

# MECANISMOS DE ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA APLICAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO LOCAL

**Fátima Fonseca**

*Técnica superior jurista da Câmara Municipal de Lisboa. Mestre em Administração e Políticas Públicas pelo ISCTE*

## **Gestão pública e cidadania: do *red tape* ao *tape management***

Nas democracias ocidentais modernas, os Estados-nação e as administrações públicas têm vindo a perder o seu monopólio tradicional no exercício das funções de governo (Moro, 2001). Este fenómeno deve-se não só aos conhecidos fenómenos de globalização, mas também aos processos através dos quais o próprio Estado deslocou parte do seu poder para fora da sua esfera imediata através do *empowerment* das comunidades locais e da sociedade civil.

Tudo parece indicar que o Estado burocrático está a mudar, precisamente no sentido a que alguns chamam governação em rede (Rocha, 2001), pretendendo assim designar o processo pelo qual o Estado mantém a sua posição central no sistema político unicamente para pilotar redes de actores dinâmicas que agem em parceria e que se influenciam reciprocamente. Neste quadro, o exercício democrático do poder vai muito além do mero cumprimento dos procedimentos formais institucionalizados da democra-

---

*O presente texto é uma síntese da dissertação de mestrado, realizada sob a orientação do Professor Doutor Juan Mozzicafreddo.*

Revista de Administração Local, n.º 193; Janeiro - Fevereiro 2003

cia representativa. Com efeito, se é certo que se regista um declínio da ligação dos cidadãos aos veículos tradicionais de participação (eleitoral), regista-se também, em simultâneo, um aumento da participação política através de outros mecanismos (Zussman, 1997): os cidadãos pretendem, agora, intervir activamente nas políticas públicas desenvolvidas pelos vários níveis de poder. A utilização destes mecanismos, embora não constitua uma alternativa à democracia representativa clássica (Burns et al., 1994; Chevallier, 1999; Papadopoulos, 1999; Ranson e Stewart, 1989), pode esclarecer e completar a actividade dos órgãos representativos e, em simultâneo, permitir um controlo mais eficaz dos cidadãos sobre os eleitos, melhorando, assim, a credibilidade das instituições e a qualidade da democracia (Viegas, 2000).

Com efeito, nas democracias avançadas, o cidadão passou a "accionista do Estado", podendo não só contribuir para a mudança de administração nos períodos eleitorais (Bilhim, 2001) como receber permanentemente da administração a informação que a torna transparente e "accountable", assim como os meios de acção necessários a uma intervenção esclarecida. Procurando afastar-se das disfunções que no mundo anglosaxónico foram denominadas "red tape" mas não da burocracia enquanto modelo de organização que é um dos instrumentos que um Estado democrático tem ao seu dispor para garantir a igualdade e equidade de tratamento e limitar as assimetrias introduzidas pelo mercado (Mozzicafreddo, 2001b), o novo modelo de gestão pública liga o modelo burocrático à sociedade civil, através da noção de "TAPE management" (Nakamura, 2001).

Ou seja, a gestão pública tende a assentar, não na aplicação linear de técnicas de gestão do sector privado, mas na introdução de formas de transparência, *accountability*, participação e equidade sobre o modelo burocrático, para o modernizar e minorar as suas disfunções. Este tipo de administração revela, como afirma Rouban (1999), um modelo administrativo mais sociológico, que transmite a especificidade do sector público e exprime o que torna as tarefas administrativas diferentes das outras tarefas de gestão. Podemos traçar, em termos muito sintéticos, um quadro da evolução que o contexto impôs à estrutura e às formas de actuação da administração pública, na seguinte figura:



**FIGURA 1 – A ADMINISTRAÇÃO CLÁSSICA WEBERIANA, A ADMINISTRAÇÃO MANAGERIAL E A ADMINISTRAÇÃO RECEPTIVA À CIDADANIA**

ADMINISTRAÇÃO CLÁSSICA WEBERIANA	ADMINISTRAÇÃO MANAGERIAL	ADMINISTRAÇÃO RECEPTIVA À CIDADANIA
Politicamente neutra, valoriza a ideia da competência técnica neutral	Preferência pela privatização em vez da prestação pública de bens e serviços	Em vez de comandar, serve: cidadãos e não clientes
O essencial da governabilidade é a distribuição de serviços públicos	Administração catalizadora	Partilha a responsabilidade e o serviço público (parceria)
A melhor estrutura organizacional é a burocracia centralizada (afasta clientelismo, aplica princípio da legalidade)	Administração pertencente à comunidade	Pensa estrategicamente mas age democraticamente
Programas implementados de cima para baixo	Administração produtiva e competitiva	Presta contas com referência, para além do mercado, à Constituição, aos valores comunitários, aos padrões profissionais de prestação de serviço e ao interesse do cidadão
Mecanismos de controlo descendentes	Administração dirigida pela missão	Valoriza a pessoa e não apenas a sua produtividade
Evita a participação dos cidadãos	Administração desburocratizada	Valoriza a cidadania, a qualidade do serviço público e a equidade acima da capacidade empreendedora
O administrador público não se envolve na definição das políticas	Administração descentralizada	Administração catalizadora e facilitadora do diálogo com os cidadãos e as suas redes: transparência, simplificação, participação
É uma extensão do poder político porque mera executora das políticas definidas exteriormente	Administração orientada para o cliente, os resultados e o mercado	
O administrador público preocupa-se apenas com a eficiência	Controlo pelo mercado em vez de controlo democrático	
	Gestão empresarial: adopta flexibilidade, downsizing e outsourcing/contracting out	
	Administração pró-activa	
	Separa claramente os políticos dos gestores	
	Liderança profissional	

Fonte: Adaptado de Bilhim (2001), Mozzicafreddo (2001a e b) e Rouban (1999)

Em síntese, podemos dizer que passámos da defesa de uma administração clássica, politicamente neutra, organizada como uma burocracia centralizada e que evita a participação dos cidadãos; para o fomento de uma administração gestonária, descentralizada, que, através dos modelos manageriais, importou um conjunto de técnicas e valores do sector privado, como a orientação para os resultados, o mercado e o cliente; e começamos agora, crescentemente, a conceber um outro tipo de administração, enriquecida pelas teorias da cidadania democrática (Bilhim, 2001) e que podemos definir como administração receptiva à cidadania, uma espécie de "terceira via" entre o modelo burocrático e o modelo managerial. Este modelo revela uma acentuada componente participativa e corporiza uma evolução rumo à "democracia administrativa", na medida em que os administrados, eminentemente passivos, tomaram-se cidadãos, que se pretendem parceiros activos de uma administração aberta à sua participação.

Em paralelo com as transformações da administração pública, registou-se a evolução e o alargamento dos direitos de cidadania, a partir do núcleo duro (Dahrendorf, 1994) dos direitos tradicionais (civis, políticos e sociais), rumo a um conceito em que se acentuam as responsabilidades de

participação cívica nas políticas públicas, através de um conjunto de mecanismos que vão sendo institucionalizados. Estes novos direitos pertencem à chamada "terceira geração de direitos humanos" e, desde os anos 70, têm sido atribuídos aos cidadãos para estender a protecção individual face à administração. Medidas como a simplificação das relações dos cidadãos com a administração, a redução do secretismo nas decisões administrativas ou a organização de consultas preliminares com o público em matérias urbanas e ambientais foram passos importantes e podem ser vistas como um alargamento dos direitos dos cidadãos numa democracia moderna (Dreyfus, 1999).

O conceito de boa governação, que se reflecte numa administração pública receptiva, revela uma noção de cidadania em que a característica dominante é o exercício, não de direitos e deveres no contexto do governo (na relação entre a sociedade civil e o Estado através da participação eleitoral) mas de poderes e responsabilidades nas políticas públicas (através da participação cívica) no contexto da governação do dia-a-dia (Moro, 2001). Isto porque os governos tomam cada vez mais consciência de que não podem conduzir e implementar políticas, por muito boas que sejam, se os cidadãos não as entenderem e apoiarem (OCDE, 2001d). O conceito de cidadania tornou-se, em suma cada vez mais complexo e multidimensional, com ênfase crescente dada às responsabilidades dos cidadãos, o que tem, naturalmente, implicações consideráveis na teoria e prática da Administração (Haque, 1999). Neste contexto, concluímos que a boa governação, mais do que ter instituições públicas eficientes, exige instituições que fomentem o exercício de uma cidadania activa. Foi precisamente para o estudo da forma como os sistemas político-administrativos se abriram à participação dos cidadãos, que pretendemos contribuir, utilizando duas perspectivas de análise centrais: o sistema político-administrativo local e o ambiente.

## **A Governação local**

É defendido por diversos autores que a governação local tem vindo a enriquecer a vida democrática. Por um lado, através dos mecanismos da democracia representativa clássica: a multiplicação das formas e ocasiões de participação (eleição dos órgãos representativos locais) e o elevado número de representantes eleitos fazem das autarquias locais verdadeiros "centros de aprendizagem da democracia", função que assumiu alguma



relevância em Portugal após a transição democrática (Martins, 2001: 17). Por outro lado, através do ensaio de novos mecanismos de participação (como referendos locais, intervenção de organizações não governamentais e grupos de interesse), potenciados pelos particulares laços de sociabilidade que se criam na comunidade local. Esta perspectiva tem sido sustentada por muitos autores, fundada em estudos empíricos. Por exemplo, Evans (2002), estudando seis casos de desenvolvimento protagonizados por comunidades urbanas, conclui que aquilo que lhes dá capacidade de agir é consistente com a perspectiva do capital social, sugerindo que a vivência prolongada numa determinada vizinhança e a existência de laços culturais comuns, assim como de vida associativa, estão ligadas à capacidade de agir colectivamente, evidenciando aquilo a que Putnam chama *civicness*, ou seja, o sentido cívico dos seus habitantes (Mela, 1999).

Como sustenta Chevallier (1999: 405-406), o fenómeno político apresenta algumas *nuances* ao nível local, pois vive-se na vida quotidiana. De facto, "a natureza das competências conferidas aos eleitos locais leva-os a agir sobre o quadro de vida dos seus concidadãos, a tocar as suas preocupações mais imediatas (...) esta qualidade particular do laço político ao nível local explica que se tenha procurado apoio nele para remediar a crise da representação política: a descentralização surgiu como o meio de compensar o défice de legitimidade política, aproximando o nível de decisão dos cidadãos". O local surge, assim, como uma importante esfera de poder dos cidadãos (Burns et al., 1994) e um dos pontos privilegiados para aplicação desta nova concepção da democracia.

Em Portugal, apesar de desde há muito existirem administrações locais, o reforço da autonomia e dos poderes das autarquias - no caso português, em particular do município - é um fenómeno relativamente recente e em crescendo. A Constituição de 1976 consagrou a autonomia local (artigos 6º e 235º da Constituição), concebendo o poder local como um poder político autónomo do poder político central, com órgãos representativos próprios e prerrogativas de auto-administração e auto-organização. Recentemente, o pacote legislativo aprovado em 1999 alargou as atribuições autárquicas, estendendo os domínios de actuação dos municípios através de transferência de atribuições da administração central (Bravo e Sá, 2000), num modelo de características contratualizadas, pois prevê-se que, anualmente, o orçamento de Estado fixe os recursos a transferir para os municípios para o exercício de novas competências.

Esta autonomização e a crescente transferência de competências para

as autarquias locais insere-se, assim, no âmbito mais vasto das transformações do Estado e da governação nacional, surgindo os sistemas políticos locais como um dos actores políticos que apresentam cada vez maior peso face ao Estado. E, na decorrência do aumento das suas áreas de intervenção e do aumento da complexidade da sociedade local e das exigências dos seus diversos actores, o sistema político-administrativo local apresenta, ele próprio, crescente complexidade, pelo que se fala cada vez mais em *governação local* para designar os novos modos de acção das autarquias em resposta aos desafios sócio-económicos (Burns et al., 1994). Segundo Martins (2001), a legitimidade democrática das autarquias locais permite-lhes optar por soluções que, em princípio, estariam vedadas a órgãos, por exemplo, da administração desconcentrada, adequando as características dos serviços públicos às especificidades das comunidades locais. As autarquias são, por este motivo, uma "fonte importante de inovação político-administrativa e de aumento de capacidade de resposta dos poderes públicos aos desafios com que são confrontados". Por isso, em muitos países europeus, o objectivo de aproximar a administração dos cidadãos conduziu à criação de infraestruturas municipais visando uma participação acrescida das populações na vida pública local.

A nossa análise visou determinar se o sistema político-administrativo local ainda é fechado, sendo governado numa espécie de *absolutismo representativo* (Blondieux et al., 1999), ou se, pelo contrário, nas palavras de Vries (2000), demonstra tendências visíveis de um sistema administrativo mais aberto, no qual a participação é mais do que retórica. O Município que seleccionámos para estudo foi Lisboa, um município de grande dimensão, pois não partilhamos a crença de que grandes autarquias não favorecem a participação. Com efeito, um estudo empírico realizado na Holanda em 1990 e mencionado por Martins (2001), demonstrou que os municípios de maior dimensão possuíam uma gestão mais transparente e investiam uma proporção mais elevada de recursos na educação cívica e na consulta da população, adoptando ainda mais regulamentos e pondo em prática mais medidas concretas visando garantir os princípios da abertura e transparência. É certo que estamos em Portugal e não na Holanda, mas nada nos faz supor que a realidade portuguesa será diferente neste aspecto particular, pelo que partimos da premissa de que os processos de governação local incluem uma componente de participação cívica que não varia em relação inversa com a dimensão do município.

Em 1989, Mozzicafreddo (et al., 1989), apresentando as conclusões de



um estudo sobre modelos de gestão e de legitimidade no sistema político local português, afirmava que a democratização política da sociedade no pós-25 de Abril (com o processo de descentralização do poder) e o alargamento das funções do Estado-Providência contextualizou um modelo de gestão e legitimidade do sistema político local assente em aspectos como a personalização do poder na figura do presidente da câmara e a gestão imediatista, directa e institucional, em que a componente participativa estava muito pouco presente e isto não apenas nas orientações e acções dos executivos camarários (escassos mecanismos de consulta regular, predominância de formas individualizadas de relacionamento) mas também por parte dos municípios, na sua peculiar articulação com a Câmara, exprimindo interesses sobretudo experimentais e limitados aos seus âmbitos específicos (Mozzicafreddo, 1989). Vejamos se esta tendência está a mudar.

### **As políticas ambientais ao nível local: a mobilidade sustentável em Lisboa**

O ambiente é uma área de política em que se constata à evidência novos processos de interacção entre governo e sociedade (Kooiman, 1993) pois, como afirma Schmidt (1999), impôs-se como factor do quadro objectivo em que todas as sociedades se movem e como motivação da vida social, nomeadamente política, nas sociedades modernas. Com efeito, um dos factores que contribuiu para a definição dos renovados espaços de intervenção da sociedade civil e que originou um correlativo alargamento do conceito de cidadania foi o aprofundamento da consciência ecológica, inicialmente agendada no espaço público pelos movimentos sociais ambientalistas e que foi institucionalizada com a atribuição aos cidadãos (e às suas organizações) de direitos ambientais e de deveres de intervenção pública. Os mecanismos de participação previstos no sistema jurídico, assumem, no caso português, uma importância de tal ordem que, para alguns autores, podemos mesmo afirmar que o Estado de direito contemporâneo é um verdadeiro "Estado de direito ambiental" (Canotilho, 1998 e 1999).

Contudo, examinados os estudos existentes sobre as representações e práticas ambientais dos portugueses, constatámos um panorama de fraca participação cívica. Fazendo apelo aos factores identificados por Vlachos (1998) como condicionantes da participação em matéria de ambiente, parece-nos legítimo concluir que:

- (a) o quadro legal relativamente avançado de direitos de participação em matéria ambiental não tem reflexos práticos significativos em termos de participação activa (o que traduz a distância entre o *país legal* e o *país real*, a que se referem Schmidt et al., 2000);
- (b) os cidadãos consideram que a acção do Estado em matéria de ambiente é ineficaz e querem uma maior intervenção por parte dos poderes públicos, sobretudo para fazer cumprir o quadro legal existente (função fiscalizadora e penalizadora, referida por Garcia et al., 2000 e Schmidt et al., 2000);
- (c) os cidadãos, sobretudo os mais jovens e com maior grau de escolaridade, também exigem do Estado um incremento da sua função pedagógica (Garcia et al., 2000), traduzida em maior informação e educação ambiental (Nave et al., 2000);
- (d) uma das causas do baixo número de cidadãos activistas, começando pela fraca militância nas associações ambientalistas, é precisamente, ao que tudo indica, a falta de concretização desta função pedagógica, o que é indiciado pelo facto de os cidadãos menos activos serem tendencialmente os que se encontram nas faixas etárias mais velhas e menos escolarizadas (Garcia et al., 2000);
- (e) a outra causa será a nossa história política recente, sobretudo a democratização tardia e a falta de tradição associativa e de participação cívica durante o período autoritário (Schmidt et al., 2000), aliada à nossa tradição administrativa de matriz fortemente centralizadora e fechada, de inspiração napoleónica (Machete, 1991).

Contudo, apesar do défice de informação e conhecimento sobre questões ambientais (Nave et al., 2000), e da orientação ambiental globalmente fraca dos portugueses, as pessoas consideram, quase unanimemente, que a participação pública é fundamental para resolver os problemas ambientais (Garcia et al., 2000). O que nos remete para o nosso objecto de estudo, na medida em que, como concluem Garcia et al. (2000), esta constatação parece indicar que o nível de participação dos portugueses é, em boa parte, determinado pelas oportunidades e processos de participação ao seu dispor. Importará, assim, averiguar de que forma as instituições administrativas se abriram à participação dos cidadãos.

Em termos concretos, optámos por uma análise de caso que incide sobre os mecanismos de envolvimento dos cidadãos na governação do ambiente urbano, pois é no meio urbano que se tem desenvolvido de forma notória uma consciência ambientalista e a orientação ambiental alta é tam-



bém caracteristicamente urbana. Escolhemos, em particular, um domínio da governação urbana: a política de transportes ou, como actualmente se prefere designar, as políticas de mobilidade sustentável, que os autores defendem que devem assumir uma importância significativa na definição das políticas públicas relativas à organização urbana (CES, 1997). O que implica fazer-se uma abordagem global das deslocações (transporte das pessoas e de bens, modos motorizados e não motorizados, gestão da rede viária, da circulação e do estacionamento) de forma a desenvolver uma *mobilidade sustentada*, assente em sistemas de transporte que forneçam meios de satisfazer as necessidades económicas, sociais e ambientais, minimizando impactos adversos (European Commission - Transport RTD Programme, 2001). Perante a constatação desta problemática, uma das linhas de acção propostas no Livro Verde do ambiente urbano para a gestão harmoniosa da cidade e a implementação de uma mobilidade durável é relativa aos transportes urbanos e nela se incluem medidas como o planeamento e promoção da utilização do transporte público, a gestão do trânsito e as limitações ao estacionamento, para dissuadir a utilização do transporte privado assim como outras medidas que podem ser tomadas no âmbito de um projecto global e partilhado pelos diferentes actores. O que significa que esta linha de acção deverá ser combinada com uma outra área de intervenção prioritária prevista no Livro Verde, que passa pelo desenvolvimento de iniciativas de sensibilização, educação ambiental e mobilização dos cidadãos com iniciativas que visem alteração de mentalidades e comportamentos no sentido de uma maior racionalidade ambiental (R. Gomes, 2000), para concretizar o princípio da responsabilidade partilhada na gestão urbana sustentável.

Neste contexto, a escolha particular do Município de Lisboa deve-se a duas razões fundamentais: (i) na perspectiva dos cidadãos, porque nos dois inquéritos nacionais já realizados às representações e práticas dos portugueses sobre o ambiente, são os residentes na região de Lisboa e Vale do Tejo os que mais se preocupam com o estado ambiental da sua região e é também nesta região que os residentes são mais críticos com os problemas ambientais quotidianos, ligados ao ambiente urbano e provocados sobretudo pelo automóvel (ruído, má qualidade do ar, ocupação desordenada do espaço público); (ii) na perspectiva dos poderes públicos, porque a consciência do trânsito como um problema de cariz ambiental também se desenvolveu, de tal forma que, na sequência da definição pelo Livro Verde sobre Ambiente Urbano das acessibilidades e do tráfego como uma das com-

ponentes fundamentais do ambiente urbano, Lisboa é uma das cidades aderentes ao projecto “Cidades Sustentáveis”, aliança que agrupa algumas centenas de autarquias europeias empenhadas no desenvolvimento de políticas e acções locais com vista a assegurar a sustentabilidade nomeadamente ao nível das acessibilidades urbanas.

Parece-nos, assim, particularmente interessante realizar uma abordagem da questão ambiental não nas suas manifestações mais conhecidas, ligadas à gestão de resíduos (usualmente fenómenos *NIMBY- not in my backyard*) ou à salvaguarda do património histórico-cultural, mas do ponto de vista do trânsito como um dos factores que mais contribuem para a desqualificação diária do ambiente urbano e do qual as pessoas - munícipes e gestores públicos locais - estão perfeitamente conscientes. Desta forma, analisámos, em concreto, três medidas de política de transportes, circulação e estacionamento no Município de Lisboa que abrangem sensivelmente os três mandatos autárquicos entre 1990 e 2001: uma medida de ordenamento do estacionamento - a promoção de parques de estacionamento subterrâneo para residentes nas áreas de maior densidade habitacional; uma outra de condicionamento do estacionamento - a implementação do estacionamento tarifado na via pública e uma última de restrição à circulação automóvel inserida numa campanha de educação ambiental - a adesão ao dia europeu “Na Cidade, Sem o Meu Carro!”.

### **Mecanismos de envolvimento dos cidadãos**

Procurámos, a partir dos dados empíricos recolhidos, traçar um quadro do grau de abertura da administração, tentando determinar (1) se tem havido um aumento da utilização dos mecanismos de envolvimento dos cidadãos nas diversas fases das políticas públicas e (2) se o envolvimento dos cidadãos fornece oportunidades para redefinir o conteúdo da política ou se, pelo contrário, serve sobretudo para legitimar decisões administrativas já tomadas. Com a resposta a estas perguntas procurámos apurar se a administração pública analisada tem vindo a implementar mecanismos de envolvimento característicos de uma administração aberta, receptiva à cidadania.



**FIGURA 2 - PAPÉIS DA ADMINISTRAÇÃO E DOS CIDADÃOS  
NUM CONTEXTO DE TRANSPARÊNCIA**

VALOR	PAPÉL DA ADMINISTRAÇÃO FACE AOS CIDADÃOS	TIPO DE ABERTURA DA ADMINISTRAÇÃO	PAPÉL DOS CIDADÃOS FACE À ADMINISTRAÇÃO	TIPO DE ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS
Eficiência	Ajustadora	Informação	Consumidor	Escolha (entre outputs)
Eficácia	Reactiva	Consulta (canais de comunicação)	Cliente	Diálogo (influencia os outputs)
Receptividade (democracia participativa)	Moderadora / enquadradora	Participação activa (meios e estruturas de intervenção)	Cidadão activo (participante)	Intervenção (cria os outputs)

Fonte: adaptado de Sjöblom (1999), Jorgensen (1993) e OCDE (2001, b, c e d).

Uma administração receptiva não encara os cidadãos apenas como votantes que elegem representantes e contribuintes que financiam o sistema, nem como consumidores que apenas escolhem serviços ou clientes que influenciam a administração através de canais de comunicação. Esta administração, aberta e transparente, lida com cidadãos activos, com direitos e obrigações, a quem a administração se abre para que possam intervir no processo de formulação de políticas, como co-produtores ou decidindo o que deve ser produzido (Sjöblom, 1999).

Aplicando este modelo ao governo local, Burns et al. (1994) identificam três grandes motores de mudança da administração local na Grã-Bretanha, a partir dos anos 80, três tipos de soluções para o descontentamento com o modelo burocrático dominante. Nos dois extremos, temos duas soluções diametralmente opostas, correspondendo, respectivamente, à nova direita e à nova esquerda: (1) a privatização dos serviços, em que o governo local deixou de ser fornecedor e fomentou a criação de um mercado concorrencial para a prestação desses mesmos serviços; (2) a manutenção da prestação de serviços públicos, mas com uma alteração radical na forma dessa prestação, substituindo o modelo burocrático por um modelo mais democrático que mantém a ideia de serviço público prestado a quem não o poderia adquirir aos privados na alternativa anterior e introduz mecanismos de participação e controlo colectivo para evitar as disfunções do modelo burocrático. Um terceiro modelo, do final dos anos 80, procura conciliar os outros dois, criando condições para que, perante manifestações da insatisfação dos clientes, a própria organização crie as condições de mudança. Estas três estratégias podem ser combinadas, dando origem às mais variadas configurações concretas (Burns et al., 1994).

O envolvimento político dos cidadãos contribui, assim, para a boa governação ao promover (1) a transparência na elaboração das políticas, (2) maior *accountability* através da supervisão e escrutínio público directo, (3) legitimidade reforçada dos processos decisórios, (4) melhor qualidade das decisões de política baseadas num leque mais amplo de informação e (5) níveis mais elevados de implementação e cumprimento, dada a maior consciência pública das políticas. Contribui, em suma, para construir a confiança do público no governo, elevando a qualidade da democracia e reforçando simultaneamente a democracia representativa e a capacidade cívica (OCDE, 2001 c e d).

Para estudar o envolvimento dos cidadãos na governação, devemos, por um lado, considerar que as relações entre o governo e os cidadãos cobrem um vasto espectro de interações em cada fase do ciclo das políticas públicas (Moro, 2001), percorrendo todo o ciclo desde o agendamento do problema, à concepção da política (planeamento e decisão sobre os seus termos), até à sua implementação e avaliação (OCDE, 2001b e c). Por outro lado, devemos perceber que existem vários graus de envolvimento público: uma vez que os conceitos são inúmeros e díspares entre os autores, para estudar esta complexa relação entre o governo e os cidadãos, utilizámos como definições de trabalho os conceitos adoptados pela OCDE nos seus trabalhos mais recentes. Assim, em primeiro lugar, temos a relação de **informação**, uma relação de um só sentido na qual o governo produz e entrega informação aos cidadãos. Este tipo de envolvimento abrange quer o acesso "passivo" à informação, que só é dada a pedido, quer as medidas "activas", que são adoptadas autonomamente pela administração para disseminar a informação (OCDE, 2001b e c; Clifford, 1994; REC, 1998; Reeder, 2001). Em segundo lugar, existe a relação de **consulta**, um processo bidireccional interactivo no qual os cidadãos fornecem *feedback* sobre um dado tema que lhes é facultado pela administração, podendo, assim, influenciar uma decisão que ainda não foi tomada. Na consulta, a administração mantém a responsabilidade pela decisão, mas partilha a responsabilidade pelas escolhas políticas (OCDE, 2001b; Davis, 1997; Clifford, 1994; Varette, 1993). Por fim, em terceiro lugar, temos a **participação activa**, uma relação baseada na parceria e que assenta na necessidade da administração de recorrer aos recursos da sociedade para enfrentar os desafios da governação. Nesta relação, a administração é facilitadora e fornecedora dos enquadramentos nos quais os mercados e a sociedade civil, os cidadãos e os grupos organizam as suas actividades e relações. Este



tipo abrange formas de envolvimento mais ou menos ambiciosas que vão desde a partilha de controlo da decisão ou execução até ao verdadeiro *empowerment*, entendido como a transferência para outros actores do controlo sobre as decisões e os recursos (OCDE, 2001c; Blondiaux et al., 1999; Wilcox, 1994).

O leque dos mecanismos de envolvimento possíveis foi definido a partir de documentos do Banco Mundial, das Nações Unidas e de diversos autores, associações e instituições de investigação na área do ambiente e da administração pública. Este conjunto de elementos permitiu construir três grelhas de análise que foram preenchidas a partir da consulta dos processos administrativos da Câmara Municipal, da recolha de dados da imprensa e de entrevistas a informantes privilegiados.

## Conclusões

A análise dos dados assim recolhidos, permitiu-nos extrair algumas conclusões, de entre as quais destacamos as seguintes. No que se refere à primeira pergunta (tem havido um aumento da utilização dos mecanismos de envolvimento dos cidadãos nas diversas fases das políticas públicas?);

(1) em primeiro lugar, em termos de tendências gerais, podemos afirmar que a) verifica-se a mesma tendência registada noutros países da OCDE, sendo utilizados muitos mecanismos de informação, alguns de consulta e poucos de participação activa; b) verifica-se ainda um aumento gradual da utilização dos diversos tipos de mecanismos durante o período em análise; c) por outro lado, os mecanismos são utilizados cada vez em mais fases do ciclo das políticas públicas: já não só na implementação mas também no planeamento e começam a surgir também na fase de avaliação; d) apurou-se ainda que as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) têm vindo a ganhar importância na extensão do envolvimento, permitindo criar mecanismos de fácil utilização mais compatíveis com a vida preenchida dos cidadãos modernos.

(2) no que se refere aos mecanismos de **informação**, concluímos que: a) à semelhança da tendência geral já consolidada nos países democráticos modernos, em Portugal existe um quadro legal vigente que consagra um direito genérico dos cidadãos à obtenção de informação passiva; b) por outro lado, regista-se um aumento acentuado da informação activa, sendo que, neste aumento, desempenha um papel importante a utilização das TIC (websites, endereços de e-mail, linhas verdes); verifica-se tam-

bém um aumento do recurso a meios de informação "não institucionais" (ou seja, sem recurso aos suportes e canais tradicionais da administração, como as reuniões públicas dos órgãos eleitos, boletins oficiais, editais afixados nos "locais de estilo" e escritórios), sendo utilizados nomeadamente folhetos e publicidade nos media. c) verificámos, em terceiro lugar, que quando se trata de atingir grupos-alvo, procura-se que a informação seja tendencialmente fornecida por intermédio de organizações da sociedade civil com intervenção na área temática respectiva; d) verificámos, também, que têm ainda sido adoptadas reuniões temáticas dirigidas a grupos-alvo, inicialmente só na fase de implementação mas com tendência crescente para ocorrerem também na fase de planeamento, o que está, por certo, ligado ao aumento da utilização dos mecanismos de consulta nessa mesma fase, na medida em que o fornecimento de informação é uma pré-condição necessária a uma consulta com êxito; e) por fim, só muito recentemente começa a ser dada informação sobre a avaliação das políticas;.

(3) no que concerne aos mecanismos de **consulta**: a) O meio mais utilizado é ainda o tradicional agendamento de temas para discussão em reuniões públicas dos órgãos eleitos, seguindo-se as reuniões temáticas e o mailing a grupos-alvo, assim como a adopção de pontos de recepção de reclamações e sugestões e só depois surgem a sondagem e o inquérito; b) São crescentemente adoptados grupos de trabalho conjuntos (administração / interessados), o que permite envolver representantes dos cidadãos e da sociedade civil organizada, quer na fase de planeamento, quer de implementação. c) por fim, nas medidas examinadas só existe um conselho consultivo permanente, o Conselho Geral da empresa municipal que gere o estacionamento tarifado, criado por imposição legal.

(4) relativamente aos mecanismos de **participação activa**, a) verifica-se que ainda são pouco adoptados, mas existem duas excepções, que poderão significar o início de uma nova tendência: b) na primeira das medidas estudadas, temos um exemplo de uma parceria público-privada, com associações privadas a assumir a execução de uma medida de política já definida; c) na terceira medida, foi constituído um grupo de trabalho envolvendo parceiros prioritários para concepção das medidas de implementação do dia sem carros. Relativamente à segunda pergunta (o envolvimento dos cidadãos fornece oportunidades para redefinir o conteúdo da política ou serve sobretudo para legitimar decisões administrativas já tomadas?), podemos concluir que a utilização dos mecanismos de envolvimento determinou algumas alterações ao traçado original das medidas tal



como concebidas pela administração (alteração das regras de cedência dos terrenos nos parques residenciais, alteração das regras para residentes e da delimitação de zonas no estacionamento tarifado, alteração do elenco das excepções à proibição de circulação e dos limites da zona condicionada no dia sem carros).

Existe, assim, alguma abertura da administração ao envolvimento dos cidadãos. Contudo, é visível que esta abertura não está ligada ao valor atribuído à participação (Vries, 2000) e sim a preocupações de eficiência e eficácia: o aumento dos mecanismos verifica-se mais em termos de informação e, crescentemente, de consulta, do que propriamente de participação activa. O que traduz a preocupação da administração sobretudo com a aceitação das medidas, implementando esses mecanismos para garantir a adesão das pessoas (Vlachos, 1998). E revela, como afirma Chevallier (1999), que as técnicas de participação utilizadas não significam uma deslocação real do poder de decisão, que permanece nas mãos de eleitos que, na terminologia de Vries (2000), ainda mantêm um perfil predominantemente orientado para o apoio interno, dos seus colegas no seio do sistema político-administrativo, mais do que para o apoio externo (da comunidade). Ao que acresce o peso da cultura burocrática fechada (Seixas, 2000), ainda muito presente, apesar de começar a haver alguns indícios de mudança no sentido da evolução para uma nova cultura sociopolítica e administrativa nos órgãos locais e da adaptação dos processos de instrumentos de governação para um maior pluralismo e envolvimento da sociedade civil e de outros actores da cidade (o que se traduz, sobretudo, no aumento da intervenção de associações cívicas).

Em termos prospectivos, podemos, desde já, salientar a importância da aposta na cidadania de proximidade. Analisando a evolução dos movimentos de participação cívica em algumas cidades, Seixas (2000) refere que alguns movimentos importantes começaram por acções dispersas, de natureza muito localizada e específica, mas tornaram-se decisivos para o desenvolvimento de uma cultura de cidadania mais participativa, num âmbito mais global. O poder local contribui, assim, para a educação política, pois pode fomentar hábitos democráticos junto dos cidadãos (Burns et al., 1994). Como afirma Jordi Borga, citado por Seixas (2000), a cidade é a melhor oportunidade de inovação política, para encontrar modos de governação que combinem pragmatismo, eficiência e flexibilidade nos processos de decisão com um maior pluralismo, justiça e equidade. E, nesta dimensão, os poderes de governação devem actuar num sentido es-

sencialmente formativo e de responsabilização, por exemplo, estimulando movimentos associativos, o que permitirá uma interiorização dos valores da cidadania e a redefinição e partilha de valores comuns para a construção de uma melhor qualidade de vida urbana.

Uma vez que, segundo Niiranen (1999), o cidadão só participa quando os mecanismos de participação são credíveis, o assunto em causa o interessa e, sobretudo, quando sente que o seu círculo imediato pode beneficiar disso, é ao nível da administração local que a mobilização para a participação parece ter maiores potencialidades. Tanto assim é que, como constatamos nos textos da OCDE (2001, b e c), os - ainda poucos - esforços de participação activa registam-se sobretudo a nível local - veja-se o famoso caso do orçamento participativo de Porto Alegre, que transpôs as fronteiras do Brasil e já encontrou acolhimento em alguns municípios portugueses. A cidadania revela-se, assim, uma energia social que é possível mobilizar, através dos mecanismos adequados a cada caso e fazendo apelo à responsabilidade individual face a objectivos que digam respeito ao tratamento dos principais problemas quotidianos dos cidadãos. É, pois, no nível local que a participação parece ter terreno propício para germinar e tornar-se activa.

### Algumas referências bibliográficas

BILHIM, J. (2001), "Gerir a Administração Pública como uma empresa", in *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

BLONDIEUX, L. et al. (1999), "*La démocratie locale: mythe et réalités*", in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, colloque organisé par CRAPS et CURAPP, Presses Universitaires de France.

BRAVO, A.B.S. e SÁ, J.A.V. (2000), *Autarquias locais: descentralização e melhor gestão*, Lisboa, São Paulo, Editorial Verbo.

BURNS, D. et al. (1994), *The politics of decentralisation. revitalising local democracy*, London, Macmillan.

CANOTILHO, J.J.G. (1999), *Estado de Direito*, Lisboa, Gradiva.



CANOTILHO, J.J.G. et al. (1998), *Introdução ao direito do ambiente*, Lisboa, Universidade Aberta.

CHEVALLIER, J. (1999) "Synthese", in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, colloque organisé par CRAPS et CURAPP, Presses Universitaires de France.

CLIFFORD, G. (1994), "The multistakeholder process in consensus-building: guiding principles", in *Optimum, the journal of public sector management*, [s.l.], Faculty of Administration of the University of Ottawa.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1990), *Livro verde sobre o ambiente urbano*, doc. COM(90) 218(final)

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL ( 1997), *A política das cidades. Parecer*, Lisboa.

DAHRENDORF, R. (1994), "The changing quality of citizenship", in: B. Steenbergen (ed.), *The Condition of Citizenship*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications.

DAVIS, G. ( 1997), "Rethinking policy making: a new role for consultation?" in *Administration*, vol. 45, n.º 3, Dublin, Institut of Public Administration, p. 26-47.

DREYFUS, F. ( 1999), "What kind of a citizen for what kind of state?", in L. Rouban (ed.), *Citizens and the new governance: beyond new public management*. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokio, Washington, Ios Press.

EUROPEAN COMMISSION-TRANSPORT RTD PROGRAMME (2001), *Environmental aspects of sustainable mobility (thematic paper)*, retirado de [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

EVANS, P. (2002), "Political strategies for more livable cities: lessons from six cases of development and political transition", in P. Evans (ed.), *Livable cities? Urban struggles for livelihood and sustainability*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press.

GARCIA, J.L. et al. (2000), "Orientação, Cidadania e Responsabilização", in *Os Portugueses e o Ambiente. Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras, Celta.

GOMES, R. (2000), *Ambiente urbano: conceito e estratégia*, (s.l.), Urbe.

GRAHAM, K.A. e PHILIPS, S.D. (1997), "Citizen engagement: beyond the customer revolution", in *Canadian Public Administration*, vol. 40, n.º 2, Toronto, Institut of Public Administration of Canada, p. 255-273.

HAQUE, M. S. (1999), "Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration", in *International Review of Administrative Sciences*, vol.65, n.º 3, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications, p. 309-325.

JORGENSEN, T.B. (1993), "Modes of governance and administrative change", in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications.

KOOIMAN, J. (1993), "Social-political governance: introduction", in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-Society, Interaction*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications.

MACHETE, R.C. (1991), "Contencioso administrativo", in *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, [s.l.], Fundação Oliveira Martins - Centro de Estudos Administrativos.

MARTINS, M.R. (2001), *As autarquias locais na União Europeia*, Porto, Edições Asa.

MELA, A. (1999), *A sociologia das cidades*, Lisboa, Editorial Estampa.

MORO, G. (2001), *The citizen's side of governance*, paper presented at the INA seminar, Lisbon.

MOZZICAFREDDO, J. (2001a), "Cidadania e administração pública em Portugal", in J. Mozzicafreddo e J.S. Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta.



MOZZICAFREDDO, J. (2001b), "Modernização da administração pública e poder político", in J. Mozzicafreddo e J.S. Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta.

MOZZICAFREDDO, J. et al. (1989), "Modelos de gestão e de legitimidade no sistema político local português", in *Sociologia*, n.º 6, [s.l., s.n.], p. 51-80.

NAKAMURA, A. (2001), "L'Etat et la société civile dans la conduite de l'action publique - Introduction", in *La conduite de l'action publique au XXI siècle. nouvelles logiques, nouvelles techniques*, XXVème Congrès International des Sciences Administratives, 9-13 Juillet 2001, Athènes, Grèce, retirado da internet.

NAVE, J.G. et al. (2000), "Informação e cultura ambiental", in *Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras, Celta.

NIIRANEN, V. (1999), "Municipal democracy and citizens' participation: citizens' views on municipal decision-making and possibilities to affect local social policies", in L. Rouban (ed.), *Citizens and the new governance: beyond new public management*, Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokio, Washington, Ios Press.

OBSERVA (2001), *Os portugueses e o ambiente: II Inquérito nacional* (resumo), retirado de <http://gasa3.dcea.fct.unl.pt/obs/inq2001/index.htm>.

OCDE (2001 a), *Cities for the citizens: improving metropolitan governance*, retirado de [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)

OCDE (2001b), *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making*, retirado de [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)

OCDE (2001 c), *Citizens as partners: OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, Paris.

OCDE (2001d), *Engaging Citizens in policy-making: information, consultation and public participation, OECD Public Management Policy Brief no. 10* retirado de [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)

PAPADOPOULOS, Y. (1999), *Gouvernance, coordination et légitimité dans les politiques publiques*, retirado de [www.ssp.univ.ch](http://www.ssp.univ.ch)

PNUD (2001), Relatório do Desenvolvimento Humano 2002, Queluz, Mensagem- Serviço de Recursos Editoriais.

PUTNAM, R. D. (1996), *La société civile en déclin: pourquoi? Et après?*, in La Conférence John L. Manion, Ottawa, Centre Canadien de Gestion.

RANSON, S. e STEWART, J. (1989), "Citizenship and Government: the challenge for management in the public domain", in *Political Studies*, Vol. XXXVII, [s.l., s.n.], p. 5-24.

REEDER, F.S. (2001), *Access to information on the environment in the Unites States*, retirado de [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma).

REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTER FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE (1998), Manual on public participation, retirado de [www.rec.org](http://www.rec.org)

ROCHA, J.A.O. (2001), "O modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente", in *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

ROUBAN, L. (1999), "Introduction: citizens and the new governance", in L. Rouban (org.), *Citizens and the new governance: beyond new public management*, Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokio, Washington, Ios Press.

SCHMIDT, L. (1999), "Sociologia do ambiente: genealogia de uma dupla emergência", in *Análise Social*, vol. XXXIV, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, p. 175-210.



SCHMIDT, L. et al. (2000), "País: percepção, retrato e desejo", in *Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, Oeiras, Celta.

SEIXAS, J. (2000) "A cidade não governada: motivações públicas e governação urbana", in *Cidades - Comunidades e Territórios*, n.º 1, Centro de Estudos Territoriais-ISCTE, pp. 57-72.

SJÖBLOM, S. (1999), "Transparency and citizen participation", in L. Rouban (ed.), *Citizens and the new governance: beyond new public management*, Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokio, Washington, Ios Press.

VARETTE, S. (1993), "La consultation au sein de la fonction publique: une question de techniques", in *Optimum, la revue de gestion du secteur public*, [s.l., s.n.], p. 32-45.

VIEGAS, J.M.L. (2000), "Participação política: processos de mudança e razões de bloqueamento", in J. M. L. Viegas e E. C. Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta.

VLACHOS, E. (1998), "Public participation: setting the stage", in *Participação pública e planeamento: prática da democracia ambiental (Actas do seminário)*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.

VRIES, M.S. de (2000), "La bureaucratisation de la participation", in *Révue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 66, n.º 2, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, p. 385-412.

WILCOX, D. (1994), *The guide to effective participation*, retirado de [www.partnerships.org.uk](http://www.partnerships.org.uk)

ZUSSMAN, D. (1997), "Do citizens trust their governments?", in *Canadian Public Administration*, vol. 40, n.º 2, Toronto, Institut of Public Administration of Canada, p. 235-254.