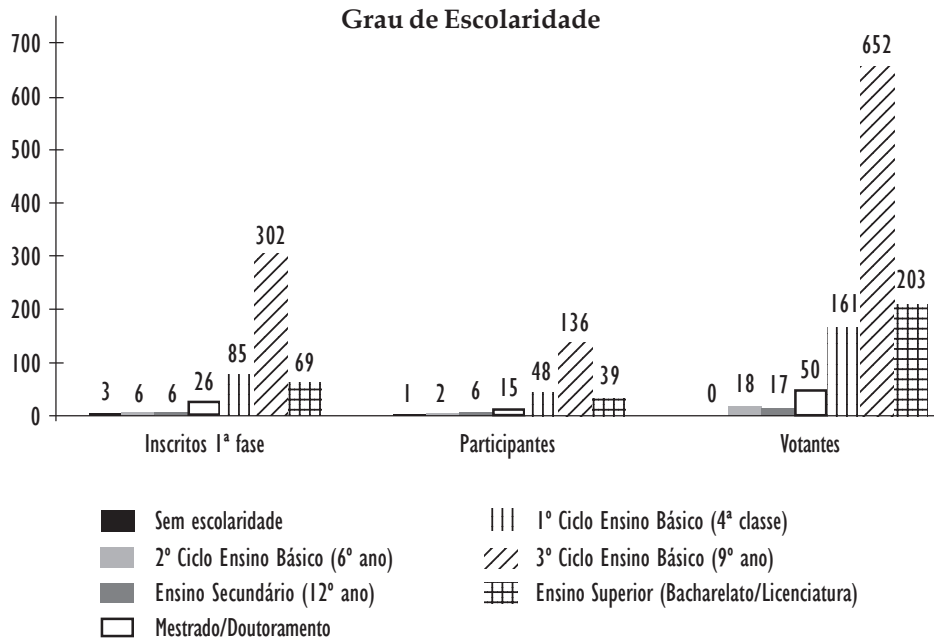


Fonte: Câmara Municipal de Lisboa (2009)

A grande maioria dos intervenientes neste processo residia no Município, não obstante ter-se verificado também interesse por parte de não-residentes, cuja participação oscilou entre os 15 e os 18%. Dos inscritos na primeira fase, 390 residiam no Município, 89 trabalhavam e 18 apresentavam outro tipo de relação. Dos participantes, 195 residiam em Lisboa, 42 trabalhavam e 10 estavam noutra condição. Dos votantes, 884 residiam em Lisboa, 169 trabalhavam e 48 tinham outra relação com a cidade.

Em relação ao grau de escolaridade, verificou-se uma grande adesão por parte de quem detém qualificações de ensino superior, correspondendo a mais de 50% dos intervenientes, conforme podemos observar na figura 2.5.

Figura 2.5 - Participação por grau de escolaridade



Fonte: Câmara Municipal de Lisboa (2009)

Quanto ao tipo de participação, a maioria, quer da primeira quer da segunda fase, não representava nenhuma associação, intervindo em nome individual. Na primeira fase verificaram-se 223 participantes em nome individual e 24 em representação de uma associação, enquanto na segunda fase verificaram-se 1075 em nome individual e 26 em representação de uma associação.

Após concluir o processo do Orçamento Participativo, a Câmara realizou, entre 12 e 26 de Janeiro de 2009, um inquérito de avaliação com o intuito de obter a opinião dos cidadãos que participaram ou que dele tomaram conhecimento. Da análise da opinião dos cidadãos, conjugada com a análise realizada pela equipa operacional, pretendia-se implementar melhorias em todo o processo. O inquérito de opinião foi realizado através do *site* municipal em duas vertentes: (1) proactivamente, enviando um inquérito mais completo a todos os cidadãos que se registaram no Orçamento Participativo através do *e-mail* de registo; (2) reactivamente, criando uma área no espaço do Orçamento Participativo no *site* da Câmara Municipal de Lisboa, para resposta a um inquérito numa versão

mais reduzida, para todos os cidadãos que pretendessem colaborar, apesar de não se terem registado.

Ao analisar-se o inquérito de avaliação enviado aos cidadãos registados, verificamos que se inscreveram 1733 cidadãos, tendo sido obtidas 599 respostas, o que equivale a 34,5% de taxa de resposta no inquérito de avaliação enviado. Os participantes tomaram conhecimento do Orçamento Participativo através de amigos e vizinhos (42,7%), da Internet (35,4%), por via dos jornais (9,5%), folhetos e cartazes (4,8%), rádio e televisão (1,5%) e de outra forma (6%). A principal razão indicada para cooperar foi uma questão de cidadania (58,3%), enquanto 13,5% dos participantes indicaram identificar necessidades, 13,2% ajudar a sua freguesia, 11,2% defender investimentos, 3% adquirir conhecimentos e 0,8% indicaram outra razão. A maioria dos cidadãos considerou a sua participação útil (47,7%) e muito útil (42,7%) na melhoria do processo de decisão da Câmara, enquanto 7,7% considerou-a pouco útil e 1,8% nada útil. A grande maioria acedeu em casa (61,9%) e no local de trabalho (36,6%), 0,9% acedeu num local público e 0,6% acedeu na Junta de Freguesia.

A maioria participou votando (51,4%), 29,4% registando-se no *site*, 16,5% apresentando propostas e votando, e 2,7% apresentando propostas. O acesso ao processo foi considerado por 65,4% fácil, por 24,4% muito fácil, e por 10,2% difícil. No que se refere ao nível de esclarecimento com a informação do Orçamento Participativo, 68,1% dos cidadãos ficaram muito esclarecidos com a mesma, 30,4% ficaram pouco esclarecidos e 1,5% não ficaram nada esclarecidos. A grande maioria (77,3%) considerou a estrutura do *site* amigável, 10,9% muito amigável e 11,9% pouco amigável.

Na questão que se colocou quanto à informação a acrescentar, salientam-se as seguintes sugestões: (1) definir melhor o tipo de propostas elegíveis e informar o número de votos recolhidos por cada proposta; (2) descrever com mais detalhe os projectos e incluir a sua calendarização; (3) georeferenciar os projectos; (4) melhorar o *site*, colocando-o com uma navegação mais acessível e uma informação mais clarificada.

Avaliando o montante atribuído ao Orçamento Participativo, 51,1% dos participantes considerou-o insuficiente e baixo, 46,1% suficiente e 2,8% elevado. 51,3% indicou que ficou muito satisfeito com o resultado do Orçamento Participativo, 42,7% que ficou pouco satisfeito e 6% indicou que não ficou nada satisfeito. Quanto à adequação das 14 áreas temáticas seleccionadas, 95,5% dos

participantes considerou-as adequadas e 4,5% inadequadas. As 3 áreas temáticas mais votadas foram consideradas as mais importantes para o investimento na cidade por 84,3% dos cidadãos, contra 15,7% que não as considerou importantes. No que respeita à selecção das 3 áreas temáticas com maior número de propostas para a fase de votação, a opinião divergiu um pouco: 55,8% concordou e 44,2% discordou. Quanto ao tempo útil para apresentação de propostas (17 dias), 59,4% considerou suficiente e 40,6% considerou insuficiente. Quanto ao tempo útil para votação (7 dias), 60,1% considerou suficiente e 39,9% considerou insuficiente. Quando questionados sobre outros instrumentos de participação a incluir, 43,4% dos cidadãos indicou a realização de reuniões territoriais com as Juntas de Freguesia, 29,2% reuniões temáticas, 23,4% inquéritos escritos e 4% outros.

Ao analisar-se o inquérito de avaliação disponibilizado no *site* da Câmara Municipal de Lisboa, que correspondeu a uma versão mais sintética e destinou-se aos cidadãos não registados, verificamos que 69 cidadãos o preencheram. Destes, 56,5% teve conhecimento do Orçamento Participativo, enquanto que 43,5 não teve conhecimento. No que respeita à parcela atribuída ao mesmo, 46,4% considerou insuficiente, 43,5% suficiente e 10,1% elevada. As 14 áreas temáticas seleccionadas no *site* foram consideradas adequadas por 87% dos cidadãos, contra 13% que as considerou inadequadas. Quanto às 3 áreas temáticas mais votadas, 65,2% considerou-as as mais importantes para o investimento na cidade, contra 34,8%, que discordou. No que se refere à selecção de apenas 3 áreas temáticas para a fase da votação, 55,1% concordou e 44,9% discordou. Quanto questionados sobre outros instrumentos de participação a incluir, 41,2% dos cidadãos indicou as reuniões territoriais com as Juntas de Freguesia, 32,4% as reuniões temáticas, 20,6% os inquéritos escritos e 5,9% indicou outros.

O relatório enumerou as seguintes conclusões: (1) foram registadas participações em todas as áreas de actividade; (2) verificou-se um aumento das participações na segunda fase, apesar de decorrer num período de tempo mais curto que o da primeira; (3) foram recebidas algumas reclamações ou sugestões de carácter geral; (4) nem todos os cidadãos apresentaram propostas concretas de investimento. Concluiu-se que era necessário continuar a aprofundar o processo e a melhorar a sua adaptação ao contexto específico lisboeta no sentido de aumentar a participação, seja no número e diversidade de intervenientes, seja no desenvolvimento de um debate colectivo em torno dos interesses da cidade. Também se verificou a necessidade de promover, quer junto da Autarquia

quer junto dos munícipes, mais informação e formação sobre Orçamentos Participativos e política autárquica.

O relatório identificou as seguintes limitações e desafios: (1) o curto espaço de tempo para preparação do processo causou alguns constrangimentos na sua operacionalização, nomeadamente ao nível da divulgação, análise de propostas e elaboração de projectos – a nível da divulgação entendeu-se necessário um maior envolvimento dos serviços municipais, da sociedade civil e instituições diversas na promoção e divulgação do processo; (2) face às dificuldades demonstradas pelos cidadãos no enquadramento das propostas nas diversas áreas, a classificação deixará de constar do processo de apresentação de propostas; (3) a transformação em projectos apenas das propostas oriundas das 3 áreas mais participadas pode significar que outras propostas importantes não passem à fase de votação, daí que se tenha optado pela submissão a votação de todas as propostas apresentadas, eliminando-se a fase de definição de prioridades; (4) a participação única por via electrónica é um factor de exclusão dos cidadãos com dificuldades no acesso às tecnologias informáticas, por isso, equacionou-se prestar mais apoio logístico e técnico à participação electrónica nas próximas edições e articular o processo *on-line* com um processo de participação presencial; (5) muitas propostas apresentadas eram demasiado generalistas ou mal formuladas, fora do âmbito das competências da Autarquia ou do Orçamento Municipal, daí a necessidade de definir um conjunto de regras esclarecedoras do processo, a divulgar logo no início do ciclo por diversos canais, como *site* e folhetos; (6) os jovens entre os 18 e os 25 anos e a população com mais de 55 anos foram os grupos etários com menor participação no processo e, por isso, revelou-se necessário o desenvolvimento de estratégias para integração destes grupos na participação; (7) a página electrónica do Orçamento Participativo seria alterada, para oferecer mais e melhor informação e possibilitar uma utilização mais navegável do sítio de Internet, incluindo o desenvolvimento de uma funcionalidade de georeferenciação de projectos.

2.4.4. O Aprofundamento do Processo do Orçamento Participativo

2.4.4.1. Breve Apresentação das Propostas de Melhoria

As conclusões do relatório acima apresentado permitem-nos apontar vários aspectos a melhorar no processo do Orçamento Participativo. Não obstante ter-se verificado pela primeira vez na história do Município de Lisboa a

participação por parte dos cidadãos na elaboração do seu Orçamento, definindo as prioridades, não podemos deixar de registar a pouca adesão. Estiveram envolvidos nas várias fases do processo 1733 cidadãos, o que corresponde a 0,33% dos eleitores de Lisboa¹². Dado que 15% a 18% da participação foi de não residentes no Município, a percentagem de participação de cidadãos lisboetas foi ainda inferior a 0,33%. Por isso, entendemos que o principal objectivo de qualquer melhoria no processo do Orçamento Participativo deveria passar pelo aumento da participação. Daí que o presente estudo se concentre na exploração dos caminhos a seguir para o incremento da participação dos cidadãos, indicando algumas causas para a reduzida envolvência e apresentando algumas medidas para ultrapassar esta situação. No quadro 2.1 esquematizam-se as linhas gerais das propostas de melhoria apresentadas para o processo do Orçamento Participativo do Município de Lisboa, e que se analisam de seguida em pormenor.

Quadro 2.1 - Propostas de Melhoria para o Processo do Orçamento Participativo

O Aprofundamento do Processo do Orçamento Participativo	
O Incremento da Participação	O Aumento da Divulgação
	O Alargamento do Período de Participação
	O Apoio à Participação por Internet
	Um <i>Site</i> Amigável e Transparente ao Cidadão
	A Inclusão da Participação Presencial
	A Promoção da Participação das Associações e Colectividades
	A Diferenciação na Participação dos Residentes em Lisboa
A Melhoria dos Serviços da Câmara Municipal de Lisboa	
A Prestação de Contas aos Cidadãos	
O Alargamento da Componente Orçamental	A Inclusão de uma Parcela para Despesas de Funcionamento
	O Aumento da Parcela do Orçamento Participativo
	A Discussão da Componente Orçamental da Receita
A Criação do Orçamento Participativo da Juventude	
A Promoção dos Fóruns de Participação para a População Sénior	

Fonte: Elaborado pela própria

¹² O concelho de Lisboa tem 524 642 eleitores.

2.4.4.2. O Incremento da Participação no Orçamento Participativo

O Aumento da Divulgação

Sabemos que a participação cívica tem que ser estimulada de forma progressiva, mas apontamos algumas causas objectivas para a reduzida adesão a este processo, como a insuficiente divulgação e a cooperação exclusiva através da internet. Consideramos o processo de divulgação um elemento fulcral na mobilização das pessoas para a participação. Sendo o Orçamento Participativo um processo inovador e pouco conhecido por parte das pessoas, requer uma estratégia de comunicação assertiva, que transmita uma imagem própria e mobilizadora.

Neste sentido, apresentamos algumas sugestões de melhoria para a preparação dos próximos Orçamentos Participativos. A primeira é a divulgação, que deveria ser superior e ter como objectivo atingir a totalidade da população, daí a necessidade de criar mais instrumentos e suportes de divulgação. Apesar da divulgação através da internet dever continuar a ser um dos meios privilegiados, não é suficiente, pois nem todos os cidadãos têm acesso a este meio, e os que têm, nem sempre acedem com frequência ao *site* da Autarquia. O processo é centrado na internet e entendemos que não se podem excluir as outras formas de divulgação.

De modo que, não obstante tal significar um acréscimo dos custos da Autarquia, consideramos fundamental o envio de informação em papel, por correio, para cada uma das moradas do Município. Essa informação deveria consistir numa carta do Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, convidando as pessoas a participarem. Em simultâneo, deveria ser disponibilizado um guia do Orçamento Participativo com: (1) uma mensagem do Presidente da Câmara aos cidadãos a sensibilizá-los para a cooperação; (2) uma definição de Orçamento Municipal; (3) uma apresentação do que é o Orçamento Participativo, para que serve e como se implementa; (4) a identificação das diferentes formas de participação; (5) o calendário do processo de consulta e de elaboração do Orçamento; (6) os locais das sessões públicas (caso se opte por incluir uma componente de participação presencial); (7) as regras de funcionamento do Orçamento Participativo; (8) os contactos. Assim, esclarecia-se melhor em que consiste o Orçamento Participativo e como se colabora.

A carta e o guia referidos também deveriam ser enviados por correio para cada uma das associações e entidades da cidade de Lisboa, em particular para

cada uma das 53 Juntas e Assembleias de Freguesia, assim como para as creches, escolas e demais instituições de solidariedade social da Autarquia. Em simultâneo, deveriam ser enviados em formato digital para as *mailing-lists* de que a Autarquia dispõe. Para reforçar, deveria ser enviada para cada uma das Assembleias de Freguesia uma nota explicativa do Orçamento Participativo, de modo a que se desse conhecimento do mesmo nas suas sessões. A par desta informação, deveria ser solicitado a cada Junta de Freguesia que colocasse nos respectivos editais a nota explicativa. Esta nota explicativa deveria, de igual modo, ser afixada nos editais da Câmara e da Assembleia Municipal de Lisboa.

Evidenciamos a importância da publicação de cartazes divulgando o Orçamento Participativo e a sua afixação em locais públicos da cidade, como nas paragens dos transportes públicos e no interior dos próprios transportes. Deveria colocar-se também informação nos *stands* da Autarquia, nas exposições em que a mesma participa, assim como em alguns jornais, em particular nos locais e nos gratuitos, e em estações de rádio e televisão.

O Alargamento do Período de Participação

Assinalamos que um dos motivos para a diminuta participação residiu no facto do período em que decorreu a apresentação de propostas e a sua votação ter sido demasiado curto. Tal levou a que, em primeiro lugar, muitos municípios não tivessem tido conhecimento do Orçamento Participativo e, em segundo lugar, não tivessem tido tempo de amadurecer propostas concretas. Por isso, consideramos que todo o processo, desde a divulgação até à votação, deveria ser mais alargado no tempo, de forma a permitir que mais cidadãos tomem conhecimento dele e tenham mais oportunidade de participar. Em suma, que os períodos de participação deveriam corresponder aos indicados para as quatro fases do ciclo anual do Orçamento Participativo, conforme consta no artigo 5.º da Carta de Princípios.

O Apoio à Participação por Internet

A participação no processo foi efectuada, em exclusivo, por via electrónica, o que constituiu um obstáculo para os cidadãos com dificuldades no acesso às tecnologias da informação e da comunicação. Por esse motivo, entendemos ser necessário equacionar mais apoio logístico e técnico à intervenção por via electrónica nas próximas edições do Orçamento Participativo, de modo a incentivar a

participação dos cidadãos que não têm acesso à internet ou que têm dificuldades na sua utilização. Neste sentido, consideramos que a Câmara Municipal de Lisboa deveria criar parcerias com as 53 Juntas de Freguesia da cidade, com o intuito de estas apoiarem os cidadãos a cooperar através da internet. A Câmara deveria assegurar que todas as Juntas tivessem um técnico (da própria Junta ou da Câmara, caso a primeira não tenha possibilidade para tal) que auxiliasse os cidadãos a participar pela internet.

Um Sítio Amigável e Transparente ao Cidadão

Não obstante as melhorias efectuadas na página da Câmara Municipal de Lisboa, sublinhamos que a mesma deveria ser ainda mais amigável e transparente ao cidadão. Daí assinalarmos que o sítio do Orçamento Participativo deveria ser alterado, para oferecer mais e melhor informação, e possibilitar uma utilização mais navegável, incluindo o desenvolvimento de uma funcionalidade de georeferenciação de projectos, bem como a visualização no mapa da cidade das propostas já apresentadas e dos projectos submetidos a votação. O objectivo é facilitar a localização exacta das propostas e projectos, dando mais informação aos cidadãos, tendo em vista a tomada de uma decisão informada e consciente.

A Inclusão da Participação Presencial

A possibilidade de cooperar apenas por via electrónica é um factor de exclusão dos cidadãos sem acesso às tecnologias da informação e da comunicação. Este processo é centrado na internet, e entendemos que não se podem excluir as outras formas de comunicação e intervenção, daí que se deveria articular o processo *on-line* com um processo de participação presencial, mediante a organização de assembleias participativas.

Neste sentido, consideramos que se deveriam realizar várias assembleias participativas com o intuito de, em primeiro lugar, esclarecer e clarificar o processo e, em segundo lugar, permitir a intervenção por via presencial. Nessas sessões, numa primeira fase, seria apresentada a própria ideia de Orçamento Participativo, assim como o seu processo, seguida de uma apresentação sucinta da proposta de Orçamento do Executivo para o ano seguinte e, numa segunda fase, seria auscultada a população, iniciando-se o processo de consulta. Estas assembleias seriam realizadas em diferentes zonas da cidade, agrupando freguesias, à semelhança do que é feito com as reuniões públicas descentralizadas,

de modo a assegurar a cobertura de toda a área e de toda a população. As sessões públicas seriam momentos privilegiados de auscultação, nos quais se daria à população a possibilidade de falar de forma aberta e directa com os representantes da Câmara Municipal de Lisboa, e de apresentar e justificar a necessidade de determinadas propostas de investimento. Os locais das sessões públicas seriam definidos anualmente, devendo privilegiar-se a rotatividade entre diferentes locais, de modo a favorecer o processo de mobilização do maior número de pessoas.

Assim, assinalamos que se deveriam realizar 11 reuniões territoriais, uma em cada agrupamento de freguesias, cada uma com um ciclo de 4 reuniões, ou seja, em cada um dos 11 conjuntos de freguesias seriam realizadas 4 reuniões públicas. A primeira reunião seria de esclarecimento do Orçamento Participativo, na qual seria explicado em que consiste o mesmo e seriam clarificadas as diferenças entre: (1) competências do sector público e do sector privado; (2) despesas de investimento e de funcionamento; (3) competências do Poder Local e da Administração Central. A segunda reunião seria para auscultação da população, na qual esta poderia apresentar propostas e discuti-las. O objectivo é a participação directa, a interacção “face a face”, a discussão sobre prioridades, e a discussão via argumentação e convencimento. Esta segunda reunião poderia prolongar-se por várias sessões, caso os seus participantes entendessem necessário. A terceira reunião seria para votação nas propostas apresentadas, entretanto transformadas em projectos pelos serviços da Câmara. A votação deveria manter-se *on-line*, com o apoio de técnicos no local, de forma a garantir um processo de votação seguro e fidedigno. No fim deste processo, seria realizada uma reunião final para devolver os resultados a todos interessados.

As pessoas poderiam apresentar as propostas nas sessões públicas de forma oral ou por escrito, mediante o preenchimento de um formulário, por impossibilidade de estarem presentes em alguma das reuniões ou por se sentirem mais confiantes em fazê-lo por esta via.

Esse formulário, além de ser disponibilizado no sítio da Câmara Municipal de Lisboa, seria distribuído em todas as sessões públicas, sendo também disponibilizado nas Juntas de Freguesia, nos diferentes serviços da Câmara Municipal de Lisboa e na Assembleia Municipal de Lisboa. Após o seu preenchimento, seria possível entregá-lo nas sessões públicas ou nos serviços da Câmara. A par destas reuniões territoriais, evidenciamos a importância da realização

de reuniões temáticas com o objectivo de proporcionar uma reflexão mais estratégica sobre temas importantes para o desenvolvimento da cidade.

Para publicitar estas sessões públicas, deveriam afixar-se cartazes, divulgando-as, nos editais das Juntas de Freguesia e em vários espaços públicos próximos do local da sessão, assim como um cartaz global com o calendário e os locais de todas as sessões. Também deveria publicitar-se na agenda e no boletim municipais informação sobre os locais e o calendário das sessões públicas, e proceder-se ao envio de uma carta para os moradores da respectiva área, divulgando-as.

A Promoção da Participação das Associações e Colectividades

Entendemos que o Município deve acarinhar a participação cívica organizada pelo movimento associativo e colectividades. Por isso, deveria reforçar a divulgação do Orçamento Participativo junto das associações, colectividades e comissões de moradores, incentivando-as a cooperarem. Neste esforço de divulgação, deveriam ser envolvidos vários serviços camarários, em especial dos Pelouros da Acção Social, da Cultura, do Desporto e da Juventude.

A Diferenciação na Participação dos Residentes em Lisboa

Consideramos que o processo do Orçamento Participativo deveria continuar aberto à participação de todas as pessoas, mesmo que não residam no concelho, mas que deveria fazer-se a distinção entre os cidadãos residentes e os não residentes, quer na fase da apresentação de propostas quer na fase da votação, devendo dar-se primazia aos primeiros. Por este motivo, assinalamos que ao participar, o cidadão deveria indicar os dados do seu recenseamento, ou seja indicar a freguesia onde está recenseado e o respectivo número de eleitor.

A participação na fase da apresentação e discussão de propostas deveria ser efectuada quer em nome individual quer em representação de organizações locais, porém, na fase da votação deveria ser em nome individual.

2.4.4.3. A Melhoria dos Serviços da Câmara Municipal de Lisboa

Consideramos que os trabalhadores da Câmara Municipal de Lisboa são o contingente de recursos mais precioso para a concepção e concretização de todas e quaisquer acções, devendo ser sempre chamados a pronunciarem-se, quer nesta qualidade quer na de munícipes, daí a importância de contar e agir em parceria com eles.

Neste sentido, entendemos que deveria haver, neste processo, uma maior formalização da equipa do projecto, mas sobretudo, uma maior articulação e horizontalidade dos serviços e uma melhor comunicação interna, uma vez que só com o empenho e a coordenação de todos é possível o êxito deste processo. Sabemos que a Câmara tem escutado os seus funcionários e dialogado com eles, mas sublinhamos a importância de aprofundar mais esta relação.

Também chamamos a atenção para a necessidade de criar critérios comuns entre os serviços para analisar as propostas, ou seja, uma definição exacta dos critérios e parâmetros a que deveriam obedecer as propostas aceites.

2.4.4.4. A Prestação de Contas aos Cidadãos

Entendemos ser fundamental aumentar a confiança dos cidadãos no processo e torná-lo mais transparente. Neste contexto, apresentamos algumas medidas que poderiam ser adoptadas. Em primeiro lugar, a Câmara Municipal de Lisboa deveria publicar, antes do início do processo, os projectos já incluídos na proposta do Orçamento Municipal, de modo a evitar que os cidadãos apresentem propostas referentes a projectos já previstos pela Autarquia, não desperdiçando, assim, a sua oportunidade de participação, e não ocupando de modo desnecessário os serviços com a respectiva análise. Em segundo lugar, a Câmara deveria informar os cidadãos do tempo previsto para a elaboração e concretização dos projectos incluídos no Orçamento Participativo, assim como do respectivo estado de execução, de forma a proporcionar ao cidadão o acompanhamento do seu desenvolvimento. Por último, evidenciamos a importância de publicitar junto da população os projectos realizados no âmbito do Orçamento Participativo, colocando uma placa ou cartaz junto à obra finalizada com um *slogan* dizendo que aquela obra tinha sido proposta pelo cidadão ao abrigo do mesmo.

Portanto, deveria haver uma prestação de contas dos projectos desenvolvidos neste âmbito e, no sentido de contribuir para este propósito, apresentamos mais algumas medidas concretas: (1) realizar audiências públicas em que a Câmara Municipal de Lisboa explique à população a aplicação do Orçamento Participativo; (2) publicar folhetos ou encartes de jornal com informações detalhadas sobre cada obra e serviço aprovado, o valor e o progresso alcançado com a sua implementação, e informando sobre os resultados concretos atingidos pelo Orçamento Participativo; (3) disponibilizar no *site* da Câmara informações financeiras e resultados do Orçamento Participativo; (4) disponibilizar no *site*

da Câmara a localização das intervenções financiadas através do Orçamento Participativo no mapa da cidade, no qual cada símbolo de localização abriria a descrição da obra em questão.

2.4.4.5. O Alargamento da Componente Orçamental do Orçamento Participativo

A Inclusão de uma Parcela para Despesas de Funcionamento

O Orçamento Participativo apenas contempla despesas de capital, o que significa que exclui qualquer despesa corrente. Consideramos que este pressuposto constitui uma limitação à intervenção, não só porque inviabiliza a participação numa componente importante do Orçamento, mas também porque pode gerar um entendimento incorrecto por parte dos munícipes, que nem sempre destringem a diferença entre despesas de investimento e de funcionamento, acrescido do facto de existirem determinadas despesas de investimento que têm implicações em termos de despesas de funcionamento, como é o caso da construção de equipamentos sociais, como escolas, creches e postos de saúde.

Por isso, evidenciamos que o Orçamento Participativo deveria incluir as duas componentes orçamentais da despesa: investimento e funcionamento. Tal implicaria um esclarecimento prévio por parte da Câmara, especificando as suas despesas de funcionamento, uma vez que nem todas as despesas de funcionamento de equipamentos da Autarquia são competência do Município.

O Aumento da Parcela dedicada ao Orçamento Participativo

Entendemos que à medida que a cooperação fosse crescendo no Orçamento Participativo, também se deveria aumentar a parcela do Orçamento Municipal dedicado ao mesmo. Desta forma, seria motivada a participação. A parcela do Orçamento Municipal dedicada ao Orçamento Participativo é muito reduzida face ao valor do primeiro (cerca de 0,78% do total e cerca de 5,3% das despesas de investimento), o que significa que muitas das propostas efectuadas pelos munícipes não podem ser consideradas por excederem a verba. Tal pode contribuir para a perda da credibilidade do processo e, por conseguinte, para o desincentivo dos intervenientes e para a perda da dinâmica participativa. Daí sublinharmos que, de ano para ano, se deveria aumentar o valor do montante do Orçamento Municipal destinado ao Orçamento Participativo.

A Discussão da Componente Orçamental da Receita

Num momento em que tanto se discute a escassez dos recursos financeiros, assinalamos a importância de se iniciar a discussão da componente orçamental da receita, de forma a sensibilizar a população para a origem dos recursos disponíveis. Contudo, consideramos ser ainda muito prematuro incluir nesta fase a componente orçamental da receita no Orçamento Participativo, devendo apenas ser realizadas algumas sessões temáticas sobre a componente da receita, nomeadamente a discussão da subida de determinados impostos camarários, como por exemplo o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

2.4.4.6. A Criação do Orçamento Participativo da Juventude

Conforme constatámos na análise efectuada, a população mais jovem foi aquela em que se verificou uma percentagem de intervenção mais reduzida, o que entendemos deveria ser contrariado. O Orçamento Participativo também poderia assumir um enfoque geracional, no sentido de implicar e responsabilizar estes grupos na vida comunitária, procurando criar bases mais sólidas para o desenvolvimento da participação e do espírito de cidadania por parte das gerações mais novas. Consideramos que a Educação tem um papel estratégico na promoção da cidadania, daí a importância de envolver os jovens na participação da vida pública e da gestão pública, o que nos faz entender o Orçamento Participativo como um processo educativo e formativo relevante.

Neste sentido, apresentamos como proposta que, no âmbito deste processo, e dentro de uma parceria que envolveria a Câmara Municipal de Lisboa e os agrupamentos de escolas de Lisboa, se constitua o Orçamento Participativo da Juventude. Este poderia fortalecer o processo de animação cidadã para a participação política gerado no âmbito do Orçamento Participativo, podendo promover a cidadania activa por parte da população mais jovem da cidade. Este processo de participação incidiria sobre a mesma componente do Orçamento Municipal dedicada ao Orçamento Participativo, tendo cada participante a oportunidade de apresentar propostas de investimento para a sua escola, para o seu bairro e para o seu concelho. Dado o elevado número de escolas na cidade de Lisboa, para facilitar a operacionalização do processo, a participação dos alunos seria feita por agrupamentos de escolas. Em cada agrupamento de escolas seriam eleitos um delegado e uma delegada, para garantir a paridade da representação, a quem caberia representar as respectivas propostas, arti-

culando-se com os alunos das restantes escolas do agrupamento na apresentação e discussão final.

A primeira fase do processo seria a concepção e a operacionalização do mesmo e teria início com a criação de uma equipa da Câmara Municipal de Lisboa, composta por membros do Pelouro da Educação e da Juventude (do Gabinete do Vereador ou da Vereadora, e do Departamento de Educação e Juventude) e por membros da Direcção Municipal dos Serviços Centrais. Após a constituição do grupo, ser-lhe-iam ministradas acções de formação sobre o tema e seminários referentes a alguns dos Orçamentos Participativos com enfoque na juventude, como o de Sevilha (Espanha), o de Pieve Emanuele (Itália) e o de São Brás de Alportel (Portugal), podendo ser proporcionados encontros com os responsáveis pelo Orçamento Participativo destes locais, assim como o contacto presencial com algumas destas experiências. Também existem alguns exemplos no Brasil, como Fortaleza, João Pessoa, São Paulo e Mirim. Após o estudo destas realidades, quer presencial quer através da documentação fornecida na sequência dos contactos estabelecidos, seria definido o modelo concreto a adoptar no Município de Lisboa.

A segunda fase seria a implementação e a divulgação do processo. Após definido o modelo a adoptar, seriam realizadas sessões de informação e sensibilização, primeiro para os professores, depois para os alunos, de forma a facilitar a compreensão do processo, assim como a sua implementação no agrupamento de escolas. Far-se-ia uma apresentação prévia do conceito de Orçamento Participativo aos professores e alunos das escolas, divulgando a experiência, tanto do Orçamento Participativo da Juventude, como do Orçamento Participativo, mobilizando-os e sensibilizando-os para a participação. Assim, a divulgação do processo seria efectuada aos alunos e professores envolvidos, à comunidade escolar em geral, às crianças e jovens inseridos em dinâmicas de animação comunitária e à população da cidade. A apresentação do Orçamento Participativo da Juventude deveria ser efectuada com base numa linguagem apelativa e direccionada ao público-alvo, recorrendo, por exemplo, a *power-points* ilustrados e a uma banda desenhada.

Na divulgação da iniciativa, além das reuniões realizadas nas escolas, deveriam ser também usados os seguintes instrumentos: (1) a internet, usando o sítio da página da Câmara Municipal de Lisboa; (2) o boletim da Câmara Municipal de Lisboa; (3) cartazes afixados nas escolas, nas Juntas de Freguesia,

nos serviços da Câmara Municipal de Lisboa e na Assembleia Municipal de Lisboa; (4) folhetos a entregar aos professores, alunos, auxiliares de acção educativa e encarregados de educação; (5) um espaço de divulgação do Orçamento Participativo da Juventude criado no folheto de divulgação do Orçamento Participativo; (6) brindes, como t-shirts, bonés, réguas e lápis com referência ao Orçamento Participativo da Juventude, que seriam distribuídos nas escolas da cidade, no sentido de dar maior visibilidade ao processo.



A terceira fase do processo seria a consulta pública, na qual seriam realizadas em cada agrupamento de escolas pelo menos 3 sessões, uma para apresentar o Orçamento Participativo da Juventude e para apresentar em linhas gerais o Orçamento Municipal, outra para os alunos apresentarem as suas propostas, que seriam sujeitas a análise pelos delegados e delegadas, e uma terceira, em que seriam apresentadas as várias propostas de forma estruturada e se procuraria consensualizar uma proposta única para cada agrupamento de escolas. Deveria ser efectuado junto dos pais o apelo para que se envolvessem neste processo, no sentido de se verificar entre pais e alunos uma partilha de opiniões sobre as propostas de investimento a apresentar, assim como para gerar uma maior interesse e participação por parte dos adultos.

A quarta fase consistiria na apresentação das propostas à Câmara Municipal de Lisboa e na sua colocação a votação. Estas propostas seriam colocadas junto das restantes do Orçamento Participativo e, portanto, poderiam ser votadas por qualquer cidadão. A quinta fase consistiria na votação.

Desta forma, a Câmara Municipal de Lisboa poderia aprofundar o diálogo com as comunidades educativas, permitindo a construção em parceria de projectos virados para a educação e para a cidadania, e possibilitando o envolvimento das crianças, dos jovens, dos pais e dos professores. Em simultâneo, poderia dinamizar a intervenção dos jovens na melhoria da cidade e dos bairros onde vivem e estudam, promovendo o debate de propostas da Câmara Municipal.

2.4.4.7. A Promoção dos Fóruns de Participação para a População Sénior

O grupo etário em que se registou a participação mais reduzida foi o dos 18 aos 25 anos, seguindo-se o da população com mais de 55 anos de idade. Daí entendermos que, além da atenção especial a dar à população jovem, conforme referimos, também se deveria dar particular atenção à população sénior. Várias das medidas enunciadas têm como objectivo aumentar a participação desta



faixa etária, como por exemplo o apoio à cooperação por internet e a inclusão do apoio presencial. Contudo, assinalamos que, além destas medidas genéricas, ou seja, destinadas à totalidade da população e não dedicadas a grupos específicos, apesar de sabermos que há grupos a quem se dirigem mais, se deveriam apresentar medidas para determinados grupos como a população mais idosa.

A população idosa representa uma elevada percentagem da população de Lisboa e, além disso, consideramos ser aquela que mais necessidade sente de que a Câmara vá ao seu encontro e a apoie. Neste sentido, deveria ser criado um incentivo especial para esta população intervir de forma mais activa na vida política do Município, em particular no Orçamento Participativo. Por esse motivo, evidenciamos que, além de todas as reuniões e apoios referidos, se deveriam realizar sessões de esclarecimento especificamente destinadas à população sénior. Nestas sessões, que seriam semelhantes aos fóruns locais organizados pela Câmara Municipal de Lisboa dedicados à população sénior, seria explicado e debatido o Orçamento Participativo do Município.



CAPÍTULO 3

O AUMENTO DA CIDADANIA ACTIVA NO MUNICÍPIO DE LISBOA

3.1. A REFORMA E A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

3.1.1. O Incremento da Participação Activa dos Cidadãos

O presente estudo pode possibilitar uma reflexão sobre o aprofundamento da participação activa dos cidadãos em Lisboa. Propõe-se apresentar propostas que possam contribuir para o incremento da participação activa dos cidadãos e do seu envolvimento nas políticas do Município de Lisboa. Com a implementação das propostas referidas, o resultado esperado é, sobretudo, obter um aumento significativo da participação dos cidadãos nas políticas e nas actividades da Câmara Municipal de Lisboa, em particular nas reuniões públicas e no processo do Orçamento Participativo. Assim, neste capítulo destrinchamos os impactos previstos com as medidas propostas no segundo capítulo.

Entendemos a intervenção dos cidadãos como uma forma de apoio à acção governativa e como elemento-chave para o desenvolvimento da cidadania e da democracia. Consideramos que o Orçamento Participativo pode fomentar a cidadania activa, envolver os cidadãos no processo de discussão e, desta forma, permitir uma maior aproximação dos munícipes ao poder de decisão. Constitui uma nova forma de governar, de gerir e de planear os territórios, que tem por base a participação activa dos cidadãos, e que pode potenciar uma maior e melhor cooperação política destes. Tem como finalidade a animação cidadã para a participação política e para a intervenção social. Os objectivos apontam para uma dinâmica de participação social e política no Município de Lisboa, de forma a tornar a sua população mais activa.

O impacto previsto com o aprofundamento do Orçamento Participativo é uma modernização administrativa da Câmara Municipal de Lisboa ligada à participação cidadã. Consideramos que pode contribuir para melhorar a comunicação, aprofundar o exercício da democracia através do diálogo que o poder autárquico estabelece com os cidadãos e diminuir a distância existente entre ambos. Pode fomentar a cooperação em conflito de ideias e de interesses, aproximar as pessoas da gestão municipal e atrair quem não pertence aos parti-

dos e aos órgãos autárquicos, podendo, assim, gerar a independência e despartidarização da política local.

Assinalamos que o Orçamento Participativo pode permitir: (1) a criação de um espaço de participação mais regular por parte da população; (2) a abertura de um amplo campo de comunicação entre os munícipes e a Autarquia sobre os problemas e as necessidades da cidade; (3) a promoção de um maior conhecimento do território por parte da Autarquia e dos munícipes; (4) a educação do cidadão e da Autarquia a aprofundar uma relação mais próxima entre ambos.

Em suma, sublinhamos que o presente trabalho pode contribuir para a construção de uma política de modernização, proximidade, agilidade, transparência e participação por parte da Câmara Municipal de Lisboa. Espera-se, por conseguinte, o aumento da participação nos actos eleitorais, diminuindo a abstenção.

3.1.2. A Co-Responsabilização e o Empoderamento do Cidadão

Com a implementação das propostas apresentadas, a expectativa é aprofundar o processo de construção do futuro de Lisboa com os seus munícipes, obtendo, assim, uma maior responsabilização destes. O Orçamento Participativo possibilita que os cidadãos participem de forma activa no debate sobre as prioridades de investimento a incluir no Orçamento Municipal, permitindo ir ao encontro dos seus anseios no que se refere à evolução e desenvolvimento da cidade. Com este processo, pode ser possível aprofundar a democracia local, a cooperação dos munícipes na construção do futuro da cidade e suprimir o défice de participação cívica dos cidadãos naquilo que é a resolução dos problemas colectivos, promovendo uma identificação da população com os destinos do seu município.

Consideramos que o Orçamento Participativo, com a atribuição do poder de decisão aos cidadãos mediante a votação em projectos concretos, pode contribuir para o exercício de uma cidadania activa e informada, reforçar a relação entre a Câmara e os cidadãos, favorecer a solidariedade local e aprofundar o processo de modernização autárquica. A implementação do Orçamento Participativo permite ao cidadão escolher alguns investimentos a efectuar na cidade, ao mesmo tempo que pode proporcionar aos autarcas que dirigem os seus destinos uma maior percepção das preferências e necessidades dos que nela residem e trabalham, podendo permitir, deste modo, servirem melhor a cidade e as pes-

soas. Em simultâneo, pode auxiliar os munícipes a passarem do protesto à proposta construtiva através da elaboração de novos projectos e da responsabilização sobre a escolha de prioridades. Pode permitir que as pessoas sintam um maior compromisso com a sua comunidade, que não apresentem apenas os problemas, mas que se sintam parte da sua resolução, propondo soluções para os mesmos e disponibilizando-se para os ajudar a resolver.

Espera-se motivar as pessoas para a intervenção, transmitir-lhes as dificuldades que sentem os autarcas, consciencializá-las de que é importante cooperarem, e assim gerar um processo de participação responsável. O resultado esperado é que as pessoas percebam melhor o que é a política local e qual a sua função, para terem um papel activo em prol do interesse da comunidade e do interesse colectivo e, deste modo, haver um empoderamento do cidadão.

3.2. O APROFUNDAMENTO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LISBOA

O Aumento da Participação nas Reuniões Públicas da Câmara

Ao apresentarmos a proposta de que o horário de atendimento que antecede a preparação das reuniões públicas da Câmara Municipal de Lisboa, quer as realizadas nos Paços do Concelho quer as descentralizadas, deveria ser alterado, para, por exemplo, o período entre as 16 e as 20 horas, a expectativa é que o mesmo vá ao encontro das necessidades da população. Espera-se, assim, que o atendimento continue acessível à população não activa profissionalmente, em especial a idosa, que por norma prefere horários diurnos, e em simultâneo fique mais acessível à activa, que por norma prefere horários nocturnos. O impacto previsto é um aumento da participação no atendimento e, como consequência, nas reuniões públicas.

Muitas das questões apresentadas pelos munícipes neste atendimento são esclarecidas ou encaminhadas pelos assessores e técnicos da Câmara no próprio momento, o que leva a que vários munícipes não se inscrevam na reunião pública por sentirem que os seus problemas estão a ser resolvidos e que não há necessidade de os exporem na mesma. Portanto, ao se aumentar a participação no atendimento também se efectua uma filtragem das inscrições, o que eleva a qualidade das intervenções efectuadas. Uma vez que cada reunião pública tem um limite máximo de 15 inscrições, e no caso das reuniões públicas descentralizadas, de 20 inscrições, tal permite eliminar intervenções desnecessárias, dado

que o problema já está a ser solucionado, e permite inserir outras que careçam de uma resposta do Executivo municipal ou em que os munícipes sintam necessidade de falar com este. Assim, o resultado esperado é um incremento da qualidade das reuniões públicas e uma melhor gestão do seu tempo e, por conseguinte, um aumento da eficiência e da eficácia da resposta da Câmara.

Também assinalamos que muitos munícipes sentem constrangimento ou timidez em intervir em público, sentindo-se mais confortáveis em apresentar os seus problemas individualmente aos assessores e técnicos municipais, daí sublinharmos a importância de facilitar o atendimento. O impacto previsto é um aumento da participação no atendimento e um acréscimo da satisfação dos munícipes que sentem relutância em intervir em público, obtendo-se assim uma maior aproximação dos cidadãos ao Município.

Ao evidenciarmos que em cada reunião pública deveria ser organizado um espaço de acolhimento e animação para crianças e jovens, a funcionar na proximidade do local da reunião, de forma a criar condições para que as pessoas responsáveis por assegurar a guarda das mesmas possam participar, o resultado esperado é a promoção da igualdade de oportunidades, sobretudo por parte de mulheres e homens, e um aumento da participação nas reuniões por parte dos referidos cidadãos.

O Aumento da Transparência da Actividade dos Conselhos Municipais

Ao afirmarmos que deveriam ser colocados na página da Câmara Municipal de Lisboa os compromissos assumidos e os resultados obtidos pelos Conselhos Municipais, assim como as actas das suas reuniões, a expectativa é obter mais informação da actividade desenvolvida pelos mesmos, assim como a possibilidade da sua avaliação por parte dos cidadãos. De forma indirecta, prevê-se incrementar a actividade dos Conselhos Municipais, assim como a organização e exposição dos assuntos debatidos.

O Aumento da Participação na Consulta e na Discussão Pública

Ao apresentarmos a proposta de ampliar a divulgação dos assuntos colocados em consulta e discussão pública, o resultado esperado é um maior conhecimento da sua existência por parte da população e um aumento da participação dos cidadãos na mesma, enriquecendo-a e incrementando a sua qualidade. Espera-se também que os cidadãos interiorizem a importância de contribuírem

para a discussão de assuntos que dizem respeito aos próprios e ao seu círculo imediato, ao seu bairro, à sua comunidade e, assim, ajudarem a construir uma cidade mais adaptada às necessidades e anseios da sua população.

3.3. O APROFUNDAMENTO DO PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

3.3.1. O Incremento da Participação no Orçamento Participativo

O Aumento da Divulgação

Com a ampliação da divulgação do Orçamento Participativo, o impacto previsto é o aumento do número de cidadãos que dele tomam conhecimento e, portanto, o incremento da participação no mesmo. O objectivo da divulgação proposta é atingir a totalidade da população de Lisboa, para que todos os cidadãos lisboetas tenham conhecimento da sua existência, e que mais pessoas fiquem motivadas para participar. Consideramos que quanto maior for a divulgação, maior será a participação. Portanto, o resultado esperado com esta medida é o incremento da participação no Orçamento Participativo.

Sabemos que a proposta de aumento da divulgação apresentada iria implicar um acréscimo das despesas correntes da Autarquia, nomeadamente em papel, impressão e correio, mas entendemos ser isso indispensável para atingir o propósito do projecto apresentado.

O Alargamento do Período de Participação

Ao assinalarmos que todo o processo do Orçamento Participativo deveria ser mais alargado no tempo, a expectativa é que mais cidadãos dele tomem conhecimento, aumentando assim a participação. Em simultâneo, ao se alargar o período, espera-se que mais cidadãos tenham oportunidade de cooperar e, assim, procurar compatibilizar essa intervenção com a sua disponibilidade pessoal, familiar, profissional ou outra. Entendemos que quanto mais alargado for o prazo, maior será a participação, assim como mais igualitária, solidária e adaptada às necessidades das pessoas.

O Apoio à Participação por Internet

Auxiliando os cidadãos a cooperar pela internet, o resultado esperado é um aumento da participação por esta via, pois consideramos que tal permite atingir os seguintes objectivos: (1) manter os custos do contacto com os cidadãos

reduzidos, uma vez que os custos dos contactos via internet são bastante inferiores aos dos contactos via CTT, acrescidos dos custos do papel; (2) obter de forma mais célere reacções ou respostas dos cidadãos através de inquéritos; (3) divulgar um elevado número de informação de forma mais célere e menos dispendiosa; (4) manter um contacto regular com os cidadãos inscritos, transmitindo informações relativas ao Orçamento Participativo e à actividade municipal desenvolvida neste âmbito; (5) garantir a rastreabilidade das propostas apresentadas, uma vez que é utilizado um canal único de recepção com registo automático da entrega *on-line*.

Deste modo, pensamos que também se pode incentivar a população com mais de 55 anos e a população com níveis mais baixos de escolaridade a participar, uma vez que do universo populacional existente são os que apresentam mais dificuldades com a utilização das tecnologias da informação e da comunicação. Como consequência, pode-se incrementar a participação total no processo.

Um Site Amigável e Transparente ao Cidadão

No sítio do Orçamento Participativo na página da Câmara Municipal de Lisboa, ao ser oferecida a possibilidade dos cidadãos georeferenciarem as suas propostas, bem como visualizarem no mapa da cidade as propostas já apresentadas e os projectos submetidos a votação, a expectativa é facilitar a localização exacta das propostas e projectos, dando mais informação aos cidadãos, tendo em vista a tomada de uma decisão informada. Com esta medida, os resultados esperados são os seguintes: (1) diminuição das dúvidas dos cidadãos em relação às propostas e projectos no âmbito do Orçamento Participativo; (2) aumento da participação no Orçamento Participativo *on-line*. Além disso, consideramos que um site atractivo e amigável pode ser um incentivo à sua utilização e, portanto, pode constituir um estímulo para os cidadãos que apresentam preferência pela participação por internet.

Deste modo, pensamos que também se pode incentivar a população mais jovem a participar, uma vez que do universo populacional existente é a que apresenta mais sensibilidade para a utilização das tecnologias da informação e da comunicação. Em simultâneo, entendemos que com esta medida se pode estimular o envolvimento da população activa profissionalmente e com pouco tempo disponível para a participação presencial, e que por isso manifesta preferência pela cooperação através da internet.

A Inclusão da Participação Presencial

Ao se incluir a possibilidade da participação presencial, o impacto previsto é, por um lado, permitir a cooperação por esta via, e por outro, clarificar e explicar melhor o processo do Orçamento Participativo. Entendemos que com a participação presencial obtém-se o contacto directa, a interacção “face a face”, a discussão sobre prioridades e a discussão “via argumentação e convencimento”, e com a realização de reuniões temáticas proporciona-se uma reflexão mais estratégica sobre temas importantes para o desenvolvimento da cidade.

Com a participação presencial, o resultado esperado é a aproximação das pessoas com dificuldades no acesso às tecnologias da informação e da comunicação ou que tenham alguma relutância para com as mesmas e, portanto, um aumento da intervenção, assim como uma participação mais esclarecida. Desta forma, pensamos que também se pode incentivar o envolvimento da população com mais de 55 anos e da população com os níveis mais baixos de escolaridade, que do universo populacional existente são aquelas que apresentam mais dificuldades na utilização das tecnologias da informação e da comunicação.

A Promoção da Participação das Associações e Colectividades

Ao se reforçar a divulgação do Orçamento Participativo junto das associações, colectividades, comissões de moradores, entre outros, entendemos que se pode motivar estas entidades a participar. Desta forma, espera-se aumentar o sentimento de pertença destas entidades às políticas da edilidade e, assim, incrementar o seu envolvimento e a sua participação na vida da cidade.

A Diferenciação na Participação dos Residentes em Lisboa

Ao se efectuar uma diferenciação na participação dos residentes em Lisboa, espera-se que a opinião dos que habitam a cidade e, portanto, convivem de modo permanente com os seus problemas e necessidades, seja tida em conta.

O Aumento da Participação da População com Baixos Níveis de Escolaridade

No nosso estudo, não apresentámos medidas específicas para a população com níveis de escolaridade mais baixos. Contudo, entendemos que as medidas enunciadas também podem aumentar o envolvimento desta população,

pois ao se ampliar a divulgação, incluir outras formas de cooperação que não apenas a electrónica e prestar apoio à comunicação por esta via, está-se a incentivar a sua participação.

O Aumento da Participação da População Sénior

Referimos no segundo capítulo, que se deveria dar uma especial atenção à população sénior, daí que muitas das medidas apresentadas visem, além do incremento da participação da generalidade da população, um aumento substancial da participação da população com mais de 55 anos. Por isso, ao evidenciarmos que, além de todas as reuniões e apoios referidos, se deveriam realizar fóruns locais sobre o Orçamento Participativo especificamente destinados à população sénior, a expectativa é que esta população tome conhecimento do processo, fique esclarecida e origine debate em torno do mesmo. O resultado esperado é um incremento da participação da população mais idosa no Orçamento Participativo. Dado que a população idosa representa uma elevada percentagem da população de Lisboa, o impacto previsto é, portanto, um crescimento generalizado da participação.

3.3.2. A Melhoria dos Serviços da Câmara Municipal de Lisboa

Com o aprofundamento do Orçamento Participativo prevê-se o incremento da participação e do envolvimento dos funcionários nas políticas da Autarquia, assim como o aumento da comunicação entre os mesmos e entres estes e as respectivas chefias. Esperamos que o processo contribua para uma melhor articulação dos serviços à escala local, quer dos serviços entre si quer dos serviços da Câmara Municipal com as Juntas de Freguesia.

O resultado esperado é, por isso, uma maior colaboração entre os serviços e uma maior horizontalidade dos mesmos, o que pode permitir tratar melhor os assuntos que são comuns a vários serviços. O aprofundamento deste relacionamento, aliado a um aumento das competências técnicas dos serviços para a análise das propostas dos cidadãos, pode traduzir-se numa maior eficiência e eficácia do seu desempenho. Entendemos que com a melhoria dos serviços da Câmara Municipal de Lisboa pode-se aumentar a credibilidade e a confiança por parte dos cidadãos da Autarquia, o que se espera traduzir num incremento da participação dos municípios nas suas políticas, em particular no Orçamento Participativo.

3.3.3. A Prestação de Contas aos Cidadãos

Entendemos o Orçamento Participativo como um instrumento de gestão económica, financeira e técnica, e que implica uma prestação de contas aos cidadãos relativa à elaboração e execução do Orçamento Municipal, uma *accountability*, podendo contribuir para a modernização da Administração Autárquica. Com o seu aprofundamento, a expectativa é que o processo de execução do Orçamento seja mais transparente, através da publicação de informações orçamentais e da instauração de mecanismos de prestação de contas que sejam capazes de gerar mais confiança e melhorar a qualidade da governação. Com este aumento da transparência das contas públicas espera-se obter uma maior vigilância democrática, permitindo que os cidadãos conheçam melhor a origem e o destino do dinheiro do erário da Autarquia, de modo a terem mais confiança nos políticos.

Com o aprofundamento do Orçamento Participativo prevê-se garantir uma maior eficiência e eficácia à gestão autárquica e um planeamento a médio prazo das contas públicas. Em simultâneo, espera-se aproximar o processo de planeamento da gestão municipal dos munícipes: estar mais perto das pessoas, conhecer melhor os seus problemas, as suas expectativas, as suas sugestões e motivar a sua participação. Entendemos que se deveria promover a participação activa dos munícipes nos processos de planeamento e de gestão municipal, para que, com todos, os recursos públicos pudessem ser geridos de forma mais ajustada às necessidades da população e do que esta quer construir para a cidade. Espera-se a participação da população na definição das prioridades de investimento e da acção governativa, a capacidade de promover uma maior proximidade e cooperação entre eleitores e eleitos, um maior conhecimento dos problemas das populações e a possibilidade de contar com os seus contributos no importante processo de elaboração do Orçamento Municipal.

Assim, consideramos que seria possível uma melhor adequação das propostas de investimento e das prioridades às necessidades da população e o desenvolvimento de uma dinâmica participativa de grande potencial educativo e formativo para a cidadania. A Autarquia poderia gerir melhor as expectativas das pessoas, pois estas perceberiam quais os meios e os recursos disponíveis. Desta forma, poderia aprofundar-se o nível de conhecimento e de informação dos cidadãos sobre o exercício governativo e elevar-se o nível de consciência sobre as restrições que o Executivo sente para responder a todas as solicitações,

o que poderia favorecer as relações de cooperação entre eleitos e munícipes, diminuindo a contestação social gratuita que por vezes ocorre.

Com o aumento da participação no Orçamento Participativo, o resultado esperado é, ainda, promover o rigor e a transparência nos processos de decisão, e encontrar modos eficazes de prevenir a corrupção, o tráfico de influências e a violação das regras de imparcialidade, como modo de restabelecer a credibilidade por parte dos cidadãos nas instituições municipais.

3.3.4. O Alargamento da Componente Orçamental do Orçamento Participativo

A Inclusão de uma Parcela Dedicada às Despesas de Funcionamento

Como referimos, determinadas despesas de investimento têm implicações em termos de despesas de funcionamento, sendo por vezes difícil à população destrinçar as diferenças entre ambas, o que pode ser um factor inibidor da cooperação e gerar uma participação pouco esclarecida. Daí que tenhamos apresentado a proposta de que o Orçamento Participativo deveria incluir as duas componentes orçamentais: investimento e funcionamento. Esperamos, desta forma, motivar o envolvimento dos munícipes lisboetas, contribuir para uma participação mais esclarecida, e aprofundar a discussão das necessidades e prioridades da cidade de Lisboa.

O Aumento da Parcela Dedicada ao Orçamento Participativo

Ao se considerar que a Autarquia deveria aumentar, de ano para ano, o valor do montante do Orçamento Municipal destinado ao Orçamento Participativo, o resultado esperado é incentivar e incrementar a participação e, por conseguinte, aumentar a credibilidade do processo.

A Discussão da Componente Orçamental da Receita

No primeiro capítulo, referimos que os direitos sociais assentam no sistema fiscal e nas contribuições sociais da actividade económica e laboral, encarados como instrumentos de solidariedade cívica para o estabelecimento dos direitos da cidadania, daí que o aumento dos direitos sociais representa um acréscimo dos custos orçamentais do Estado, o que por sua vez se traduz num aumento das contribuições fiscais e sociais dos indivíduos e das empresas. Referimos também, que tal gera um conflito de expectativas entre o cidadão-

eleitor, que pretende uma maior abrangência dos benefícios sociais, e o cidadão-contribuinte, que pretende uma progressiva diminuição dos encargos fiscais sobre os seus rendimentos.

Ao assinalarmos que se deveria iniciar a discussão da componente orçamental da receita, a expectativa é sensibilizar a população para a origem dos recursos existentes e para a consciencialização de que todas as despesas do município têm origem na sua receita, ou seja, nas contribuições dos cidadãos. Entendemos que com um maior esclarecimento da origem das receitas disponíveis é possível gerar uma participação a nível da despesa mais esclarecida. Espera-se que a população efectue uma relação directa entre receita e despesa, de modo a que, ao solicitar o aumento da despesa, tenha em consideração o inerente acréscimo da receita. Em sentido inverso, espera-se que a população possa discutir a eliminação ou redução de um serviço em troca da descida de um imposto. Em suma, termos uma fiscalidade participativa.

3.3.5. A Criação do Orçamento Participativo da Juventude

A criação do Orçamento Participativo da Juventude pode permitir que o processo assuma um enfoque geracional, no sentido de implicar e responsabilizar os jovens na vida comunitária, procurando, deste modo, criar bases mais sólidas para o desenvolvimento da participação e do espírito de cidadania por parte das gerações mais novas. Prevê-se, assim, atrair mais jovens para a vida da comunidade e para a política. Entendemos o Orçamento Participativo da Juventude como um instrumento de educação para a democracia e para a cidadania, que pode permitir aos jovens conhecer as “regras do jogo” e, assim, continuarem a participar, mesmo depois de não verem os seus projectos aprovados. Deste modo, adquirem uma aprendizagem directa das regras da democracia. Como a formação e a mobilização no âmbito do Orçamento Participativo acontece no espaço da escola, consideramos que os jovens tendem a participar mais no processo, definindo o destino de parte do Orçamento Municipal.

Com o Orçamento Participativo da Juventude espera-se incrementar o diálogo com as comunidades educativas e promover reuniões de gestão participada, incentivando a construção em parceria de projectos virados para a educação para a cidadania. Pode, assim, assumir-se como um promotor da educação, que entendemos ter um papel estratégico na comunidade, e incrementar junto dos jovens a relação com a gestão pública, cujo instrumento deter-

minante é o Orçamento Municipal. Em simultâneo, espera-se envolver mais camadas da população, quer no Orçamento Participativo da Juventude quer no Orçamento Participativo existente, uma vez que ao aumentar a sua divulgação no interior das comunidades educativas, é possível atingir não só os alunos, os professores e outro pessoal educativo, como também os pais e restantes familiares e amigos dos alunos.

O resultado esperado é o fomento de uma dinâmica formativa de promoção da cidadania, em que os envolvidos no Orçamento Participativo efectuem um conjunto de aprendizagens que alterem as convencionais relações de poder que se estabelecem entre eleitos e eleitores. Assim, possibilita-se a construção uma nova cultura política, assente em princípios de co-gestão, co-responsabilização e co-legitimação, que permite gerar um sentido comum, uma autonomia para a participação e novas formas de exercício do poder e da transparência governativa. Com o aprofundamento do processo, o impacto previsto é ampliar o processo de construção da cidadania e contribuir para uma participação informada e responsável no Município de Lisboa.

3.3.6. O Aumento da Coesão e da Solidariedade Territorial

Entendemos o Orçamento Participativo também como um instrumento estratégico de redistribuição de recursos e de poder. Com o aumento da participação no processo, o resultado esperado é obter uma maior distribuição dos produtos do desenvolvimento e uma maior coesão e solidariedade territorial. Espera-se que o Orçamento Participativo permita organizar melhor no território de Lisboa a oferta de bens e serviços, de modo a que se beneficiem as comunidades com necessidades mais urgentes, tornando a comunidade mais participativa e mais solidária. Prevê-se que todos os envolvidos adquiram um maior conhecimento sobre o território, o que facilitaria a adopção de medidas mais consensuais por parte do poder político. Espera-se uma menor preocupação com as necessidades pessoais, individuais e locais e a construção de uma visão mais integrada do território. Em simultâneo, prevê-se construir uma cidade mais inclusiva, que combata a marginalização e que promova a integração das minorias.

O resultado esperado é que através da discussão e do confronto de opiniões os municípios decidam em conjunto quais as zonas da cidade onde é prioritário intervir, e que abduquem, no Orçamento daquele ano, de investimen-

tos no seu bairro em benefício de outro com carências mais urgentes e profundas. Assim, o impacto previsto com o aumento da participação é a promoção de uma democracia com maior capacidade redistributiva e mais solidária. Desta forma, a expectativa é promover a inclusão social e a superação das desigualdades, e contribuir para a dinamização de um processo de mobilização cidadã e transformação social global.

CONCLUSÃO

No processo de modernização da Administração Pública portuguesa e tendo como objectivo aumentar a eficiência dos seus serviços, bem como a sua equidade e transparência, procedeu-se à sua informatização. Criaram-se sítios na internet que facilitam o acesso à informação por parte da população, permitindo em muitos casos a prestação de alguns serviços. Além disso, estas páginas na internet contemplam também espaços para que a sociedade civil se manifeste sobre processos em consulta pública, começando assim a abrir novas modalidades de participação social e política. A internet pode favorecer o contacto entre os cidadãos e a Administração Pública (Cardoso, Costa, Conceição e Gomes, 2005).

Contudo, comparando com a média europeia, a utilização destes recursos por parte dos portugueses é escassa. Em Portugal, cerca de 29% da população é utilizadora da internet, 10% tem tentado aproximar-se e 61% não é utilizadora. Tal deve-se, sobretudo, à desigualdade em termos educacionais e culturais da população, uma vez que os estudos apontam para o facto da população mais utilizadora da internet ser a que tem maior nível de escolaridade, com incidência na com qualificação académica, e de esta ser a que se envolve mais na vida pública. Portugal é dos países da União Europeia que apresenta níveis de literacia mais baixos, o que pode explicar, em parte, o défice de utilização da internet e de participação na vida pública, traduzindo, de certo modo, a distância que pautas as relações entre a população e o Estado (Cardoso, Costa, Conceição e Gomes, 2005).

Segundo os estudos, os utilizadores da internet são os que pertencem a um maior número de associações e mais nelas participam, são os que mais aderem a campanhas de solidariedade e têm maior participação cívica e social. Quanto à mobilização colectiva, tendem a aparecer como cidadãos mais convencidos de que é possível influenciar as decisões políticas e os acontecimentos

mundiais se para isso se mobilizarem, e por isso são mais interventivos social e politicamente. Portanto, pode afirmar-se que “a internet não só potencia novas oportunidades de participação e contacto com as diferentes estruturas de poder, como também os seus utilizadores se apresentam como cidadãos mais interessados, participativos e mobilizados para a acção individual e colectiva. Sendo estes, como se sabe, os mais jovens e escolarizados, podem antever-se aqui grandes transformações na forma como a cidadania poderá vir a ser exercida no contexto da sociedade em rede”. A sociedade portuguesa é uma sociedade em rede em transição (Cardoso, Costa, Conceição e Gomes, 2005).

O aparecimento e a rápida vulgarização da Internet estimulou diálogos, encurtou distâncias, democratizou informações e expandiu as relações humanas, permitindo a criação de espaços e comunidades virtuais numa sociedade onde tudo fazia prever o aumento do individualismo e a redução da solidariedade. A tecnologia passou a ser parte integrante da vida em comunidade e incrementou a participação social. A Administração Pública tem agora a oportunidade de reorientar a sua actividade para novas comunidades de serviço público, mais perto das necessidades e do quotidiano dos cidadãos, permitindo fomentar a democracia e a cidadania activa. Devemos, contudo, ter em atenção que o essencial do serviço público é o acesso universal aos direitos de cidadania, o que implica utilizar as TIC para prestar melhores serviços a todos os cidadãos, independentemente das suas diferenças sociais, etárias, culturais, geográficas e capacitivas. A Administração Pública tem, assim, a missão de colocar as TIC ao serviço de todos os cidadãos e não apenas de uma minoria privilegiada, combatendo o fosso entre os info-dominantes e os info-dominados e combatendo a exclusão social gerada com o aparecimento das novas tecnologias. Daí a importância que a Administração Pública actual dá ao atendimento pessoal como forma de lutar contra a info-exclusão (Vidigal, 2003).

O processo do Orçamento Participativo de 2009 da Câmara Municipal de Lisboa foi em exclusivo efectuado através da internet, o que no nosso entender foi o principal motivo para a reduzida cooperação no mesmo e para a participação tendencial dos grupos mais escolarizados e esclarecidos da população. Consideramos que tal também se reflectiu na apresentação das propostas e na votação dos projectos, em que, não obstante existirem na cidade inúmeras carências a nível social, educativo e outras, algumas referentes a necessidades básicas da população, o projecto mais votado foi o da construção das pistas

cicláveis. Não questionamos no presente estudo a necessidade ou importância dos projectos aprovados, mas assinalamos que tal se deveu ao facto da população que mais participou ter sido a mais escolarizada, informada, esclarecida e informatizada, e a com maior capacidade organizativa e interventiva na cidade.

Por isso, sublinhamos que se deveria reflectir sobre estes dados. Evidenciamos que em Lisboa existe um problema de fundo, que reside no facto da sua população, apesar de se encontrar entre as mais escolarizadas do país, ainda apresentar um défice de escolarização e uma elevada percentagem de info-excluídos em relação à média europeia. Consideramos que tal se traduz num duplo desafio para a Autarquia: 1) ir ao encontro da população menos escolarizada, informada, esclarecida e informatizada; 2) promover a escolarização, a informação, o esclarecimento e a informatização da população. Entendemos que deveria existir por parte da Autarquia uma maior preocupação em promover a participação cívica e a info-inclusão. Deveria, por isso, ser incentivado o contacto da população com as novas tecnologias da informação e da comunicação, proporcionando-lhe, por exemplo, cursos de informática, em particular destinados à população mais idosa. Tal poderia ser efectuado de várias formas, mas sobretudo, recorrendo a parcerias com as Juntas de Freguesia.

O relatório de avaliação do Orçamento Participativo de 2009, apresentado pela Câmara Municipal de Lisboa, refere que o mesmo foi considerado muito positivo pelos vários actores, e que deu passos concretos no sentido de permitir um nível deliberativo de decisão e maior transparência e retorno da informação aos cidadãos. Com o presente estudo, esperamos, por um lado, trazer para o debate político o maior número possível de participantes, sem quaisquer tipo de restrições, por outro, esperamos obter um aumento da qualidade da própria participação, com a possibilidade de a alargar, para além do voto, às diferentes áreas da vida sociopolítica do território de Lisboa. Com este incremento da participação activa esperamos também, de forma indirecta, obter um aumento da participação nos actos eleitorais.

Consideramos que o processo participativo tem uma dimensão societária, daí poder contribuir para a construção de uma sociedade civil forte, organizada e mobilizada para debater com a classe política as opções mais válidas para a satisfação das necessidades das pessoas e dos territórios. Sublinhamos que para implementar o Orçamento Participativo em Lisboa foi essencial uma vontade política, mas para que o mesmo seja sustentado e apropriado pela popula-

ção será necessária uma sociedade civil forte e participativa, de forma a não ficar vulnerável às alternâncias democráticas e às lutas político-partidárias.

Entendemos que esta atitude de abertura aos cidadãos demonstra um misto de ousadia e humildade por parte dos políticos, na medida em que estes pedem a opinião sobre a sua actuação, perguntam qual a prática mais correcta e partilham com a população as suas angústias, promovendo um permanente envolvimento com a mesma. Deste estudo, o que para nós ressalta é que o mais importante é tornar mais participada a gestão municipal e fazer com que as pessoas se aproximem mais desta, podendo mesmo referir que num período de contenção orçamental este processo pode permitir uma gestão participada da crise.

Assinalamos que com o aprofundamento do Orçamento Participativo os políticos podem aumentar a sua legitimidade, os técnicos e funcionários podem melhorar a eficiência do seu trabalho e o seu significado social, a sociedade civil pode ver os recursos investidos serem melhor utilizados e os cidadãos podem contribuir de forma produtiva para a tomada de decisões e para a gestão local. Pelo exposto, consideramos que a implementação do projecto apresentado pode permitir que a Câmara se coloque mais perto dos munícipes e que estes a encarem como uma parceira e não como uma entidade distante. Em suma, contribuir para a aproximação da Câmara Municipal de Lisboa aos seus munícipes e para o aumento do envolvimento dos cidadãos na vida do Município de Lisboa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2006) *Boas práticas no sector público*, Lisboa, ST & SF.
- Allegretti, Giovanni e Massimo Allulli (2007), "Os Orçamentos Participativos em Itália: Uma 'ponte' para a construção do Novo Município", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 77, Coimbra.
- Antunes, Eugénio (2003), "As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Barbalet, J.M. (1989), *A cidadania*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Bilhim, J. (1998), "Problemas da gestão por objectivos na Administração Pública portuguesa", in *Gestão por objectivos na Administração Pública*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Blau, Peter M. (1971), "O Estudo Comparativo das Organizações", in Campos, Edmundo (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Cabannes, Yves e Sérgio Baierle (2004), "Financiamento Local e Orçamento Participativo", Documento Base para o Seminário de lançamento da REDE URB-AL n.º 9, Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre.
- Cabannes, Yves (2009), *72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo*, UNHabitat/Projecto Orçamento Participativo Portugal, Lisboa.
- Câmara Municipal de Lisboa (2007), *Regimento da Câmara Municipal de Lisboa*, disponível em: http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/37_Regimento.pdf.
- Câmara Municipal de Lisboa (2008), *Carta de Princípios do Orçamento Participativo do Município de Lisboa*, disponível em: http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/Carta_Principios.pdf.
- Câmara Municipal de Lisboa (2009), *Orçamento Participativo 2009 - Relatório Final*, disponível em: http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/Relatorio_Final_op_2009.pdf.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública: modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Cardoso, Gustavo, António Firmino da Costa, Cristina Palma Conceição e Maria do Carmo Gomes (2005), *A sociedade em rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras - Editores.
- Carneiro, Roberto (2003), "Globalização, governança e cidadania", in Gomes, Maria Teresa Salis (coord.), *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, INA.
- Castells, Manuel (2005), "A sociedade em rede", in Cardoso, Gustavo, António Firmino da Costa, Cristina Palma Conceição e Maria do Carmo Gomes, *A sociedade em rede em Portugal*, Porto, Campo das Letras - Editores.
- Corte-Real, Isabel (2003a), *Descentralização e reforma administrativa*, Oeiras, Celta Editora.
- Corte-Real, Isabel (2003b), "Introdução", in Gomes, Maria Teresa Salis (coord.), *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, INA.
- Dahrendorf, R. (1994), "The changing quality of citizenship", in B. Steenbergen (ed.), *The Condition of Citizenship*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), "The New Public Service: An Approach to Reform", *International Review of Public Administration*, vol. 8, no. 1.
- Dias, Nelson (2008a), *Orçamento Participativo - Animação Cidadã para a Participação Política*, São Brás de Alportel, Associação In Loco.
- Dias, Nelson (Org.) (2008b), *Actas do I Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo*, Camarate, Associação In Loco e Câmara Municipal de Brás de Alportel.
- Dreyfus, F. (1999), "What kind of citizen for what kind of a state?", in L. Rouban (ed.), *Citizens and the new governance: beyond new public management*, Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokio, Washington, Ios Press.
- Fonseca, Fátima (2003), "Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Giauque, David (2003), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69.
- Gomes, João Salis (2001), "Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

- Gomes, João Salis (2003), "A avaliação de políticas públicas e a governabilidade", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, Maria Teresa Salis (2005), "Comunicação para uma democracia participada", in Gomes, Maria Teresa Salis (coord.), *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, INA.
- Gouldner, Alvin W. (1971), "Conflitos na Teoria de Weber", in Campos, Edmundo (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Hall, Richard H. (1971), "O Conceito de Burocracia: Uma Contribuição Empírica", in Campos, Edmundo (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Imaginário, Luís (2003), "A cidadania ensina-se ou aprende-se?", in Gomes, Maria Teresa Salis (coord.), *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, INA.
- König, K. (1999), "Good governance - as steering and value concept for the modern administrative state", in J. Corkery (ed.), *Gouvernance: concepts et applications*, Bruxelles, IISA.
- Misha, Ramesh (1995), *O Estado-Providência na sociedade capitalista*, Oeiras, Celta Editora.
- Montalvo, António Rebordão (2003), *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*, Coimbra, Almedina
- Moro, Giovanni (2003), "The citizen's side of governance", in Gomes, Maria Teresa Salis (coord.), *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, INA.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), "Estado, modernidade e cidadania", in A. F. Costa e J.M.L Viegas (orgs.), *Portugal, que modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Modernização da Administração Pública e poder político", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), "A responsabilidade e cidadania na Administração Pública", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- OCDE (2001), *OECD Public Management Policy Brief no. 9*, retirado de www.oecd.org/puma.
- OCDE (2005), "Citizens as partners: information, consultation and participation in policy-making", in Gomes, Maria Teresa Salis (org.), *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, INA.
- Pereira, Luís (2003), "A Administração Pública e a sociedade da informação", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Peters, B. Guy (2001), "De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *The Indian Journal of Public Administration*, vol. 39, no.4.
- Quertainmont, P. (1996), "Rôle et fonctionnement de l'Administration", in *L'Administration en 7 questions: actes de la journée d'études du 22 Mars 1996*. Institut Coöremans, École des Hautes Études d'Administration, Bruxelles, Bruylant.
- Rocha, J.A.Oliveira (2001), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Justice", *Politics and Society*, 26, 4, Sage Publications.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Democracia e Participação - o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto, Edições Afrontamento.
- Sintomer, Yves (2007), "O Panorama dos OP na Europa", in *Curso de Formação Os Orçamentos Participativos na Europa: uma apresentação não convencional*, Centro de Estudos Sociais, Coimbra.
- Sousa, Carlos (2003), "Administração de proximidade e o exercício da cidadania", in Gomes, Maria Teresa Salis (coord.), *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, INA.
- Tavares, José F. F. (2003), "Gestão pública, cidadania e cultura da responsabilidade", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração*, Oeiras, Celta Editora.

- Vidigal, Luís (2003), "A cidadania activa e as novas comunidades virtuais. O papel das TIC no relacionamento entre o Estado e o cidadão", in Gomes, Maria Teresa Salis (coord.), *A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, INA.
- Weber, Max (1971), "Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal", in Campos, Edmundo (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA:

Constituição da República Portuguesa.

Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro.

Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro

WEB-SITES:

www.ces-uc.pt

www.cm-lisboa.pt

www.cm-odivelas.pt

www.cm-palmela.pt

www.cm-sbras.pt

www.in-loco.pt

www.op-portugal.org

Inovação na microiniciativa

Carlos Ribeiro*

Palavras-chave: inovação, microiniciativa, empreendedorismo, micro-negócio, microempresas, mercado, empreendedorismo de base local

RESUMO

Quando falamos de microiniciativa e inovação, falamos de quê?

Ter da microiniciativa um entendimento que a associa ou equipara à criação e desenvolvimento de actividades económicas realizadas por microempresas é ter uma visão limitada. O conceito é muito mais alargado e diversificado, integrando outras vertentes para além da estritamente empresarial, como o associativismo ou o voluntariado.

Da mesma forma, ao falarmos de inovação sem ter em conta, na vertente mais empresarial, todo um conjunto de factores condicionantes de uma estratégia

* Animador de Comunidades de Prática, Redes e Oficinas de Projectos; carlosvalribeiro@sapo.pt; facebook.com/charlesmoriz

de negócio, normalmente menosprezados, revela falta de criatividade . As microiniciativas alimentam-se dos mercados, pelo que não podem ignorar as suas dinâmicas nem os factores de desajustamento entre a oferta e a procura.

ABSTRACT

When we speak of microiniciativa and innovation, we speak of?

Have an understanding of microiniciativa the associate or equate the creation and development of economic activities performed by small businesses is to have a limited vision. The concept is much broader and diverse, incorporating other aspects beyond the strictly business, such as associations or volunteering.

Likewise, when we talk about innovation without taking into account the business side more, a whole set of conditioning factors of a business strategy, often overlooked, shows a lack of creativity. The microiniciativas feed markets, and therefore can not ignore its dynamics nor the factors of mismatch between supply and demand.

RÉSUMÉ

Quand nous parlons de microiniciativa et de l'innovation, on parle de?

Avoir une compréhension des microiniciativa l'associé ou l'assimiler à la création et le développement des activités économiques réalisées par les petites entreprises est d'avoir une vision limitée. Le concept est beaucoup plus large et diversifiée, intégrant les aspects d'autres au-delà du strictement morale ou une association en tant que bénévole.

De même, lorsque nous parlons de l'innovation sans tenir compte de l'aspect commercial de plus, un ensemble de facteurs déterminants d'une stratégie d'entreprise, souvent négligé, montre un manque de créativité. Les marchés d'alimentation microiniciativas, et donc ne peut pas ignorer sa dynamique, ni les facteurs de déséquilibre entre l'offre et la demande.

A microiniciativa apresenta-se comumente associada à criação de actividades de natureza principalmente económica sendo até referenciada num elevado número de casos por relação à criação de microempresas. Trata-se de uma abordagem compreensível mas demasiado restrita para ilustrar o empreendedorismo de base local que encontra campos de expressão bem mais amplos e mais diversificados. O campo associativo, por exemplo, representa um domínio de microiniciativa local que assume uma importância maior quando se trata de dinamizar os territórios e promover acções com influência actual e futura das comunidades. Outro campo de actuação não-directamente empresarial prende-se com os clubes e iniciativas cidadãos relacionadas com o voluntariado, o microfinanciamento solidário e a aprendizagem ao longo da vida. Numa modalidade menos estruturada e menos permanente em matéria de estrutura podemos ainda incluir neste lote de campos propícios para a microiniciativa local os eventos não ordinários e fomentados por grupos de cidadãos.

Como inovar na criação de novas actividades empresariais, na promoção de novas associações, no incentivo à acção organizada mas relativamente informal de grupos de cidadãos e ainda na organização de eventos com forte impacto na imagem das localidades que desejam ser competitivas e empreendedoras?

A inovação no campo empresarial é uma matéria que ocupa as teses e as preocupações dos académicos e dos operacionais das empresas mas também da Administração que entende este tema como crucial para a competitividade global da economia. Regularmente surgem novas ideias e novas propostas sobre o tema. Assume-se agora, sem hesitação, que a competitividade das empresas não assenta exclusivamente numa moderna base tecnológica combinada com as competências colectivas dos seus recursos humanos sendo que o factor inovação surge inevitavelmente a par e na mesma ordem de importância dos outros.

Mas na micro iniciativa local que margem existe para combinar factores tão exigentes como os da tecnologia avançada, das competências colectivas e da inovação? Qual é o real poder do pequeno empresário local para integrar no seu negócio de proximidade estes elementos desde a fase inicial do seu projecto?

De uma forma geral a catalogação de um micro negócio como inovador advém do seu posicionamento exterior ao que se convencionou apelar de saturação do mercado local e conseqüentemente de não assumir o carácter de negócio de imitação. Se a nova actividade empresarial lançada não se inscreve na oferta

existente e se é o próprio mercado local que o projecto tem que activar, criando novas dinâmicas e impulsionando uma nova clientela, então entende-se que o status quo foi rompido e que a nova iniciativa contribui para a inovação local.

Mas será suficiente este preenchimento de uma lacuna do mercado para a microiniciativa ser conotada com a inovação?

Numa abordagem meramente quantitativa podemos afirmar que sim. Mas numa óptica mais qualitativa e tendo por base uma visão mais estratégica das dinâmicas locais exige-se que a nova actividade lançada apresente mais-valias inquestionáveis e que contribua para alguma mudança e progressão, no sentido da modernização do tecido empresarial local.

Em que bases pode então ser alicerçada a inovação num Plano de Negócios de uma microiniciativa de base local?

Na estratégia global do negócio importa acautelar abordagens de risco e desenvolver uma acção que concilie uma atitude visionária, audaz e criativa com as dinâmicas dos mercados que não são compatíveis com desajustamentos gravosos entre a oferta e a procura:

- **Glocal:** uma justa avaliação das relações glocais: uma ideia brilhante e criativa em Nova York ou Paris pode não ter qualquer aceitação noutros contextos menos cosmopolitas;
- **Moda:** uma demarcação ajustada entre o conceito de inovação e os fenómenos meramente de moda e conjunturais que, aparentando uma base inovadora, são na realidade dinâmicas de ciclo curto, condenadas a desaparecer a breve trecho;
- **Rupturas:** um justo equilíbrio entre as necessidades e expectativas de melhoria, de evolução, de novidade dos clientes e o grau de ruptura que a inovação introduz nos hábitos e na cultura de consumo nos grupos intermédios de consumidores;
- **Imitação:** uma relação criativa com a imitação. O local tende a seguir tendências, a imitar, não é geralmente iniciador de grandes mudanças e raramente assume posições de liderança na inovação. Mas nem sempre é caso, veja-se nas iniciativas de eventos (festivais, mostras locais, etc).

Para além do risco intrínseco à inovação nos negócios e da avaliação genérica que dele se impõe realizar importa ponderar as formas que a inovação pode assumir e investir fortemente nessa opção, focalizando as acções e con-

centrando os esforços e recursos num determinado domínio. É difícil inovar em todas as áreas de um determinado negócio. E sobretudo é difícil de assumir investimentos elevados em simultâneo porque, importa dizê-lo, a inovação paga-se! Traz custos acrescidos e deve ser avaliada na relação custo/benefício de forma muito categórica.

As áreas mais comuns nas quais podem ser consideradas iniciativas para a inovação são:

- **A localização:** arriscar uma nova relação entre o espaço, o quadro territorial, o enquadramento funcional e actividade empresarial a desenvolver, pode ser um bom ponto de partida para a inovação num determinado negócio. Hoje existem estádios de futebol que acolhem incubadoras de empresas; em alguns, os camarotes são verdadeiros centros de negócios entre as empresas e os seus clientes com paixão clubista. Os aeroportos, as estações dos diversos tipos de transportes públicos, acolhem cada vez mais espaços comerciais e de serviços na hora que ajustam os ritmos dos clientes à prestação de serviços;
- **Produto:** o investimento na criação e lançamento de um produto inovador exige um elevado investimento, quer no domínio da investigação e da sua concepção, quer nos testes posteriores para validar o seu lançamento no mercado. Sabendo-se que os produtos a lançar serão aqueles que os consumidores considerarão melhor responder às suas expectativas futuras, os processos de auscultação, estudos de mercado e de testes preliminares de identificação e satisfação são determinantes. Na micro iniciativa esta abordagem sofisticada e complexa torna-se de todo impossível, mas pode ser encarada de forma mais pragmática. No caso, trabalhar com amostras mais restritas como os círculos familiares, de amigos e de colegas de profissão, pode ser uma solução, sem custos e com aspectos operacionais muito facilitados. Mas importa prevenir processos demasiado “familiares” e precaver distorções de uma informação que contenha abordagens facilitadoras e até inquinadas com factores afectivos provenientes das relações de proximidade. Mas na pequena produção artesanal, de base local, é possível utilizar o conceito de teste remetendo para outros intervenientes que não o produtor directo a recolha de opiniões sobre o produto. Deixar o produto que se deseja lançar no hotel ou no restaurante local para ser consumido gratuitamente durante um pequeno período,

com a contrapartida do compromisso da organização escrita das observações produzidas; entregar a um grupo teste de alunos numa determinada turma uma amostra e repetir a operação com um segundo grupo; convidar responsáveis de empresas e de outro tipo de organizações para uma sessão de demonstração – degustação para apresentar *in loco* propostas, por exemplo de *catering*, que serão comentadas informalmente na ocasião. Estas são hipóteses para produtos alimentares inovadores de confecção artesanal e local (compotas, sobremesas, refeições rápidas saudáveis, etc) que precisam de uma validação para serem lançados no mercado. Noutros domínios de actividade estas abordagens locais são de facto mais difíceis, quando se fala de novos produtos.

Mas o lançamento de produtos inovadores em territórios de proximidade pode acontecer por algumas vias:

- a recuperação de tradições locais que podem ser a base para novos produtos, sendo o ponto de partida valorizado com mais-valias como o *design*, a embalagem, o ajustamento a critérios ambientais ou a sua adaptação para actuais formas e locais de consumo, mantendo a essência do produto no que o distingue como tradicional;
- o desenvolvimento de novas propostas de consumo para ocasiões festivas das comunidades locais, ou seja aproveitar a dinâmica festiva para promover novas soluções nos diversos domínios do quadro festivo existente.
- **Tecnologia:** inovar a nível local ou em negócios de pequena escala, por via da tecnologia a ser utilizada na actividade a desenvolver, significa actualmente, antes de mais, introduzir as tecnologias de informação e de comunicação nos processos ou na gestão das actividades. É principalmente neste campo que a tecnologia promove uma diferenciação inovadora. Mas não será o único. De qualquer forma importa clarificar que sendo uma base forte para numa primeira fase constituir-se como vantagem distintiva, o seu ciclo de durabilidade pode ser curto e a opção por este tipo de demarcação dos concorrentes implica uma atitude de vigilância organizada e uma acção sistemática e permanente de actualização. Por exemplo as soluções de *e-commerce* ligadas ao comércio sedentário assumem cada vez maior presença nas formas modernas de comercialização. O espaço loja é cada vez mais uma área logística, pensado mais como *show-room* e menos como espaço de venda e a dinâmica comercial

ocorre nas complementaridades dos espaços e das formas de comunicação. Estas apostas que necessariamente estão focalizadas em alguns segmentos-alvo de determinados mercados exigem uma grande flexibilidade e adaptação a novos ritmos de acção comercial, não sendo pois a tecnologia, apesar da sua importância decisiva, que um dos elementos do processo de inovação;

- **Serviço:** o serviço surge como o campo com maior potencial para a inovação nos negócios de proximidade. Sabendo-se que o serviço assume antes de mais uma lógica de co-produção, de coligação, de cumplicidade activa com o cliente na operação da sua realização, existem nesta base margens elevadas para abordagens subjectivas e criativas que dependem do grau de voluntarismo e empenhamento, mas também de profissionalismo de fornecedor do serviço, mas dependem ainda da interacção que o cliente acaba por desenvolver no processo e que estrutura a continuidade do mesmo. Como identificar necessidades de serviço em áreas de actividade existentes? Como lançar um novo serviço procurando uma clientela base que viabilize a sua experimentação em escala suficientemente significativa, que justifique a iniciativa? Os serviços complementares como as entrega a domicílio, as fiscalizações preventivas, a assistência sem horas, os apoios pós-venda a distância, as facilidades de pagamento etc., podem ser objecto de inovação sobretudo na forma como são realizados, pela estratégia de relacionamento que é desenvolvida e pela abordagem personalizada que é concretizada. Neste caso para além do “espírito de serviço” contam as pessoas concretas que realizam os serviços e a formação que é ministrada;

No lançamento de um novo serviço, vejam-se os serviços de proximidade às famílias e às empresas, o processo assenta antes de mais da capacidade de escuta activa e de instalação de sistemas informais de recolha e organização da informação. A matéria prima para a inovação em serviços de proximidade são as dificuldades repetidas dos potenciais clientes. Compreende-se que tem sentido a realização de um serviço de compras para pessoas idosas com mobilidade reduzida quando se verifica que as dificuldades de mobilidade representam uma agravamento nos custos que advém da impossibilidade de serem combinadas compras de abastecimento com compras quotidianas. A margem económica existindo e os

efeitos de escala verificando-se, podem ser accionadas iniciativas que resultam em vantagem para o cliente e viabilizam uma nova actividade profissional e empresarial;

- **Imagem:** a construção de uma imagem que facilita os processos de comunicação e que estrutura uma determinada representação no potencial cliente composta por ingredientes de modernidade, eficácia, organização, disponibilidade, enfim, de um conjunto de atributos que surgem no chamado *Top of Mind* dos que procuram uma determinada solução para um determinado problema, assume cada vez mais uma importância estratégica na inovação nos negócios locais. Os laços de familiaridade sólidos e marcados pela fidelização que existiram no passado, entre operadores locais e clientes de proximidade, antes da grande distribuição ter provocado a revolução nos hábitos de compra que provocou, deram agora lugar a relações profundamente instáveis cujos efeitos podem ser minimizados por estratégias de imagem muito consistentes e que criam vantagem na comunicação com os clientes. Este é também um campo para a inovação nos mercados locais, podendo a opção de imagem muitas vezes assentar em referências locais – os produtos da terra – , ou familiares – as soluções da Avó, mas com uma abordagem global e uma forte componente persuasiva e até afirmativa na estratégia de comunicação;
- **associação:** esta abordagem da inovação pela plataforma associativa pode ser conotada com as lógicas do *franchising*, sendo de admitir, que estando por relação à escala de proximidade aqui considerada, o conceito de *franchising* social teria todo o sentido na sua aplicação. Ou seja, os mecanismos de associação sendo integradores como se impõe numa contratualização vertical, eles devem permitir a expressão de especificidades locais e garantir que a mais-valia do processo associativo para o promotor da inovação respeite o carácter intrinsecamente local da iniciativa e favoreça a sua consolidação como tal.

São estes os termos de uma processo global de inovação na micro iniciativa global, na vertente mais empresarial, sendo certo que seria útil realizar a mesma reflexão nas vertentes mais associativas e nos eventos esporádicos de base local, para estabelecer um painel de conjunto para a promoção da inovação numa abordagem territorializada.

