



Departamento de Sociologia

Sistema de Participação dos Jovens  
na Gestão do Instituto Português da Juventude

Frederico Preto Martins

Trabalho de Projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração e Políticas Públicas

Orientador:  
Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,  
ISCTE-IUL

Julho, 2009



## **Resumo**

A evolução da administração pública nos países desenvolvidos tem-se caracterizado, nas últimas três décadas, por um ímpeto reformista acelerado que ainda hoje se mantém. As propostas que se têm destacado mais recentemente dão um destaque especial à necessidade de focar a administração no serviço ao cidadão e ao respeito pelos princípios democráticos, considerando-se que os princípios da eficácia e da eficiência devem ser os meios, e não os fins, pelos quais se deve prosseguir o interesse público.

É no âmbito deste novo foco na cidadania que se elaborou o projecto de um sistema de participação dos jovens na gestão do IPJ, I.P. O sistema de participação que se propõe baseia-se numa plataforma online na qual os jovens poderão discutir e votar, numa posição de igualdade com o IPJ, propostas de decisão de matérias da gestão do Instituto, prevendo-se igualmente formas de avaliar a qualidade do processo participativo bem como os seus impactos para o IPJ; para os jovens participantes e para a sociedade.

Pretende-se com este trabalho de projecto difundir nos jovens os princípios da cidadania e da democracia e melhorar o funcionamento do IPJ e o serviço aos seus utentes. Espera-se ainda que esta iniciativa possa ser um passo no sentido de uma maior aproximação entre cidadãos e administração contribuindo para melhores políticas públicas; mais satisfação com a democracia e um aumento da confiança nas suas instituições.

## **Palavras chave**

Jovens

Cidadania

Participação

Políticas públicas

Administração pública

Reforma administrativa

## **Abstract**

The evolution of public administration in the developed countries has been characterized, in the last three decades, by an accelerated reformist impetus that still continues today. The proposals that have gained more visibility recently give a special importance to the need of focusing the administration on the service to the citizen and the respect for democratic principles, considering that the principles of efficacy and efficiency should be the means, and not the purposes, by which the public interest should be prosecuted.

It's in the scope of this new focus on citizenship that has been prepared the project of a system of youth participation in the management of IPJ, I.P. (Portuguese Youth Institute). The participation system proposed is based on an online platform in witch young people will be able to discuss and vote, in a position of equality with IPJ, decision proposals in matters of the management of the Institute. There are also plans to evaluate the quality of the participation process as well as its impacts to IPJ; to the participating young people and to society.

This project draft expects to disseminate in the youth and in society the principles of citizenship and democracy and also to improve the functioning of IPJ and the service provided to its users. This initiative aims also to be a step for a greater approximation between citizens and administration contributing to better public policies; more satisfaction with democracy and an increase in the trust in its institutions.

## **Keywords**

Youth

Citizenship

Participation

Public policies

Public administration

Administrative reform

## **Agradecimentos**

À Lídia:

Por tudo e mais alguma coisa, incluindo correcções ortográficas!

Ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo:

Por ter aceitado orientar este trabalho e pelos comentários críticos.

Ao Doutor Jorge Orlando e ao Doutor Murta Rosa:

Pelas trocas de ideias e disponibilidade.

Ao Doutor João Loureiro e a todos os colaboradores do Gabinete de Gestão Financeira:

Pelo apoio e permanente boa disposição.

## Índice geral

Introdução.....	- 1 -
<b>CAPÍTULO I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....</b>	<b>- 3 -</b>
1.1. A administração pública tradicional.....	- 3 -
1.2. A necessidade de mudar.....	- 4 -
1.3. Natureza das reformas realizadas.....	- 6 -
1.4. Análise crítica das reformas.....	- 8 -
1.5. Tendências recentes da reforma administrativa.....	- 12 -
1.6. Perspectivas futuras: A cidadania no contexto da governança.....	- 15 -
1.6.1. Desenvolvimento da cidadania.....	- 15 -
1.6.2. Dificuldades e limitações ao exercício efectivo da cidadania.....	- 19 -
1.6.3. O relacionamento entre Estado e cidadãos.....	- 22 -
1.6.4. Formas de participação efectiva dos cidadãos no processo de governança.....	- 24 -
<b>CAPÍTULO II: SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO DOS JOVENS.....</b>	<b>- 27 -</b>
2.1. Diagnóstico da Situação.....	- 27 -
2.1.1. A insuficiência dos mecanismos de participação cívica dos jovens.....	- 28 -
2.1.2. O Instituto Português da Juventude e a participação dos jovens.....	- 32 -
2.2. Sistema de participação dos jovens na gestão do IPJ.....	- 33 -
2.2.1 Desenho do sistema.....	- 35 -
2.2.1.1. Destinatários do sistema.....	- 35 -
2.2.1.2. Plataforma de participação online.....	- 38 -
2.2.1.3. Poderes partilhados e processo de tomada de decisão.....	- 44 -
2.2.2. Recursos humanos, financeiros, tecnológicos e know-how.....	- 46 -
2.2.3. Avaliação e melhoria do sistema de participação.....	- 48 -
2.2.4. Determinação institucional e política.....	- 50 -
<b>CAPÍTULO III: IMPACTOS ESPERADOS E SUA AVALIAÇÃO.....</b>	<b>- 53 -</b>
3.1. Impactos esperados para o IPJ, I.P.....	- 54 -
3.1.1. QUAR do IPJ para 2009.....	- 54 -
3.1.2. Melhorias no funcionamento do serviço.....	- 55 -
3.1.3. Melhor relacionamento com os jovens.....	- 57 -
3.2. Impactos esperados para os jovens.....	- 58 -
3.3. Impactos esperados para a sociedade.....	- 60 -

3.4. Vantagens vs desvantagens da participação.....	- 63 -
3.5. Avaliação dos resultados.....	- 70 -
Conclusão.....	- 73 -
Referências Bibliográficas.....	- 75 -
Legislação consultada.....	- 78 -
Sites de internet consultados.....	- 78 -

### **Índice de figuras**

Figura 2.1: Sistema de participação dos jovens na gestão do IPJ.....	- 35 -
Figura 2.2: Proposta de apresentação da plataforma de participação online.....	- 39 -
Figura 2.3: Esquema das áreas da plataforma de participação online.....	- 41 -
Figura 2.4: Evolução percentual dos lares portugueses com acesso à internet.....	- 43 -
Figura 2.5: Procedimento de tomada de decisão proposto.....	- 45 -

### **Índice de quadros**

Quadro 1.1. Evolução das perspectivas sobre a relação entre cidadãos e administração.....	- 19 -
Quadro 3.1. Número de associações inscritas no RNAJ.....	- 67 -
Quadro 3.2. Número de associados e associados jovens.....	- 68 -
Quadro 3.3. Avaliação dos impactos positivos do sistema de participação.....	- 71 -

## **Introdução**

A evolução da administração pública e do Estado tem passado por várias fases, desde a tradicional administração pública fundada na teoria da burocracia de Weber, passando pelas reformas manageriais, baseadas em critérios económicos, que continuam a ser implementadas na maioria dos países desenvolvidos, até às mais recentes propostas que se focam em critérios democráticos. Cada uma das abordagens surgiu como consequência e resposta natural às falhas e limitações apontadas ao modelo precedente apesar de, na generalidade dos casos, a aplicação prática das reformas resultar em modelos mistos que incluem características das diversas abordagens.

A administração tradicional instituiu princípios organizacionais que continuam a ser fundamentais no funcionamento dos organismos públicos mas viu-se limitada pela sua rigidez face à mudança e à sua falta de eficiência. As reformas realizadas no âmbito do New Public Management procuraram instituir critérios necessários de eficiência e eficácia no funcionamento da administração pública mas, ao fazê-lo, podem por em causa direitos sociais instituídos. No presente momento, e devido a um conjunto variado de causas e circunstâncias, há uma tendência crescente para se considerar que o funcionamento da administração pública se deve basear, acima de tudo, nos princípios democráticos que enformam o Estado de direito. Considera-se que a execução eficaz e eficiente das políticas públicas pouco valor social terá se implicar processos pouco transparentes e democráticos e resultados injustos e iníquos.

Apesar de todas as mudanças implementadas na administração pública ao longo dos últimos quarenta anos tem-se vindo a verificar um afastamento crescente dos cidadãos em relação à política bem como à diminuição da sua confiança, não só nos partidos políticos, mas também em muitas das instituições públicas e órgãos de soberania. Uma das possíveis soluções para esta situação, que é insustentável a longo prazo, consiste na maior abertura do sistema político a outras formas de participação dos cidadãos. Este tipo de iniciativas pode aumentar a transparência no funcionamento do Estado, fomentando assim a confiança dos cidadãos, bem como introduzir melhorias nas políticas públicas tanto ao nível da eficiência, eficácia e qualidade como também na democraticidade das decisões tomadas.

Contudo, a implementação de modelos de participação dos cidadãos na administração envolve várias dificuldades, não só ao nível da forma como o mecanismo escolhido funcionará, mas também nas formas de lidar com os problemas de relacionamento entre a administração e os cidadãos. Se não se estimular um maior interesse dos cidadãos pela coisa pública dificilmente se conseguirá a adesão necessária para implementar medidas de

participação e se, por outro lado, não existir uma maior abertura e transparência da administração ao controlo pelos cidadãos e uma maior motivação dos seus agentes e líderes políticos não se poderão criar as condições institucionais necessárias para o sucesso dessas iniciativas.

Tendo em consideração estas oportunidades e constrangimentos conceptualizou-se o projecto, que agora se apresenta, de um sistema de participação dos jovens na gestão do Instituto Português da Juventude, I.P. Pretende-se com este modelo desenvolver nos jovens valores democráticos e de cidadania que poderão ajudar a uma futura melhoria no funcionamento do sistema político e da democracia em Portugal. Pretende-se igualmente contribuir para melhorar o funcionamento do IPJ, potenciado pela colaboração directa e o enfoque nas necessidades dos seus utentes.

No primeiro capítulo do trabalho será feita uma síntese do estado da arte no que se refere ao estudo da administração pública, os seus problemas, as várias perspectivas de reforma que têm sido propostas e implementadas e a sua análise crítica. Será dada uma particular atenção aos temas da cidadania, às formas de participação dos cidadãos e às características do relacionamento entre estes e a administração pública.

No segundo capítulo será realizado um breve diagnóstico da situação sobre a participação dos jovens na administração pública em Portugal, após o qual será apresentado o projecto do sistema de participação dos jovens na gestão do IPJ descrevendo a sua estrutura funcional e tecnológica; os destinatários visados nesta iniciativa; as competências partilhadas bem como o processo de decisão. Serão ainda abordados, de forma resumida, os custos e recursos necessários estimados para a implementação e funcionamento do sistema; a sua avaliação e a gestão da mudança.

Por fim, no terceiro capítulo, serão analisados os impactos positivos esperados e os eventuais impactos negativos decorrentes da implementação do projecto. Será ainda realizada uma análise comparativa entre as desvantagens dos processos de participação dos cidadãos e as vantagens esperadas da implementação do presente projecto, terminando com uma proposta de um método que permita realizar a avaliação dos diversos impactos esperados.

## CAPÍTULO I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Qualquer proposta de mudança e reforma só poderá ter sucesso se estiver alicerçada num sólido conhecimento das matérias que lhe servem de objecto caso contrário poderá correr-se o risco de a solução adoptada se revelar pior que o problema original. Nesse sentido, no presente capítulo será sintetizada a evolução do estudo sobre a administração pública e as iniciativas de reforma de que esta tem sido alvo desde a crise do Estado-Providência na década de 70 do século passado até aos dias de hoje. Com base na análise crítica das reformas realizadas e nas novas propostas que têm surgido recentemente será desenvolvido o tema da importância crescente da cidadania, do relacionamento entre Estado e cidadãos e da participação destes como forma de aumentar a legitimidade democrática, a eficiência e a eficácia das políticas públicas.

### **1.1. A administração pública tradicional**

Os princípios da administração e, principalmente, a teoria Weberiana da burocracia foram, e continuam a ser num grande número de Estados, a base pela qual se norteia a organização da Administração Pública. Analisando as funções administrativas verificava-se que a sua complexidade exigia a divisão do trabalho e uma elevada especialização das tarefas. A divisão do trabalho e a especialização, por sua vez, necessitavam de uma hierarquia bem definida para coordenar a organização e garantir que os objectivos definidos eram atingidos. Por outro lado, devido á complexidade do trabalho era impossível implementar uma supervisão directa sobre todos os funcionários pelo que se estabeleceram normas e procedimentos padronizados para formalizar o trabalho. As carreiras estáveis serviam para inculcar nos funcionários lealdade para com o serviço, motiva-los e garantir que exerciam as suas funções de forma impessoal (Blau, 1971).

Mas este modelo burocrático de organização implicava outras consequências que iam para além do âmbito da mera gestão. A administração pública adoptou uma forma de organização que se baseava no primado do direito, consagrado nos textos normativos e na obediência estrita à direcção política democraticamente eleita. Neste contexto todas as acções do governo e, conseqüentemente, da administração que executa a política por ele definida estão sujeitos a regras éticas rígidas e são obrigados a obedecer a determinados princípios fundamentais. É através do respeito por estes princípios que a administração vê os seus actos legitimados (Pitschas, 2003; Giauque, 2003). Portugal é, neste ponto, um caso exemplar. As várias Constituições portuguesas sempre tiveram muitas normas sobre a administração

pública mas com a de 1976 acrescentaram-se várias disposições com incidência directa na administração e um capítulo especialmente dedicado ao tema. No artigo 266.º, o primeiro desse capítulo, são enunciados os princípios fundamentais que devem reger a administração pública. No número 1 do referido artigo estabelece-se que a administração deve prosseguir o interesse público, respeitando os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, acrescentando, no n.º 2, que os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei devendo actuar segundo os princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa fé (Amaral, 2001).

Esta forma de organização atingiu o seu apogeu no período após a segunda guerra mundial e até a década de 70 do século XX. Condições económicas propícias permitiram o desenvolvimento de Estados-Providência abastados e de políticas públicas Keynesianas que se concretizavam através de sistemas de segurança social muito protectores, taxas elevadas de impostos e, conseqüentemente, uma elevada redistribuição da riqueza e oferta de serviços públicos. A memória da grande crise de 1929 levava a que qualquer indicação da existência de falhas no funcionamento dos mercados fosse considerada justificadora de intervenções do Estado, levando até à nacionalização de sectores chave da economia (Majone, 1997).

No funcionalismo público vigorava, na maioria dos países desenvolvidos, aquilo a que Hood chama Schafferian bargains. Estes eram acordos que implicavam a lealdade e competência dos funcionários para com os dirigentes políticos no poder em troca de estabilidade profissional, confiança e não responsabilização pelos actos administrativos efectuados, já que esta era imputada exclusivamente aos políticos (Hood, 2000). O funcionalismo público revestia-se de um carácter apolítico implicando que os agentes públicos deveriam servir o governo no poder, independentemente das preferências políticas pessoais que pudessem ter. Esta característica é congruente com o princípio burocrático fundamental da separação entre administração e política e, como consequência, o principal critério para o recrutamento de funcionários era o mérito e as qualificações dos candidatos em vez de considerações de ordem política. Apesar desta separação, a administração possuía importantes funções na criação de regulamentos e de apoio aos decisores políticos (Peters, 1996).

## **1.2. A necessidade de mudar**

A partir de meados da década de 70 as condições económicas deterioraram-se consideravelmente e a combinação de altas taxas de desemprego e de inflação e baixas taxas

de crescimento económico puseram em causa os fundamentos da teoria de Keynes, tendo surgido, pela primeira vez, a referência á existência de falhas do governo, por oposição ás falhas do mercado. O aumento contínuo que se verificou na dimensão do Estado conjugado com crescentes restrições orçamentais, como por exemplo as impostas mais recentemente pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia, tornaram ainda mais premente o controlo da despesa e a diminuição do défice público (Araújo, 2000). Por outro lado, o Estado não só se tinha tornado maior como mais complexo, como reflexo da própria sociedade, tendo aumentado a sua função de regulação bem como as áreas de actuação directa, fruto de crescentes reivindicações sociais (Mozzicafreddo, 2001a). A administração viu-se assim sujeita a um número crescente de leis e regulamentos o que levou à diminuição da sua flexibilidade de acção ao lidar com as necessidades dos cidadãos. Esta “sobre-burocratização” do Estado tornou a mudança e a adaptação às novas realidades mais lenta e difícil (Pitschas, 1993).

Para além de mudanças na economia, este período foi fértil em mudanças na sociedade como um todo. Os perigos e riscos sociais aumentaram devido a mudanças profundas nas sociedades desenvolvidas. A família tradicional deu lugar a famílias mono parentais e outros tipos de famílias que já não são capazes de funcionar como garante de bem-estar social como antes acontecia. A exigência de competitividade originada pela globalização e a alteração na estrutura económica fomentou o surgimento de novos casos de exclusão social, que afectaram as pessoas menos qualificadas e preparadas para uma economia de serviços. O envelhecimento da população colocou em risco a sustentabilidade do sistema de segurança social, pago por um número cada vez menor de população em idade activa (Peters, 1996). Esta conjugação de mais problemas sociais e de condições económicas e políticas adversas colocou o Estado em tensão, incapaz financeiramente e estruturalmente de responder adequadamente.

A conjugação de todos estes factores levou a que a prestação de um grande número de serviços pelo Estado e a elevada protecção social fossem apontados como causas dos problemas económicos surgidos. A privatização de partes do sector público começou a ser proposta como forma de melhorar a eficiência e eficácia dos serviços prestados e assim reduzir a despesa pública (Majone, 1997). Políticos, tanto de direita como de esquerda, começaram a exigir mudanças, os primeiros contra os elevados impostos, despesa pública e regulamentação e os segundos por considerarem a administração burocrática insensível, distante e até hostil para com os cidadãos que deveria servir (Peters, 1996).

O próprio Estado-Providência começou a ser posto em causa ao surgirem críticas neo-liberais argumentando que o conceito de cidadania implicaria apenas direitos civis e políticos e não direitos sociais. Os críticos argumentavam que o exercício da cidadania se deveria restringir a direitos que não implicassem uma acção contributiva dos cidadãos. Considerava-se também que os direitos sociais, ao implicarem a alocação de recursos escassos, teriam de ser racionados, contradizendo a sua característica de incondicionalidade enquanto que as necessidades que subjazem a esses direitos, sendo subjectivas e difíceis de quantificar, seriam potencialmente ilimitadas. Em relação às injustiças provocadas pelo funcionamento do mercado argumentava-se que não se poderiam considerar verdadeiras injustiças se não tivessem sido provocadas de forma intencional. As críticas ao Estado-Providência, bem como a incapacidade crescente deste em fazer face aos problemas actuais, constituíram argumentos fortes contra os direitos sociais (Plant, 1998).

A erosão do poder dos Estados, como consequência da importância crescente de organismos internacionais e da globalização apenas contribuiu para aumentar ainda mais a percepção pública da incapacidade do Estado para fazer face aos problemas que entretanto estavam a surgir nas sociedades mais desenvolvidas (Peters, 1996). Enquanto as relações económicas e sociais transnacionais cresciam rapidamente a capacidade de intervenção dos Estados mantinha-se confinada às suas fronteiras geográficas diminuindo a eficácia das políticas económicas e colocando em causa a sua legitimidade política (Zürn e Leibfried, 2005).

### **1.3. Natureza das reformas realizadas**

O elevado número de reformas que começaram a ser implementadas no final da década de 70 do século XX podem hoje, na sua maioria, integrar-se num modelo geral que incluía medidas como a privatização, liberalização, a reforma da segurança social e desregulamentação ou, como será mais correcto dizer, desregulamentação e re-regulamentação (Majone, 1994). Apesar deste conjunto de reformas ser habitualmente agrupado sobre as designações de New Public Management ou Reinventing Government ele é composto por abordagens distintas e, por vezes, contraditórias e mutuamente exclusivas (Peters, 1996). Estas reformas tinham como objectivo geral fazer a administração pública funcionar melhor e custar menos, actuando segundo a filosofia neo-liberal de que os mecanismos de mercado, a competição e o interesse individual são as condições ideais para o

funcionamento de qualquer organização. As principais medidas preconizadas por este modelo tinham as seguintes características:

a) Descentralização e autonomia de gestão: Através da criação de organismos com substancial autonomia de gestão, apesar de continuarem a responder perante o ministério tutelar. Uma das medidas mais visíveis da denominada New Public Management foi a criação de agências autónomas de gestão. Estas são serviços em que a gestão possui uma ampla liberdade de acção em relação ao poder político. Esta ideia baseia-se no pressuposto de que uma gestão autónoma levará a uma maior eficiência na execução da política superiormente definida. A ligação destes organismos ao poder político é definida através de contratos que estabelecem as tarefas a serem executadas, os objectivos a ser atingidos e os recursos humanos e financeiros disponibilizados (Mozzicafreddo, 2001a).

b) Privatização, desregulamentação e re-regulamentação: A desregulamentação foi impulsionada para permitir maior liberdade de acção aos administradores públicos, nomeadamente no que se refere à contratação, despedimento, promoção e recompensa dos trabalhadores e nos contratos públicos. Por outro lado, a privatização de serviços públicos, alguns deles de importância estratégica, implicou a criação de entidades reguladoras independentes para supervisionarem esses serviços e assegurarem que eles continuariam a funcionar de acordo com o interesse público (Majone, 1997). Esta segunda vaga de regulamentação diferia fundamentalmente da primeira no sentido em que ela é de natureza *ex-post* enquanto anteriormente ela era feita *ex-ante*, ou seja, agora as políticas são controladas após a sua aplicação enquanto no padrão anterior de regulamentação controlava-se o que se poderia fazer antes da sua realização efectiva (Peters, 2000).

c) Introdução de competição e técnicas de gestão privada: Procurou-se introduzir medidas que criassem competição nos serviços públicos, quer entre diferentes serviços públicos quer em competição directa com o sector privado. Também ao nível da gestão de pessoal começaram a ser usadas técnicas como o pagamento segundo o desempenho e o recrutamento competitivo (Peters, 2000). A introdução de métodos de gestão privada no sector público, por seu turno, tinha como fim aumentar a eficiência e a privatização de serviços públicos procurava diminuir a dimensão da administração. A ideia fulcral era a de que a gestão privada funcionava melhor que a gestão do sector público. Os instrumentos de gestão privada, devidamente adaptados às especificidades do sector públicos, poderiam ser utilizados pelos gestores públicos, com ampla liberdade gestionária, sendo estes depois responsabilizados pelos resultados (Araújo, 2000). Relacionada com estas características

surgiu outra que se tornou famosa: a ênfase no cliente em substituição do conceito de cidadão. Considerava-se que os serviços se deveriam focar no cliente e nas suas necessidades como consumidor, não lhe sendo atribuído qualquer papel no planeamento, ou gestão das iniciativas públicas (Bovaird e Loffler, 2003).

Outras características menos visíveis, mas não menos importantes, das mudanças na gestão pública relacionam-se com os “Public Service Bargains” anteriormente mencionados. Como se referiu, antes do início das reformas o modelo contratual predominante no funcionalismo público era o denominado Schafferian Bargain mas um outro modelo, o Managerial/Regulatory Bargain, começou a assumir maior importância nas últimas décadas. Neste modelo os administradores públicos tem uma maior liberdade gestonária, e por isso, assumem a responsabilidade pelos resultados. A sua lealdade para com os dirigentes políticos é menor e condicionada aos objectivos e termos definidos contratualmente. Esta mudança pode ter sido causada por vários factores tais como a delegação de maior autonomia de gestão aos administradores; uma maior aversão dos políticos ao assumir de responsabilidades num momento em que o Estado presta um elevado número de serviços, muito dos quais podem não funcionar bem; a consideração de que os custos com o Schafferian Bargain são superiores aos do Managerial Bargain; o decréscimo de confiança nos políticos, levando a que os cidadãos tenham pouca tolerância para erros e a crescente profissionalização da administração pública e a ênfase dada à eficiência nos últimos anos, o que levou a que o tema dominante na política fosse a própria gestão pública. Mas o modelo que se tornou dominante não é o Managerial Bargain mas um modelo misto entre Managerial e Schafferian. Neste modelo a responsabilidade é assumida conjuntamente pelos administradores públicos e pelos responsáveis políticos; há uma menor autonomia dos gestores e maior lealdade para com o governo, sendo os custos de gestão de pessoal inferiores ao típico funcionalismo público de emprego para toda a vida, mas sem a liberdade contratual do modelo Managerial (Hood, 2000).

#### **1.4. Análise crítica das reformas**

A análise crítica das reformas neo-liberais, pode-se fundar em critérios da mais variada natureza, e que serão seguidamente explanados, mas uma das lacunas mais notáveis desta abordagem prende-se com a não consideração das evidências históricas sobre o desenvolvimento do Estado-Providência. Em sociedades tão complexas e desenvolvidas como as da Europa ocidental, onde os problemas sociais atingem uma visibilidade elevada, apesar

da mobilização política ser relativamente baixa, dificilmente este tipo de propostas teria uma grande aceitação pública ou mesmo política (Flora e Alber, 1984). A sua visão era demasiado radical, mesmo para a maioria dos políticos de direita (Esping-Andersen, 2002).

Analisando o grau de adopção das reformas verifica-se que reformas de mercado, como o pagamento segundo o desempenho ou a criação de mercados internos, e reformas de desregulamentação do funcionalismo público, por exemplo, tiveram menos aceitação que reformas participativas como a descentralização ou a gestão da qualidade (Peters, 1997). No contexto de sociedades democráticas, em que o poder político resulta de eleições concorrenciais, tendem a prevalecer opções que, pelo menos em parte, correspondem à satisfação de solicitações de consumo de bens e serviços públicos por parte dos cidadãos. A necessidade de homenagear o eleitor, ou o cidadão-consumidor, decorre da sua exigência de que lhe sejam assegurados um conjunto de benefícios como contrapartida do seu voto (Sá, 2000)

Uma das características mais criticadas do New Public Management foi a ideia implícita de que a administração pública deveria adoptar não só as técnicas de gestão privada mas também os seus valores. A crença de que o funcionamento do mercado é sempre melhor que a acção do Estado é, por si só, uma negação da democracia. A política era vista como um entrave à decisão administrativa racional técnica (Mozzicafreddo, 2001a). No entanto, no sector privado, ideais como serviço público ou interesse público são menos preponderantes mas estes são fundamentais num Estado democrático. Princípios como o da justiça, da equidade ou da participação não fazem parte dos ideais do New Public Management, mas tem obrigatoriamente que fazer parte de um Estado de direito. (Denhardt e Denhardt, 2003b). Sem separação clara entre público e privado os valores do serviço público perdem-se. Por esta razão é que ideais democráticos e legais, tais como a imparcialidade ou a justiça, são menos comuns no sector privado, já que os objectivos deste dirigem-se primariamente à satisfação dos seus clientes enquanto os valores democráticos e legais estão relacionados com o cidadão (Giauque, 2003). Possivelmente por esta razão verificou-se que os administradores públicos que se tornaram menos burocratas e mais empresariais pareciam perder os valores da neutralidade política e do profissionalismo (Pitschas, 2003).

Como afirma Frederickson, os princípios do movimento do Reinventing Government baseavam-se fundamentalmente em valores de gestão, ignorando as questões políticas como se estas não tivessem obrigatoriamente de ser tidas em conta na condução das políticas públicas. Evitavam-se as decisões difíceis que caracterizam a política pública através da

concentração na melhoria dos procedimentos de gestão o que, em última instância, nada resolvia (Frederickson, 1996).

A substituição do conceito de cidadão pelo conceito de cliente da administração foi outra mudança profundamente criticada e que está também directamente relacionada com questões ideológicas. Enquanto nas empresas privadas os clientes são servidos de acordo com a sua posição no mercado, ou seja, a sua capacidade económica de pagar pelos bens e serviços de que usufrui, na administração pública aplicar o conceito de cliente significaria discriminar os cidadãos de acordo com a sua capacidade económica, o que originaria muitas situações de injustiça. Aplicado ao limite tal conceito significaria que, por exemplo, um jovem desempregado à procura do primeiro emprego não teria direito a qualquer apoio por parte do Estado ou que um idoso que não contribuiu para a segurança social não teria direito a uma pensão social. Em termos mais teóricos, esta concepção ignora o papel atribuído ao Estado-Providência de perseguir os princípios fundamentais da igualdade e da justiça perpetuando desigualdades e assimetrias sociais e económicas existentes à partida e, porventura, acentuando-as (Mozzicafreddo, 2001a).

Outra medida potencialmente contraditória com o princípio da cidadania e também com o princípio da accountability dos decisores políticos e dos agentes administrativos decorre da criação das chamadas agências autónomas de gestão. Considera-se que a maior autonomia de gestão destas entidades originará um desempenho mais eficiente, eficaz e de melhor qualidade da administração. Mas, desta forma, a execução das políticas públicas é separada da sua concepção tornando mais difícil o apuramento de responsabilidades e a prestação de contas. Esta concepção da reforma da administração coloca o sistema político a servir as necessidades de gestão da administração pública quando deveria ser a administração pública a servir o interesse público definido pelo sistema político, participado e controlado pelos cidadãos. (Mozzicafreddo, 2001a). Igualmente, a ideia de que gestores públicos devem agir como gestores privados, ou seja, actuando como se o dinheiro público fosse deles contradiz as noções de accountability e de legitimidade democrática e nega aos cidadãos a possibilidade de terem um papel na concepção e execução das políticas públicas.

Uma recomendação muito mais sensata seria, como notam ironicamente Robert e Janet Denhardt, tratar o dinheiro público como se este fosse dinheiro público (Denhardt e Denhardt, 2003b). Mesmo os serviços de tipo empresarial desenvolvidos pela administração pública devem ser sempre geridos de acordo com o interesse público, sujeitos à primazia da escolha política, senão corre-se o risco de os cidadãos perderem a confiança no governo e nas

instituições democráticas (Pitschas, 2003). O mais interessante é que se verificou que a diminuição da influência do poder político na gestão administrativa deu, em alguns casos, lugar ao exercício de influência por outros actores, tais como deputados ou grupos de interesses políticos e profissionais, reduzindo assim a margem de manobra gestonária que pudesse ter sido obtida (Giauque, 2003).

A criação de agências autónomas de gestão pode ser uma forma adequada de gerir algumas áreas económicas e administrativas, pela sua especialização e credibilidade, mas dificilmente se poderia aplicar em áreas relacionadas com políticas redistributivas onde as decisões devem ser tomadas por políticos democraticamente eleitos, ou por funcionários sob a sua direcção. Democraticamente, a delegação de poderes a entidades independentes só poderá ser justificada por razões de eficiência, quando a necessidade de conhecimentos especializados é superior à exigência de prestação de contas por parte dos políticos (Majone, 1997).

O insucesso das reformas resultou muitas vezes da não consideração das especificidades próprias do sector público, fundamentalmente diferente do privado. No que se refere ao funcionalismo público há um conjunto de condições diferentes das existentes nas empresas. A desadequação dos procedimentos de avaliação e recompensa, o desajuste entre funções e qualificações e a não ligação da remuneração a estes factores são características que devem ser tidas em conta ao equacionar a introdução de mudanças (Mozzicafreddo, 2001a). Por outro lado, após a introdução deste tipo de reformas surgem disfunções muitas vezes não previstas. Algumas delas relacionam-se com “batota” feita pelo funcionalismo público ou pelos políticos no âmbito dos “Public Service Bargains”. O Modelo Managerial presta-se a disfunções tais como a interferência ilegítima de dirigentes políticos na gestão dos organismos ou a fuga ao controlo e avaliação dos resultados por parte dos gestores públicos. Possivelmente por estas razões é que a maioria dos Estados têm transitado do Modelo Schaferiano para um modelo Misto, mas poucos adoptaram totalmente o Modelo Managerial, apesar dos defensores do New Public Management o apontarem como o modelo do futuro (Hood, 2000).

David Giauque denominou ao conjunto de mudanças administrativas que se foram sucedendo de “Burocracia Liberal” para assim destacar o carácter paradoxal das reformas e dos seus efeitos. Os benefícios esperados das reformas, anteriormente resumidos, apresentavam, quando aplicados na prática, disfunções e alterações não totalmente esperadas. A maior liberdade gestonária permitiu o surgimento de novos stakeholders a limitar essa

mesma liberdade; as novas formas de trabalho em equipas e de gestão de pessoal deram origem a competição dentro dos próprios organismos e à perda dos valores de serviço público e a gestão por objectivos e gestão da qualidade deram origem ao surgimento de regras e procedimentos, necessários para implementar essas medidas, fazendo aumentar a burocracia nas organizações. Não obstante todas as críticas alguns ganhos foram obtidos, mas com custos. A aproximação do funcionalismo público ao sector privado obrigou os funcionários a uma maior participação e entrega ao trabalho sem contudo lhes atribuir qualquer poder decisório. Os processos de decisão estão mais concentrados na gestão de topo, cada vez mais bem paga, enquanto os trabalhadores têm visto o seu poder diminuído, uma situação profissional crescentemente instável e salários que não sobem, sendo questionável se esta situação será sustentável a médio e longo prazo (Giauque, 2003).

Por fim, não se pode deixar de referir as conclusões a que chegou Peteres após analisar os padrões de reforma nos países da OCDE e que explicitam bem a sua natureza experimentalista. Para além das reformas terem sido implantadas na maioria dos países desenvolvidos do ocidente e em grande escala, elas caracterizaram-se pela sua tendência para continuarem. Após a primeira primeira vaga de reformas a generalidade dos países continuou o esforço reformista, pelas mais variadas razões. Seja devido á desilusão com reformas anteriores ou pelo seu sucesso; pela incapacidade em definir a melhor estratégia a seguir; pela mudança de partido no poder ou de ideologia; pela luta partidária pelo poder ou ainda, simplesmente, porque se foi longe demais anteriormente e agora se reforma para corrigir os erros cometidos. Muitas vezes, mesmo quando os resultados das reformas não foram positivos elas persistiram na mesma trajectória (Peters, 2000).

### **1.5. Tendências recentes da reforma administrativa**

Na sequência da crítica ao movimento do New Public Management começaram a tornar-se mais visíveis propostas no sentido de voltar a centrar a acção da administração no respeito pelos valores democráticos sem, contudo, perder de vista os critérios económicos da eficiência e eficácia. Como destacam Bovaird e Löffler, uma organização pública, nos dias de hoje, já não pode ser julgada apenas pela excelência dos seus serviços, ela tem também de ser excelente no exercício do conjunto das suas responsabilidades, sejam elas sociais, políticas, ambientais ou outras (Bovaird e Löffler, 2003). No passado, o Estado-Providência pode ter tido o mérito de conseguir reduzir as disparidades de rendimentos entre cidadãos e as diferenças nas oportunidades de vida decorrentes de condições sociais diversas mas não foi

capaz de as eliminar. O movimento do New Public Management não só não reduziu as desigualdades como poderá levar a um aumento destas. Como afirma Esping-Anderson, numa sociedade democrática a desigualdade não deve ser tolerada, não apenas por uma questão de justiça, mas também porque uma sociedade onde todos os cidadãos tem igualdade de oportunidades na vida é uma sociedade que promove os mais competentes e mais capazes, ou seja, uma sociedade mais eficiente e competitiva (Esping-Anderson 2002). A procura da eficiência como fim em si própria de nada serve se a sua busca a todo o preço originar desigualdades e uma diminuição da coesão social que acabará por se reflectir na falta de confiança dos cidadãos no sistema público (Mozzicafreddo, 2000b).

A corrente da Nova Administração Pública, mais antiga que o New Public Management mas com muito menos visibilidade que este, ou do Novo Serviço Público, tal como formulado por Janet e Robert Denhardt, são as duas alternativas que mais se destacam neste novo paradigma da abordagem à Administração Pública. Ambas enfatizam a importância de as propostas de reforma da administração pública terem em consideração os valores éticos do serviço público e a condução das políticas públicas através de um processo de governança. Algumas das características consideradas como as mais importantes da boa governança são as seguintes:

- Participação dos cidadãos;
- Transparência;
- Accountability, ou responsabilização;
- Equidade e igualdade de oportunidades;
- Comportamento ético e honesto;
- Sustentabilidade e
- Respeito pela lei (Bovaird e Loffler, 2003).

A eficiência e os resultados obtidos continuam a ser importantes, mas ainda mais importante é a forma como são executados os actos e como decorrem os processos que lhes dão origem, devendo estes respeitar sempre os princípios e valores éticos do serviço público. São estes os valores que devem motivar e impulsionar o funcionalismo público.

Os princípios fundamentais destas abordagens baseiam-se na valorização do conceito de cidadão, como parceiro interessado no bem colectivo, por oposição ao conceito de cliente, motivado apenas pelo interesse próprio. O interesse público não é definido unicamente pelo governo nem pelos gestores públicos mas pelo diálogo entre cidadãos, políticos e a sociedade no seu todo, sendo a sua implementação responsabilidade conjunta da administração e dos

cidadãos. A administração pública deverá prestar contas aos dirigentes políticos e também aos cidadãos, respeitando os princípios legais e constitucionais, os princípios da eficiência e eficácia, os valores comunitários, as normas profissionais e os interesses dos cidadãos. Considera-se que a crescente desconfiança e descrédito da administração e das instituições políticas se deve à percepção de que as políticas públicas são realizadas em função de interesses particulares pelo que a confiança só ressurgirá através de um empenho determinado em prosseguir o interesse público democraticamente definido (Denhardt e Denhardt, 2003a).

As novas abordagens de reforma que estão a surgir também não menosprezam a importância da organização burocrática, tendo sempre em consideração que esta estrutura pode ser a mais eficiente, desde que seja possível evitar ou corrigir as disfunções que lhe estão habitualmente associadas. Este modelo não deve ser totalmente posto de parte procurando-se antes encontrar uma terceira via entre a pura “economização” da função pública e a burocracia antiquada de Max Weber (Pitschas, 2003). Uma visão oposta à do New Public Management que considerava toda a burocracia um mal que poderia ser eliminado com as reformas adequadas, algo que, como é hoje reconhecido, não se veio a verificar (Frederickson, 1996). Efectivamente, a administração pública não pode deixar de ser burocrática por várias razões: É o tipo de actividade prosseguida pela organização que define a sua estrutura. Assim, uma organização é mais ou menos burocrática conforme a actividade que exerce (Hall, 1971). No caso do Estado tem de haver uma hierarquia bem definida e com alguma centralização, na qual o planeamento só pode ser realizado pelo vértice estratégico, ou seja, o poder político, já que só este está legitimado democraticamente. Muitas das tarefas administrativas são rotineiras, formalizadas através de regras e regulamentos e altamente especializadas, sendo a estrutura burocrática a mais adequada para este tipo de actividades.

O Estado é, principalmente, um prestador de serviços e boa parte deste sector estrutura-se burocraticamente aplicando programas-padrão a problemas bem definidos (Mintzberg, 1995). Quando um utente vai a um serviço público é-lhe, geralmente, dado um tratamento padronizado, escolhido em função das características específicas da sua situação. Este é o exemplo típico de uma burocracia profissional. Não se pode igualmente menosprezar a importância da separação entre política e administração (Pitschas, 2003), não só na necessidade do mérito ser o critério fundamental para seleccionar trabalhadores mas também na exigência de as decisões estratégicas deverem ser tomadas pelos decisores políticos legitimados democraticamente para prosseguir o bem comum e não por gestores.

Em Portugal a administração pública tem sido muito criticada por ser considerada pouco eficiente e eficaz atribuindo-se essas falhas à elevada burocracia. Contudo pode afirmar-se que a origem de algumas das falhas apontadas ao funcionamento da administração residem não na excessiva burocracia mas sim na falta dela. Efectivamente aquelas características que são consideradas burocráticas pela opinião pública, como por exemplo o incumprimento de prazos, a parcialidade dos actos ou a subversão da lei no interesse próprio, constituem não a burocracia em si mas sim disfuncionalidades desta. A teoria da burocracia, tal como formulada por Max Weber, implica um conjunto de princípios, anteriormente descritos, e que são largamente ignorados no funcionamento da administração portuguesa (Mozzicafreddo, 2001a).

## **1.6. Perspectivas futuras: A cidadania no contexto da governança**

Uma das faces mais visíveis das novas abordagens à administração pública está ligada ao conceito de cidadania e à tentativa de conceber e aplicar formas de democracia participativa. Segundo Mozzicafreddo a reforma da administração pública estrutura-se em quatro áreas: i) a simplificação administrativa; ii) o aumento da qualificação e motivação dos agentes públicos; iii) mudanças organizacionais e na estrutura do poder e iv) instituição de mecanismos de participação dos cidadãos na administração pública (Mozzicafreddo, 2001b), sendo nesta última área que se enquadra o presente trabalho de projecto pelo que ser-lhe-á, seguidamente, dada uma particular atenção.

### **1.6.1. Desenvolvimento da cidadania**

No seu estudo sobre a cidadania Barbalet refere que esta tem evoluído em dois aspectos distintos. Por um lado houve a inclusão de um número cada vez maior de categorias de pessoas e, por outro lado, o conceito de cidadania engloba um número crescente de direitos e deveres (Barbalet, 1989). No seu moderno significado, pode-se considerar que a cidadania é constituída por três elementos: civil, político e social, estando o primeiro relacionado com os direitos civis, o segundo está ligado ao direito de eleger e ser eleito e o terceiro, mais difícil de circunscrever, decorre da atribuição aos cidadãos do direito a ter acesso a prestações sociais por parte do Estado. Os direitos sociais surgem mais recentemente que os civis e políticos como uma tentativa de atenuar as desigualdades entre cidadãos que, á face da lei, são considerados iguais. Com o tempo tinha-se vindo a verificar que a simples institucionalização da igualdade política e legal não era suficiente para nivelar as desigualdades de facto

existentes na sociedade. Procurou-se desta forma que aqueles que tivessem uma posição mais frágil face ao mercado fossem apoiados pelo Estado de forma a ficarem, teoricamente, ao mesmo nível daqueles que possuíam maior poder no mercado.

O poder político democrático era assim usado para limitar e contrabalançar o poder do mercado para que o princípio fundamental da igualdade fosse respeitado. Com o surgimento deste novo paradigma, os direitos de cidadania passam a incluir também o direito a recursos económicos tais como saúde, educação ou rendimento. Esta dimensão social dos direitos é veiculada pela Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas ao não fazer qualquer distinção entre direitos civis, políticos e sociais (Plant, 1998). A democratização das sociedades significa ainda que as políticas sociais seguidas são, fundamentalmente, a escolha de cada sociedade em determinado momento e que, mais do que serem os políticos a decidir o rumo a seguir, são os cidadãos que influenciam os políticos sobre qual o caminho a ser tomado (Mozzicafreddo, 2000a)

Vários factores contribuíram para o desenvolvimento dos direitos sociais de cidadania mas, como é comprovado pelo estudo de Peter Flora e Jens Alber, parece existir uma forte correlação entre a mobilização política; o desenvolvimento económico e social e o surgimento dos Estados-Providência. No seu estudo os autores concluem que, na maioria dos países, a introdução de esquemas de segurança social surgiu como resultado de crescentes problemas sociais, decorrentes do desenvolvimento socio-económico, e da pressão política, causada pela mobilização da classe operária. Nas democracias parlamentares a extensão do direito de voto a um número de cidadãos superior a 50% da população masculina contribuiu para uma maior propensão para o surgimento de esquemas de segurança social (Flora e Alber, 1985). Na Inglaterra, o alargamento do sufrágio foi cuidadosamente planeado para que a integração dos novos grupos populacionais em cada legislatura não pusessem em risco o sistema político monárquico vigente. A iniciativa foi tomada pela classe dirigente na perspectiva de agir antecipadamente para que, ao conceder este direito à classe operária, fosse reduzida a possibilidade de uma revolta violenta que pudesse alterar a distribuição do poder (Barbalet, 1989). Tratou-se, na prática, de uma tentativa de mudar para que tudo ficasse na mesma mas, como se sabe, o sufrágio universal foi apenas o início de uma longa caminhada que ainda não terminou.

Mas o novo conceito de cidadania implica não só direitos como, cada vez mais, o exercício de poderes e responsabilidades pelos cidadãos nas políticas públicas para, em conjunto com o Estado, procurarem realizar o bem comum. Neste novo sentido da palavra

cidadania os cidadãos possuem um papel determinante de participação nas políticas públicas num contexto de governança. As formas como os cidadãos, ou grupos de cidadãos, se relacionam com o Estado neste novo contexto são variadas podendo ir da simples representação de interesses legítimos de certos sectores da população frente aos decisores públicos no sentido de tomarem em conjunto decisões relevantes para esses cidadãos até à criação, pelo cidadãos, de serviços de interesse público que o Estado não pode ou não deseja prover ou ainda que providência mas com qualidade insuficiente (Moro, 2003).

Esta extensão dos direitos políticos de cidadania foi ameaçada pelas propostas do New Public Management de maior autonomia da gestão administrativa e iniciativas como o outsourcing. A promoção de mecanismos de mercado implicava que o único grau de participação do cidadão na actividade administrativa se resumia a decidir adquirir, ou não, o serviço, como qualquer cliente face a uma empresa (Farrel, 2000). Esta visão reduzia o cidadão ao estatuto de cliente, cujo interesse na acção do Estado era guiado apenas por interesses puramente egoístas em vez de valores de natureza colectiva e consensual (Frederickson, 1996). Esta ideia encontra-se hoje ultrapassada centrando-se agora a discussão em como se podem instituir formas de participação efectiva dos cidadãos no processo de governança.

A cidadania tem-se vindo a desenvolver e a mudar através do seu próprio exercício e da aprendizagem, por parte das sociedades, de uma cultura democrática e de participação. Os crescentes níveis de educação dos cidadãos torna-os mais exigentes, criteriosos e informados sobre aquilo que desejam e aquilo que consideram como responsabilidades e funções do Estado e, naturalmente, este maior esclarecimento reflecte-se na sua relação com o poder político, nomeadamente, na maior exigência de participação nas fases de concepção, implementação e avaliação das políticas públicas. Esta mudança, por seu turno, leva a que, gradualmente, haja uma melhoria na eficiência, eficácia e qualidade das acções da administração pública (Carneiro, 2003). Uma reforma positiva da administração pública deve fomentar e permitir uma efectiva participação dos cidadãos no funcionamento desta, por um lado, para que a própria administração tenha um conhecimento mais correcto das necessidades dos cidadãos e, por outro, para que exista uma verdadeira democracia participativa que vá para além do mero direito ao voto (Mozzicafreddo, 2001b).

A implementação, pelos governos, de medidas de participação dos cidadãos nas políticas públicas pode ter resultados positivos, nomeadamente:

a) Melhor política pública: O input dos cidadãos fornece uma base mais alargada e um melhor diagnóstico das realidades objecto de políticas públicas. Por outro lado, a participação cria mais sentimentos de responsabilização dos cidadãos face ao resultado dessas políticas.

b) Maior confiança no governo: Ao desenvolver estas medidas o governo revela maior abertura e transparência aumentando assim a sua legitimidade e accountability;

c) Democracia mais forte: A promoção da participação incentiva a cidadania activa e o envolvimento na esfera pública ao realizar as expectativas dos cidadãos em serem ouvidos e das suas necessidades e interesses serem tidos em conta.

d) Realização do potencial humano: Uma maior participação permite aproveitar o know-how de uma sociedade cada vez mais educada ajudando, nomeadamente, a enfrentar os desafios da sociedade da informação e das novas tecnologias (Denhardt e Denhard, 2003; OECD, 2001).

Em Portugal o princípio da participação dos cidadãos na administração pública está previsto na Constituição da República Portuguesa, no número 1 do artigo 267.º, onde se estabelece que a administração pública será estruturada de modo a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de participação democrática enquanto no artigo 8.º, adequadamente intitulado “Princípio da Participação”, do Código do Procedimento Administrativo, esse mesmo princípio é regulamentado, designadamente, através do procedimento da audiência prévia.

Apesar de ambas as disposições acima referidas serem bastante generalistas, apenas se exemplificando o mecanismo da audiência prévia, o espírito destas normas indica claramente que a participação dos cidadãos é fundamental para o funcionamento democrático da administração pública. Como referia Luís Sá, a Constituição confere ao Estado Português vastas tarefas mas não lhe confere o exclusivo da sua execução, procurando antes que sejam realizadas em colaboração com as diferentes organizações económicas, sociais e culturais, num quadro de desenvolvimento da democracia participativa. (Sá, 2000). Como se pode observar no quadro 1.1., a evolução do conceito de cidadania tem sido profunda sendo hoje em dia uma das principais preocupações nos governos democráticos dos países mais desenvolvidos.

Quadro 1.1: **EVOLUÇÃO DAS PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE CIDADÃOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

	<b>Administração Pública Tradicional</b>	<b>New Public Management / Reinventing Government</b>	<b>Nova Administração Pública / Novo Serviço Público</b>
<b>Papel do cidadão face à administração</b>	Passivo (Objecto de políticas públicas)	Passivo (Consumidor de bens e serviços públicos)	Activo (concebe, aplica e avalia políticas públicas)
<b>Visão do cidadão pela administração</b>	Utente	Cliente	Proprietário
<b>Direitos do cidadão</b>	Políticos, civis e, a partir do século XX, sociais	Políticos e Civis	Civis, sociais e políticos, incluindo participação no processo de governança.
<b>Deveres do cidadão</b>	Pagar impostos e contribuições sociais	Pagar impostos	Pagar impostos e contribuições sociais, participar com empenho na prossecução do interesse público
<b>Principal actor na definição do interesse público</b>	Governo	Gestores Públicos	Compartilhado entre governo e cidadãos
<b>Função principal do Estado</b>	Fornecer bens e serviços	Regular a sociedade	Promover o diálogo e arbitrar os interesses da sociedade
<b>Princípios fundamentais</b>	Racionalidade	Eficiência	Princípios legais e democráticos

**Fontes:** Denhard e Denhardt, 2003; Farrel, 2000; Majone, 1997; Moro, 2003; Mozzicafreddo, 2000a; Mozzicafreddo, 2001b; OECD, 2001.

### 1.6.2. Dificuldades e limitações ao exercício efectivo da cidadania

Como a sua evolução indica, a cidadania é um processo em constante desenvolvimento porque a obtenção da igualdade social e a eliminação das injustiças sociais são ideais que dificilmente podem ser plenamente atingidos. Sempre existiram, e vão continuar a existir, forças de mercado que criam desigualdades entre os cidadãos e que, por essa razão, conflituam com os direitos de cidadania. Decorre daqui que a cidadania em si pode ser uma fonte de conflito social quando existem sectores da população excluídos do status de cidadãos e que, através da força ou através de movimentos sociais, reivindicam esses direitos. Verifica-se assim, paradoxalmente, que a cidadania dá origem a movimentos sociais tal como foram os

movimentos sociais que lhe deram origem e que continuam a pressionar para o seu constante desenvolvimento (Barbalet, 1989).

Uma dificuldade na implementação de estruturas de participação do cidadão deve-se ao facto de as sociedades modernas serem muito heterogéneas existindo interesses divergentes e conflituosos entre cidadãos e grupos de cidadãos. Aqueles que têm as suas reivindicações atendidas são, normalmente, os que possuem maior visibilidade e capacidade de influenciar o poder político mas tal não significa que estes sejam aqueles que, necessariamente, melhor representam o interesse público. Os consensos entre o poder político e um reduzido número de parceiros sociais considerados mais representativos podem ter como consequência o menosprezo de sectores da sociedade com menos capacidade de negociação e que, por essa razão, não vêem os seus interesses tidos em conta. Esta situação não só configura uma diminuição da democraticidade das escolhas públicas como pode originar situações de tomada de decisões políticas que efectivamente originam desigualdades em vez de as atenuar.

Os problemas de governabilidade levam o poder político instalado a procurar não suscitar reacções negativas por parte dos grupos sociais mais fortes e a optar por políticas de consenso generalizado que podem não ser as mais adequadas e que concretizam um fechamento do sistema político sobre si próprio (Mozzicafreddo, 2000a). Por outro lado, o direito de escolha dos cidadãos sobre as orientações políticas pode ser limitado pela influência dos agentes económicos privados, se o Estado não for capaz de manter a sua autonomia face a esses interesses (Mozzicafreddo, 1998). Com o aumento da participação dos cidadãos na acção do governo torna-se cada vez mais importante que este seja capaz de distinguir o que é o interesse público dos diversos interesses da sociedade, tendo em conta que aquilo que é o bem social não resulta necessariamente da concertação desses interesses privados. O estado deve assim ter em conta os interesses particulares dos vários grupos e instituições sociais sem deixar que estes subjuguem o interesse geral (Mozzicafreddo, 2001c).

Para além das dificuldades institucionais e políticas na implementação de estruturas de participação efectiva dos cidadãos existem outras limitações, de carácter mais operacional, mas que não são menos relevantes. Apesar da aceitação generalizada de que é positivo aumentar a participação do cidadão no funcionamento da administração pública, a forma como tal se poderá concretizar continua a suscitar muita discussão. Como Catherine Farrel afirma, os cidadãos estão a ser convidados para participar mais no processo de governança, mas o grau dessa participação é questionável. A instituição de mecanismos de participação não significa necessariamente que o grau de participação dos cidadãos seja verdadeiramente

aumentado. Estes podem ver-se limitados por um conjunto de restrições tais como o baixo conhecimento dos procedimentos internos dos organismos, a falta de credibilidade face aos profissionais ou o sentimento de desinteresse nas actividades do organismo, levando a que os cidadãos tenham um papel mais passivo do que activo na governança (Farrel, 2000).

O conceito de cidadania impõe que os cidadãos tenham o direito a controlar e avaliar a actividade do Estado, mas existem vários impedimentos a que este direito possa ser adequadamente exercido e que foram bem resumidos por Rosenbloom e Kravchuk. Um desses impedimentos decorre da elevada especialização das funções dos agentes e que exige que o controlador tenha conhecimentos igualmente especializados para exercer um controlo efectivo. A possibilidade prática de vigiar a actividade de cada agente administrativo é utópica pois, num universo de centenas de milhares de trabalhadores, o controlo individual é impossível. As irregularidades cometidas pela administração têm habitualmente de se tornar do conhecimento público para, só depois, serem realizadas auditorias para tentar determinar os responsáveis mas, nessa altura, já é demasiado tarde para evitar os prejuízos que eventualmente tenham sido causados.

O regime do funcionalismo público é, geralmente, protector dos agentes administrativos o que significa que infracções de baixa e até média gravidade cometidas pelos trabalhadores são simplesmente ignoradas pelos superiores devido à dificuldade ou morosidade na aplicação de medidas sancionatórias. A instabilidade política e a curta duração dos mandatos políticos origina a falta de uma direcção estável para a acção da administração fomentando a tendência para os administradores públicos seguirem os seu próprios ideais sobre o que é o interesse público e sobre os fins que os seus serviços devem atingir, muitas vezes em sentido diferente daquele desejado pelo poder político democraticamente eleito. A própria complexidade na organização, ou desorganização, do sistema administrativo, a duplicação de organismos com funções idênticas ou as constantes reestruturações orgânicas tornam muito complicado atribuir responsabilidades por determinados actos administrativos (Rosenbloom e Kravchuk, 2002).

O sucesso, ou falta dele, na implementação da cidadania está muito dependente não só dos mecanismos que o poder político cria para a participação dos cidadãos mas também da própria cultura de cidadania existente em cada sociedade. Pode-se considerar que, de uma forma muito simplista, numa sociedade democrática o governo é aquilo que os cidadãos exigem que ele seja. Quanto mais reivindicativa for a sociedade civil maior a tendência para o poder político ceder às suas exigências. Se uma sociedade civil está fragmentada ou tem uma

baixa cultura cívica, como em Portugal, o governo tem mais liberdade para agir discricionariamente, salvaguardando apenas os interesses dos parceiros sociais mais fortes. Como refere Roberto Carneiro, as alterações recentes na relação entre Estado e cidadãos só se têm verificado em função do aumento das qualificações da população já que só uma sociedade com altos níveis educacionais está preparada para assumir mais responsabilidades na governação (Carneiro, 2003).

### **1.6.3. O relacionamento entre Estado e cidadãos**

Não é possível abordar o tema da cidadania sem discutir a questão da forma como o Estado e os cidadãos se relacionam, nomeadamente as disfuncionalidades que muitas vezes dificultam a comunicação e colaboração entre estes actores. Em Portugal o relacionamento entre administração e cidadãos pauta-se por uma desconfiança mútua causada por um conjunto de problemas de fundo da democracia portuguesa alguns dos quais já foram referidos, tais como lacunas no funcionamento do sistema político, a falta de democraticidade no tratamento dos assuntos públicos e dos direitos e deveres dos cidadãos e a insuficiência dos investimentos na melhoria da administração (Mozzicafreddo, 2001b).

A desconfiança por parte dos cidadãos manifesta-se num claro afastamento em relação à política facilmente visível através de expressões dicotómicas tais como “eles”, os políticos governantes, *versus* “nós”, os cidadãos governados. Vários estudos e teorias comportamentais apontam como causas do desinteresse pela actividade política a percepção pelos cidadãos de que os agentes políticos não agem motivados pelo interesse público mas sim por interesses particulares; de que as suas necessidades são ignorados ou incompreendidas e de que as políticas públicas são ineficazes. Quando estes sentimentos são muito intensos levam ao surgimento de atitudes de cinismo para com as instituições públicas. Esta percepção pode ser agravada pelo facto de os cidadãos, muitas vezes, só tomarem consciência de actividades e serviços fornecidos pelo Estado quando algum problema acontece. As experiências negativas com a administração tendem a ter um maior impacto na percepção do cidadão do que as experiências positivas, que são consideradas um direito adquirido e por isso exigidas como algo que é devido (Berman, 1997). Uma boa estratégia para consciencializar o cidadão da forma com funciona a administração e reduzir estas últimas disfunções consiste em incentivar a sua participação na tomada de decisões políticas.

A um nível mais operacional as disfunções no relacionamento entre cidadão e administração pública decorrem, principalmente, de comportamentos baseados no interesse

próprio e exclusivo de cada indivíduo. O cidadão, no geral, interessa-se apenas em resolver os seus próprios problemas, independentemente de qualquer outro interesse, procurando obter o máximo proveito com o menor custo. Critica e desconfia da administração e dos seus agentes mas está pouco disponível para participar na melhoria desta ou em compreender o seu funcionamento. A administração, por seu lado, é geralmente hostil à participação dos cidadãos e às iniciativas de abertura, desconsiderando-se o dever e a ética do serviço público. O facto de grande parte dos funcionários públicos terem baixas qualificações e falta de formação limita as suas competências de comunicação com os cidadãos agravando a situação (Mozzicafreddo, 2001b). Este conjunto de disfunções origina vários problemas graves sobejamente publicitados mas ainda por solucionar, nomeadamente o desinteresse pela política e pela participação institucional. Este afastamento dos cidadãos do sistema político é acentuado pela percepção pública da falta de igualdade de oportunidades e do aumento da desigualdade e das injustiças sociais. Não é assim surpreendente que os cidadãos com melhor situação económica e social sejam aqueles que mais confiam nas instituições públicas e que exprimem menos cinismo para com estas (Berman, 1997).

Num estudo realizado por Sonja Zmerli, Kenneth Newton e José Ramon Montero sobre o nível de confiança política dos cidadãos de treze países Europeus verifica-se que a posição de Portugal se situa nos últimos lugares, sendo que apenas a Rússia, a Moldávia e a Roménia possuem índices de confiança política mais baixos. Os autores avançam a hipótese de que o nível de confiança terá uma relação positiva com a antiguidade da democracia em cada país, contudo, é de notar que países com democracias com a mesma idade da portuguesa ou mais recentes, tais como a Espanha, a antiga Alemanha de Leste e a Eslovénia apresentam índices de confiança políticos superiores ao de Portugal (Zmerli, Newton e Montero, 2007). Não se pode assim atribuir a causa das disfunções e problemas acima apontados apenas à relativa juventude da democracia portuguesa sendo de considerar que esta padece de um conjunto de fragilidades, específicas de Portugal, que perduram a mais tempo do que aquele que seria expectável tendo em conta a sua estabilidade desde que foi instituída em 1974.

Em Portugal o funcionamento da administração, do Parlamento e dos próprios partidos políticos inibe o exercício da cidadania e afasta os cidadãos do interesse pela coisa pública. O fechamento dos partidos sobre si próprios, as clientelas partidárias e a própria falta de democracia no funcionamento interno dos partidos limitam as escolhas dos eleitores e o exercício dos direitos de cidadania (Mozzicafreddo, 1998). É necessário corrigir estas subversões do funcionamento democrático do Estado pois só assim os partidos políticos, o

Parlamento e o Governo conseguirão ouvir todos os cidadãos e só assim estes se conseguirão fazer ouvir. O sistema político português precisa de ser reformulado de forma a aperfeiçoar os mecanismos de representação política e do exercício da cidadania aproximando o exercício da actividade política daquilo que são os desejos e necessidades dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2000a).

O relacionamento entre Estado e cidadãos tem sofrido uma evolução substancial nas últimas décadas. Está a passar-se de uma visão do cidadão como sujeito passivo das políticas públicas, cujo único input na governação era o voto, para uma visão na qual o cidadão colabora com a administração pública, como parceiro, argumentando alguns autores que, no futuro, esta colaboração tenderá a evoluir para uma situação de controlo efectivo da governação pelos cidadãos na qual o governo seremos “nós” em vez de serem “eles” (Vigoda, 2002). Assim, e tendo em conta todas as mudanças que a sociedade enfrenta hoje, o imobilismo já não é uma solução válida pelo que tanto o poder político como os parceiros sociais terão de as enfrentar ou, em alternativa, acarretar com os custos políticos da inacção. Essa será a única maneira de combater o descrédito e desconfiança face à política em Portugal e de preparar o país para os desafios do presente e do futuro.

#### **1.6.4. Formas de participação efectiva dos cidadãos no processo de governança**

Para que a participação dos cidadãos na administração pública possa ser efectivamente aumentada é necessário que se passe de um paradigma de governação para o novo paradigma de governança, no sentido de o poder político criar mecanismos institucionais e legais de participação dos cidadãos. Assim, os agentes políticos devem reconhecer formalmente o papel dos cidadãos e grupos de cidadãos nas várias fases da implementação das políticas públicas. Esse reconhecimento deve ser institucionalizado na constituição e nas normas legais reconhecendo e promovendo a expansão da participação dos cidadãos na governança. Esse papel deve implicar o exercício de poderes e responsabilidades de forma autónoma mas coordenada com os outros actores envolvidos para que essa participação crie valor acrescentado às políticas públicas. Na fase de estudo prévio a participação dos cidadãos pode ser crucial, por exemplo, para identificar problemas e necessidades que o poder político poderia ignorar. A proximidade com a realidade concreta tornará o planeamento mais adequado à realidade melhorando a sua eficácia e eficiência. Na fase de planeamento a participação dos cidadãos pode-se realizar mediante a sua consulta e respectivo feedback. Nas fases de decisão e implementação os cidadãos devem ter a capacidade de participar nelas ao

mesmo nível dos restantes actores envolvidos através da partilha de know-how e boas práticas ou da criação de serviços. Por fim, na fase de avaliação, para além de poderem executar auditorias, os cidadãos devem poder participar numa estratégia de reengenharia de políticas partilhada (Moro, 2003).

Implicar os cidadãos na avaliação do que a administração pública faz é uma forma de encorajar um maior interesse público pela política e assim desenvolver o espírito democrático de cidadania. O envolvimento dos cidadãos nesta fase das políticas públicas, contudo, não se poderá limitar a questionários com perguntas tais como “Qual o seu grau de satisfação com o serviço X: muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito?”. Deverá antes ser desenvolvido um sistema mais compreensivo incluindo questões sobre qual a informação sobre o organismo que os cidadãos consideram mais importante obter; qual a razão por que essa informação é considerada a mais relevante e, por fim, quais os veículos mais adequados para comunicar essa informação ao público. A partir desta sistematização poderá desenvolver-se um debate democrático sobre a questão fundamental de qual é a missão dos organismos e daquilo que eles devem fazer (Pollitt, 2000).

A avaliação dos serviços por parte dos cidadãos e restantes stakeholders poderá ser uma das formas mais equilibradas de medir o desempenho dos organismos, ainda que a forma como tal mecanismo pode ser implementado não seja fácil de definir. Este método de avaliação tem várias vantagens sobre as típicas avaliações externas e internas. As avaliações internas possuem a vantagem de se basearem em bons conhecimentos das características da organização e de permitirem ao próprio serviço aprender com o processo mas possuem a grande desvantagem de os seus resultados poderem ser parciais e de pouca confiança. As avaliações externas, por seu turno, tem a vantagem de ser mais independentes mas possuem as desvantagens de os seus resultados poderem demonstrar conhecimentos limitados do funcionamento da organização e serem superficiais. Para além de que este tipo de avaliação pode revelar-se muito dispendiosa. A chamada avaliação em 360°, pelos vários stakeholders da organização, consegue reunir as vantagens das avaliações interna e externa minimizando as suas limitações. Este processo, contudo, é bastante mais complexo, mais moroso e dispendioso pelo que deve ser aplicado apenas a assuntos prioritários (Bovaird e Loffler, 2003).

Como referido anteriormente, a participação efectiva dos cidadãos nas políticas públicas não se consegue apenas com a institucionalização de estruturas participativas nos organismos públicos. É também necessário que essas estruturas permitam uma influência efectiva dos

cidadãos nas decisões administrativas e não apenas uma participação formal vazia de conteúdo. Algumas sugestões propostas para este fim incluem a introdução de mecanismos de feedback e a transmissão de informação sobre o organismo, necessária para se tomarem decisões ponderadas. O nível de participação e a consciência dos cidadãos da importância da sua intervenção são importantes para evitar o surgimento de sentimentos de desmotivação e decepção (Farrel, 2000). Só valorizando as contribuições dos cidadãos se pode esperar deles empenho, motivação e até orgulho pelo seu envolvimento nas actividades da administração.

## **CAPÍTULO II: SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO DOS JOVENS**

A complexidade da administração pública e a sua tradicional forma de se organizar e funcionar tendem a dificultar a mudança, contribuindo frequentemente para o insucesso dos projectos de reforma. Por esta razão deve ser feito previamente um diagnóstico da situação que permita aferir claramente quais os problemas a abordar e elaborar um projecto que procure ser o mais completo e adequado possível de forma a que a sua implementação não seja prejudicada por falhas que poderiam ter sido previstas na fase de planeamento. No presente capítulo será realizado um breve diagnóstico da situação sobre os mecanismos de participação dos jovens na administração pública portuguesa demonstrando as suas limitações e insuficiência. Seguidamente será descrito o projecto do sistema de participação dos jovens na gestão do IPJ identificando a sua estrutura funcional e tecnológica; os destinatários visados na iniciativa; as competências partilhadas e o processo de tomada de decisão. Por fim, serão abordados os custos e os recursos necessários estimados para a implementação e funcionamento do sistema; a forma como poderá ser realizada a sua avaliação e a necessidade de proceder a uma efectiva gestão da mudança que permita a implementação com sucesso do presente projecto.

### **2.1. Diagnóstico da Situação**

Em Portugal, como aliás na maioria dos países, os jovens, especificamente aqueles que ainda não atingiram a idade legalmente exigida para poderem votar, eram, e são, vistos não como cidadãos de pleno direito mas apenas como futuros cidadãos sem capacidade de, no presente, terem um papel relevante a nível de participação cívica e política. Esta concepção de desresponsabilização da juventude ainda é, possivelmente, predominante mas recentemente têm surgido propostas que procuram alterar esta situação. Por outro lado, os próprios jovens cada vez se identificam menos com as dicotomias políticas entre partidos com ideologias de esquerda, de direita ou de centro possuindo ideais próprios que não se encaixam em nenhuma delas. A descrença nos políticos e a ideia de que as decisões são tomadas sem considerar a opinião dos jovens apenas serve para os afastar ainda mais do exercício dos seus direitos cívicos e políticos.

O Livro Branco da Comissão Europeia “Um Novo Ímpeto Para a Juventude Europeia” refere que um dos princípios fundamentais que devem nortear as acções dos governos na área da juventude é o princípio da participação, garantindo que os jovens sejam consultados e envolvidos na tomada de decisões que lhes digam respeito (Commission of the European

Communities, 2001). Esta capacitação dos jovens é apontada como uma das chaves para a superação de vários desafios que a União Europeia enfrenta, nomeadamente, atingir o objectivo definido na Agenda de Lisboa de tornar a Europa na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo; lidar com o envelhecimento demográfico ou superar as tensões sociais e os conflitos raciais resultantes da crescente imigração na zona euro.

### **2.1.1. A insuficiência dos mecanismos de participação cívica dos jovens**

A maior consciência da necessidade de permitir a participação dos jovens na vida política resultou no desenvolvimento, em Portugal, de algumas iniciativas que importa analisar. A iniciativa mais relevante será, porventura, o programa “Parlamento dos Jovens”. Este programa é uma iniciativa da Assembleia da República dirigida a crianças e jovens que culmina com a realização de duas Sessões Nacionais na Assembleia da República, uma para as crianças do ensino básico e outra para os jovens do ensino secundário. O parlamento dos Jovens desenvolve-se em parceria com o Ministério da Educação, através das Direcções Regionais de Educação, o Instituto Português da Juventude I.P., através das suas Direcções Regionais, e as Regiões Autónomas, através das Direcções Regionais da Educação e Juventude.

Este programa tem como objectivos, entre outros, incentivar o interesse dos jovens pela participação cívica e política; sublinhar a importância da sua contribuição para a resolução de questões que afectam o seu presente e o seu futuro individual e colectivo e incentivar as capacidades de argumentação na defesa das ideias, com respeito pelos valores da tolerância e da formação da vontade da maioria.

O programa desenvolve-se em três fases ao longo do ano lectivo. A primeira fase, na escola, consiste no debate do tema proposto anualmente, podendo este ser realizado internamente ou com convidados. A Escola pode também organizar um debate especial, convidando um Deputado da Assembleia da República. É efectuado um processo eleitoral, onde se formam listas de candidatos a partir das quais serão eleitos os deputados que representarão a escola a nível distrital ou regional. Na segunda fase realizam-se sessões distritais, ou regionais, onde se reúnem os deputados que representam as escolas de cada distrito, ou Região autónoma, para aprovar as Recomendações a submeter à Sessão Nacional do Parlamento dos Jovens e eleger os deputados que os irão representar nesta Sessão. Por fim, a terceira fase realiza-se na Assembleia da República tendo lugar a sessão Nacional do

Parlamento dos Jovens onde se reúnem os deputados que representam os eleitos em cada distrito ou Região Autónoma, onde se aprova, após debate em Comissões e Plenário, a Recomendação final sobre o tema. Na sessão Nacional do ensino secundário do presente ano de 2009 está confirmada a participação de 290 escolas, as quais serão representadas, em princípio, por 120 jovens. Esta sessão será subordinada ao tema, particularmente relevante, da “Participação Cívica dos Jovens”.

Outras iniciativas realizadas nesta matéria foram a publicação do Estatuto Jurídico do Conselho Nacional da Juventude, pela lei n.º 1/2006, de 13 de Janeiro e, mais recentemente, a criação dos Conselhos Municipais da Juventude, pela lei n.º 8/2009, de 18 de Fevereiro. O Conselho Nacional da Juventude é uma pessoa colectiva de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega as diversas organizações de juventude e conselhos regionais de juventude que dele façam parte. Esta organização tem como fins, entre outros, assumir-se como interlocutor perante os poderes constituídos e reivindicar o direito à consulta sobre todos os assuntos que respeitem à juventude portuguesa em geral e colaborar com os organismos da Administração Pública através da realização de estudos, emissão de pareceres e informações relacionados com a problemática e interesses juvenis, por sua própria iniciativa ou por solicitação.

Para atingir estes fins o artigo 8.º do Estatuto Jurídico estabelece que o Conselho Nacional da Juventude tem o direito a ser consultado no processo de elaboração de legislação, na definição das políticas que afectem a juventude e tem assento nos órgãos de participação e concertação onde os interesses dos jovens devam ser globalmente representados. O Conselho Nacional da Juventude tem ainda o direito de solicitar e obter das entidades da Administração Pública o acesso à informação e documentação que lhe permita acompanhar a definição e execução das políticas que digam respeito aos jovens.

Os conselhos municipais de juventude, por sua vez, são órgãos consultivos do município sobre matérias relacionadas com a política de juventude, tendo como fins, entre outros, colaborar na definição e execução das políticas municipais de juventude, assegurando a sua articulação e coordenação com outras políticas sectoriais, nomeadamente nas áreas do emprego e formação profissional, habitação, educação e ensino superior, cultura, desporto, saúde e acção social; contribuir para o aprofundamento do conhecimento dos indicadores económicos, sociais e culturais relativos à juventude; promover a discussão das matérias relativas às aspirações e necessidades da população jovem residente no município respectivo; promover iniciativas sobre a juventude a nível local; colaborar com os órgãos do município

no exercício das competências destes relacionadas com a juventude e incentivar e apoiar a actividade associativa juvenil, assegurando a sua representação junto dos órgãos autárquicos, bem como junto de outras entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras.

Para atingir estes fins o artigo 7.º da referida lei n.º 8/2009, de 18 de Fevereiro, estabelece que compete aos conselhos municipais de juventude emitir parecer obrigatório sobre matérias tais como as linhas de orientação geral da política municipal para a juventude, constantes do plano anual de actividades; o orçamento municipal, no que respeita às dotações afectas às políticas de juventude e às políticas sectoriais com aquela conexas e os projectos de regulamentos e posturas municipais que versem sobre matérias que respeitem às políticas de juventude. Compete ainda ao conselho municipal de juventude emitir parecer facultativo sobre iniciativas da câmara municipal com incidência nas políticas de juventude, mediante solicitação da assembleia municipal, da câmara municipal, do presidente da câmara ou dos vereadores, no âmbito das respectivas competências próprias ou delegadas.

Analisando as iniciativas acima descritas pode-se concluir que apesar do mérito das suas intenções, os seus fins não são devidamente concretizados ou padecem eles próprios de insuficiente ambição. É possível que o Parlamento dos Jovens não esteja a atingir o objectivo proposto de incentivar o interesse dos jovens pela participação cívica e política. Avança-se esta hipótese devido ao facto de todo o processo, que envolve várias eleições num total de mais de 44.000 votantes em 2008 e um significativo empenho dos jovens eleitos, terminar numa recomendação final que é vista como um mero exercício teórico por parte do poder político. Este facto poderá desincentivar a participação cívica e política dos jovens ao defraudar as expectativas que estes possuem de poder influenciar os processos de tomada de decisão política relacionados com os temas abordados.

O Conselho Nacional da Juventude, por sua vez, apesar de possuir efectivamente alguma capacidade de influenciar as decisões políticas referentes aos assuntos que respeitem à juventude portuguesa padece, contudo, de um problema de falta de representatividade. Os estatutos do Conselho Nacional da Juventude estabelecem que apenas podem ser Membros de Pleno Direito as Organizações Nacionais de Juventude, ou seja, aquelas que são constituídas ou que integram maioritariamente jovens entre os 12 e os 35 anos e que tenham implantação e organização próprias, pelo menos, em metade dos Distritos e Regiões. Esta disposição exclui a esmagadora maioria das associações e grupos de jovens em Portugal que são de média ou pequena dimensão e cuja expressão geográfica é reduzida. Estas associações e grupos apenas podem ser Membros Associados o que significa que, ao contrário dos Membros de Pleno

Direito, não possuem o direito de voto em decisões da Assembleia Geral nem o direito de eleger ou de ser eleitos para os órgãos do Conselho Nacional da Juventude.

Consultando o site na internet do Conselho Nacional da Juventude em <http://www.cnj.pt/> verifica-se que existem apenas 26 Membros de Pleno Direito, dos quais cinco são de carácter partidário; dois são organizações sindicais; dois são organizações associadas à igreja católica e uma associação que já deixou de ser uma associação juvenil. Dificilmente se pode considerar representativa da juventude portuguesa uma entidade liderada por apenas 26 associações, muitas das quais são formalmente ou informalmente dependentes de organizações não juvenis de carácter partidário, sindical e religioso, independentemente do mérito efectivo que as suas actividades possam ter.

Os Conselhos Municipais da Juventude possuem um sistema representativo equilibrado, com o presidente da câmara municipal, que preside; um membro da assembleia municipal de cada partido ou grupo de cidadãos eleitores representados na assembleia municipal; o representante do município no conselho regional de juventude; um representante de cada associação juvenil, de cada associação de estudantes dos vários graus de ensino e de cada federação de estudantes com sede no município e inscrita no Registo Nacional de Associações Jovens (RNAJ); um representante de cada organização de juventude partidária com representação nos órgãos do município ou na Assembleia da República e um representante de cada associação jovem e equiparadas a associações juvenis de escoteiros de âmbito nacional. Contudo, e tal como acontece no Parlamento dos Jovens, os pareceres, obrigatórios ou não, dos Conselhos Municipais da Juventude, não possuem carácter vinculativo pelo que podem ser ignorados pelo executivo municipal sem qualquer consequência para este a não ser o crescente desinteresse dos jovens e suas associações pelos canais formalizados de participação política.

Esta breve análise dos meios mais relevantes actualmente existentes para a participação cívica e política dos jovens permite demonstrar a insuficiência destes meios e poderá explicar, pelo menos parcialmente, a baixa adesão dos jovens a actividades organizadas de carácter político e a sua desconfiança, que aliás se estende às outras faixas etárias da população, em relação ao sistema político como um todo. Inverter esta situação e apostar na capacitação política dos jovens deveria ser uma prioridade para qualquer governo que pretenda desenvolver na sociedade os princípios da cidadania e do civismo que tantos apontam como faltando em Portugal.

### **2.1.2. O Instituto Português da Juventude e a participação dos jovens**

De acordo com o Decreto-Lei n.º 168/2007, de 3 de Maio, que publicou a nova organização do Instituto Português da Juventude, I.P., este é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e património próprio prosseguindo atribuições da Presidência do Conselho de Ministros, sob superintendência e tutela do Primeiro-Ministro ou de outro membro do Governo integrado na Presidência do Conselho de Ministros. A sua missão consiste em apoiar a definição, execução e avaliação da política pública governamental da juventude, procedendo à sua concretização e promovendo a participação dos jovens em todos os domínios da vida social.

Junto do Instituto Português da Juventude, I.P. funciona um conselho consultivo que emite pareceres sobre os planos anuais e plurianuais de actividades; o relatório de actividades; os regulamentos internos do IPJ, I.P. e outros assuntos que lhe sejam remetidos pelo Presidente do IPJ, I.P. O conselho consultivo do IPJ, I.P. é composto pelo Presidente do IPJ, I.P., que preside; por um representante do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., por um representante do instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P., por um representante do membro do governo responsável pela área da educação; por um representante do membro do governo responsável pelas áreas da ciência, tecnologia e ensino superior; um representante do, já referido, Conselho Nacional da Juventude; um representante designado pela Federação Nacional das Associações Juvenis; um representante designado pelas associações de estudantes do ensino superior e um representante designado pelas associações de estudantes do ensino básico e secundário. Analisando esta estrutura verifica-se que, dos nove membros que a constituem, cinco são designados por organismos directa ou indirectamente dependentes do governo, sobrando apenas quatro representantes dos jovens, ficando estes assim em minoria. Por outro lado, as competências do conselho consultivo são, como facilmente se depreende pela designação deste órgão, apenas de teor consultivo não havendo obrigatoriedade de os pareceres emitidos serem acatados pelo IPJ.

Em 2007 foram também publicados os estatutos do IPJ, I.P., através da Portaria n.º 662-J/2007, de 31 de Maio. Das disposições constantes neste documento destaca-se a criação dos conselhos consultivos regionais, junto de cada uma das cinco direcções regionais do IPJ, I.P., que funcionam como representantes da realidade associativa juvenil de cada região. Cada conselho consultivo regional é constituída por um representante designado por cada uma das federações distritais de associações de jovens inscritas no Registo Nacional do Associativismo Jovem (RNAJ), se as houver, ou, não existindo, pelas associações juvenis de

cada distrito; por um representante designado pelas associações de estudantes do ensino superior, por cada distrito e por um representante designado pelas associações de estudantes do ensino básico e secundário, por cada distrito. Os conselhos consultivos regionais têm como competências apresentar propostas, sugestões ou recomendações sobre as acções, iniciativas e programas promovidos pelo IPJ, I. P., no âmbito da respectiva região. Apesar destes órgãos serem inteiramente compostos por representantes dos jovens de cada região, o seu poder não é maior do que aquele do conselho consultivo já que as suas competências padecem das mesmas limitações.

Pode-se assim concluir que, no que se refere à participação dos jovens, a actual lei orgânica do IPJ, I.P. pode-se considerar um passo atrás já que eliminou o conselho de administração, criado pela anterior lei orgânica, o Decreto-Lei 70-96, de 4 de Junho, tendo-o substituído pelo referido conselho consultivo. O antigo conselho de administração era composto por três representantes da administração pública; por um representante do Conselho Nacional de Juventude; por um representante das associações juvenis de âmbito nacional inscritas no RNAJ e por um representante das associações juvenis de âmbito regional e local inscritas no RNAJ. As suas competências consistiam em aprovar o plano, o orçamento anual, o relatório anual de actividades e a conta de gerência, bem como os planos financeiros plurianuais que se mostrassem necessários; acompanhar a actividade do IPJ, podendo formular propostas, sugestões ou recomendações, bem como solicitar esclarecimentos à comissão executiva e à comissão de fiscalização. Como se pode constatar o antigo conselho de administração tinha um poder participativo claro, por oposição ao poder meramente consultivo dos actuais conselho consultivo e conselhos consultivos regionais. A sua composição era também mais equilibrada, com igual número de representantes do governo e dos jovens ainda que se possam levantar dúvidas, mais uma vez, sobre a real representatividade dos membros das organizações juvenis.

## **2.2. Sistema de participação dos jovens na gestão do IPJ, I.P.**

Resulta do exposto nos pontos anteriores que, actualmente, e ao contrário do que é recomendado pelo Livro Branco para a juventude da Comissão Europeia, não existem em Portugal quaisquer mecanismos que permitam a efectiva participação dos jovens nas tomadas de decisão sobre os assuntos que lhes digam respeito. É no sentido de alterar esta situação que se elaborou este modelo. O projecto que agora se apresenta pretende implementar no Instituto Português da Juventude, I.P. um sistema integrado que permita e incentive a participação dos

jovens na tomada de decisões em matérias da gestão deste organismo. A escolha deste tema resulta da constatação de que a participação cívica e política dos jovens portugueses é muito reduzida, sendo dever dos organismos públicos tomar acções no sentido de alterar esta situação. Sendo o Instituto Português da Juventude o organismo público vocacionado por excelência para tratar de matérias no âmbito da juventude é também a entidade mais adequada para tentar dar os primeiros passos no desenvolvimento de uma efectiva capacitação para o exercício da cidadania participativa por parte dos jovens portugueses.

Sherry Arnstein publicou em 1969 um artigo no qual definia a participação dos cidadãos como sendo a redistribuição do poder que permite aos cidadãos actualmente excluídos dos processos económicos e políticos serem activamente incluídos no futuro. Com base neste conceito desenvolveu a chamada escada de participação na qual divide os graus de participação em oito degraus (Arnstein, 1969):

(1) Manipulação e (2) Terapia: Os primeiros dois degraus descrevem níveis de não-participação que têm sido utilizados por alguns no lugar da genuína participação. O seu objectivo real não é permitir aos cidadãos participar nos processos de decisão, mas sim permitir que os tomadores de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes.

(3) Informação, (4) Consulta e (5) Pacificação: Nestes níveis há uma concessão mínima de poder. Os cidadãos são ouvidos por aqueles que detêm o poder mas não têm o poder para assegurar que as suas opiniões serão aceitas. Quando a participação está restrita a estes níveis não há garantia de mudança nas políticas seguidas.

(6) Parceria: Neste degrau os cidadãos são dotados de um poder que lhes permite negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder.

(7) Delegação de poder e (8) Controle pelo cidadão: Nestes degraus o poder está, maioritariamente nas mãos dos cidadãos, competindo-lhes tomar as decisões de uma forma autónoma.

O nível de participação proposto neste projecto corresponde ao que Arnstein define como “Parceria”, ou seja, procura-se que exista efectivamente um equilíbrio de poder que promova a cooperação entre os jovens e o IPJ. Evita-se com este modelo a desmotivação e o desinteresse dos jovens provocado pela mera informação e consulta mantendo, ao mesmo tempo, a legitima competência decisória democrática atribuída ao IPJ pela lei.

## 2.2.1 Desenho do sistema

### SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO DOS JOVENS NA GESTÃO DO IPJ, I.P.

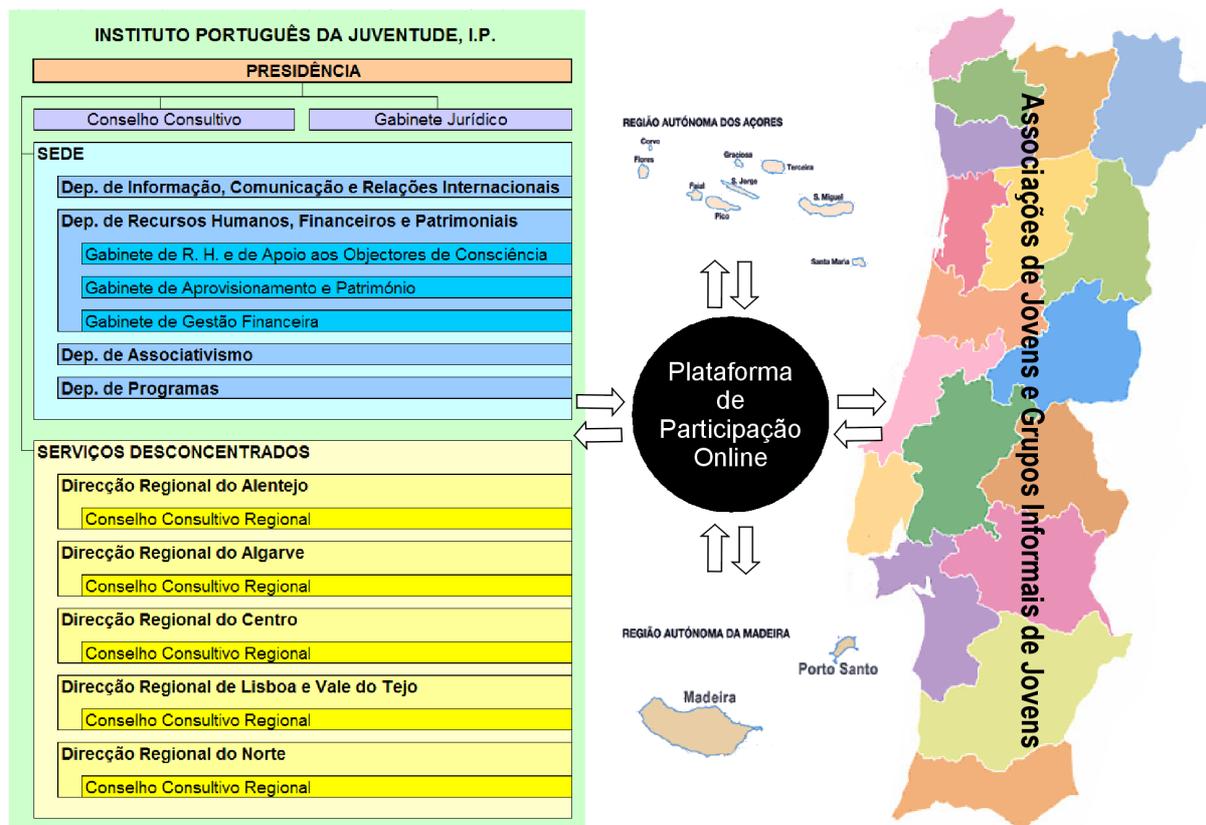


Figura 2.1: Sistema de participação dos jovens na gestão do IPJ

O sistema de participação dos jovens na gestão do IPJ terá como principal componente a plataforma de participação online que será o meio preferencial através do qual a comunicação entre os jovens e o IPJ será realizada. No que se refere ao funcionamento interno do sistema serão também abordados, nos pontos seguintes, quais os destinatários do sistema, a forma como serão representados e as condições que terão de cumprir para poder aceder a este; quais os poderes que poderão ser partilhados com os jovens; o processo de tomada de decisão e, por fim, os procedimentos de avaliação e melhoria contínua do sistema.

#### 2.2.1.1. Destinatários do sistema

O público-alvo do IPJ são os jovens com idades compreendidas entre os 12 e os 30 anos pelo que será esta a faixa etária que se procurará abranger com o sistema. Contudo, e como facilmente se concluirá, mesmo utilizando um sistema de participação electrónica seria impossível gerir um site que tivesse centenas de milhares de utilizadores, podendo cada um discutir temas, solicitar informações e elaborar propostas. Os custos relacionados com os

recursos necessárias para implementar um sistema que, teoricamente, poderia ter mais de um milhão de utilizadores (correspondente ao número aproximado de jovens portugueses na faixa etária referida) seriam demasiado elevados para serem suportáveis.

Não sendo concretizável um sistema ideal e, por enquanto, utópico que permita a participação directa de todos os jovens a melhor opção praticável afigura-se como sendo a participação por intermédio das associações de jovens e dos grupos informais de jovens. Esta opção poderá configurar lacunas na representatividade da população alvo, nomeadamente pelo facto de a percentagem de jovens portugueses membros de associações de jovens e de grupos informais de jovens ser reduzida mas, neste momento, é a opção mais viável, não obstante que futuramente se possam encontrar melhores soluções. Também se deve notar que quase todos os métodos de participação presencial tradicional envolvem uma amostragem que muitas vezes não é representativa da população alvo devido à fraca adesão, por parte dos cidadãos, a este tipo de iniciativas (Department of the Premier and Cabinet, Western Australia, 2005).

Actualmente, para que uma entidade juvenil possa beneficiar dos direitos e apoios previstos pela Lei deverá estar inscrita no RNAJ – Registo Nacional do Associativismo Jovem. O RNAJ é um instrumento de identificação, em arquivo, de associações juvenis e equiparadas sedeadas em território nacional continental ou no estrangeiro, das associações de estudantes sedeadas no território nacional, dos grupos informais de jovens sedeados em território nacional continental e das entidades sem fins lucrativos de reconhecido mérito que realizem actividades para jovens. São ainda objecto do RNAJ as federações de associações juvenis e de estudantes. A inscrição de entidades no RNAJ é feita através do canal preferencial que é a Internet, no endereço <http://juventude.gov.pt/portal/Associativismo/RNAJ>. As entidades também poderão deslocar-se a um dos Serviços Descentralizados do IPJ, no Distrito da sua sede, onde um técnico do IPJ ajudará no preenchimento online do formulário de candidatura RNAJ.

Para uma entidade poder ser aceite no RNAJ terá de cumprir os seguintes requisitos:

a) Associações Juvenis sedeadas no território nacional continental:

- i. Ter mais de 75% de associados jovens, ou seja, cuja idade seja igual ou inferior a 30 anos.
- ii. Ter no Órgão Executivo pelo menos 75% de jovens com idade igual ou inferior a 30 anos.

b) Associações Juvenis sedeadas no estrangeiro:

- i. Ser constituída maioritariamente por jovens de nacionalidade portuguesa;
- ii. Ter no Órgão Executivo pelo menos 75% de jovens com idade igual ou inferior a 30 anos.

c) Associações de Estudantes:

- i. Ser reconhecida pelo respectivo Ministério como representante dos estudantes do estabelecimento de ensino básico, secundário, superior ou profissional.
- ii. No presente projecto, contudo, as associações de estudantes do ensino básico não serão consideradas por não se enquadrarem na faixa etária servida pelo IPJ.

d) Associações Sócio-Profissionais:

- i. Ter mais de 75% de associados jovens, ou seja, cuja idade seja igual ou inferior a 35 anos.
- ii. Ter no Órgão Executivo pelo menos 75% de jovens com idade igual ou inferior a 35 anos.

e) Grupos Informais de Jovens:

- i. Ser constituído integralmente por jovens, ou seja, todos os membros têm de ter idade igual ou superior a 18 anos e igual ou inferior a 30 anos.
- ii. Ser constituído por um mínimo de cinco elementos, incluindo o responsável pelo Grupo Informal de Jovens.

f) Federações de Associações Juvenis:

- i. Ser constituída por, pelo menos, 75% de Associações RNAJ, cumprindo um mínimo de 3 Associações.
- ii. Ter no Órgão Executivo, pelo menos, 75% de jovens com idade igual ou inferior a 30 anos.

g) Federações de Associações de Estudantes:

- i. Ser reconhecida pelo membro do Governo, que tutela o grau de ensino correspondente, tendo que ser constituída por um mínimo de 3 Associações.

Este processo de reconhecimento e inscrição no RNAJ passará a ser a condição necessária para que qualquer entidade juvenil se possa constituir como utilizador do sistema de participação na gestão do IPJ. Neste sentido será divulgado em todo o país a criação deste sistema de participação sendo que cada entidade será convidada a registar-se como utilizador do sistema sendo-lhe dado conhecimento dos direitos e deveres daí inerentes bem como informada da necessidade de proceder às formalidades acima descritas, caso ainda não o tenha feito. Espera-se com esta opção criar um sistema que seja o mais inclusivo e representativo

possível cumprindo ao mesmo tempo os requisitos legais e operacionais actualmente seguidos pelo IPJ no seu relacionamento normal com estas entidades.

Uma entidade será suspensa do RNAJ, e conseqüentemente da utilização do sistema de participação, quando não cumprir determinadas regras do RNAJ, nomeadamente:

- Quando não for enviada ao IPJ, e dentro do prazo, a documentação relativa à actualização (Manutenção) do registo RNAJ;
- Quando qualquer outro elemento, exigido por lei, que lhe seja solicitado pelo IPJ não seja igualmente apresentado;

A entidade será notificada da decisão, fundamentada, do Presidente do IPJ, em caso de incumprimento das regras mencionadas. A suspensão da entidade cessará quando esta cumprir as obrigações referidas anteriormente.

O cancelamento do registo de uma entidade no RNAJ, e conseqüentemente da utilização do sistema de participação, acontecerá nas seguintes condições:

- Se a mesma ficar suspensa por um período superior a 3 anos;
- Por iniciativa própria, através de solicitação ao IPJ;
- Por dissolução da própria entidade.

O Utilizador RNAJ é o Presidente do Órgão Executivo de uma Associação, Federação, Entidade Equiparada ou o Responsável de um Grupo Informal e terá o papel de interlocutor privilegiado na relação com o IPJ. A activação da relação com o IPJ via Portal da Juventude só acontece após a recepção, pela entidade, de uma mensagem de correio electrónico/ofício com uma hiperligação que a leva ao Portal para validar um conjunto de dados e proceder ao registo do Utilizador RNAJ como Utilizador do Portal da Juventude, incluindo o sistema de participação na gestão do IPJ. Sem que esta condição se verifique não será possível a interacção, via Portal da Juventude, com o IPJ. O Utilizador RNAJ, registado como Utilizador do Portal da Juventude, será quem terá permissão para aceder e utilizar o sistema.

Por uma questão de representatividade deverá ser especificado que só poderão ser tomadas decisões vinculativas, no âmbito do funcionamento de sistema de participação, quando mais de metade da totalidade dos membros do RNAJ tiverem aderido a este.

#### **2.2.1.2. Plataforma de participação online**

O sistema de participação funcionará preferencialmente pela internet através de uma plataforma na qual os utilizadores registados farão o login tendo acesso às várias

funcionalidades desta. A tecnologia necessária para implementar este sistema começa a tornar-se comum bastando inserir a plataforma de participação online como mais um serviço do Portal da Juventude já existente.



Figura 2.2: Proposta de apresentação da plataforma de participação online

Os utilizadores, ou actores, do sistema serão:

- a) Os jovens participantes, tal como definidos no ponto anterior;
- b) Funcionários do IPJ, com privilégios de administradores do sistema, que representarão o IPJ;
- c) Um ou mais técnicos informáticos, preferencialmente com vínculo ao IPJ, que prestarão o suporte técnico à plataforma.

As funcionalidades, ou requisitos, da plataforma deverão ser as seguintes (Nunes e O'Neill, 2001):

- a) Um mecanismo de votação online de propostas na qual cada participante poderá votar a favor ou contra uma proposta sendo a opção de voto secreta e não passível de ser conhecida tanto pelos outros participantes como pelos administradores do sistema;
- b) Fórum de debate online, onde cada utilizador poderá interagir com outros utilizadores deixando mensagens escritas, documentos ou outros meios de comunicação

audiovisuais, que poderão ser acedidos pelos outros utilizadores em qualquer momento já que estes ficarão guardados numa base de dados (Casaca, 2005);

- c) Interação com os administradores do sistema, através de mensagens particulares ou públicas, na qual se poderão solicitar informações, fazer sugestões, reportar problemas técnicos ou outro tipo de comunicação relevante;
- d) Disponibilização, por parte do IPJ, de material informativo referente a cada proposta debatida, sendo este facilmente pesquisável pelo participantes.

A plataforma, para ser facilmente acedida e usada por todos, deverá corresponder a um conjunto de requisitos mínimos, entre os quais:

- a) Ser amigável do utilizador, ou seja, ser facilmente perceptível a cada participante a forma como esta funciona e como se podem obter dela as funcionalidades desejadas;
- b) Baixos requisitos mínimos de hardware e software necessários para o seu funcionamento. Idealmente para se poder aceder e utilizar a plataforma deverá bastar possuir um computador com ligação à internet e um web browser, independentemente do sistema operativo e sem necessidade de software ou hardware adicional;
- c) A plataforma deverá ser suportada por uma aplicação de base de dados localizada num servidor da internet na qual serão armazenadas todas as mensagens, documentos e outros dados;
- d) Baixo uso de banda de forma a permitir o acesso a utilizadores com internet sem banda larga;
- e) A plataforma deverá estar preparada para poder ser facilmente usada por pessoas com deficiências visuais ou outro tipo de limitações.

As diversas áreas dos diferentes utilizadores, tanto participantes como IPJ, serão protegidas por palavras-chave, sendo acedíveis apenas pelo utilizador respectivo impossibilitando qualquer tipo de fraude. Nestas áreas os utilizadores poderão realizar operações pessoais tais como alteração de dados pessoais e de password entre outras. Para além destas áreas existirão duas áreas públicas já mencionadas, o fórum de debate e o mecanismo de votação.

O fórum online é o sítio onde serão colocadas as propostas sujeitas a votação e todos os documentos que as suportem bem como outros que possam ser necessários ou tenham sido solicitados especificamente, devendo estar disponíveis versões para download e impressão, para possibilitar uma melhor leitura, se tal for necessário. Neste local as propostas são

discutidas publicamente de forma democrática e todos os utilizadores podem aceder ao conteúdo criado por cada um deles. Para cada proposta será especificada uma data até a qual esta será sujeita a discussão, devendo o prazo ser suficientemente abrangente para permitir uma análise cuidada do documento bem como do debate correspondente. Para ser mais fácil a qualquer utilizador encontrar alguma informação ou documento deverá ser integrado um motor de busca restrito aos dados inseridos no fórum. Será também neste local que estarão disponíveis as F.A.Q. (Frequently Asked Questions) e o manual do utilizador da plataforma, descrevendo não só o funcionamento, as regras e as condições de uso desta, mas também os objectivos e as características de todo o sistema de participação. Quaisquer dúvidas que possam surgir poderão ainda ser esclarecidas pelos moderadores do fórum.

## Plataforma de Participação Online

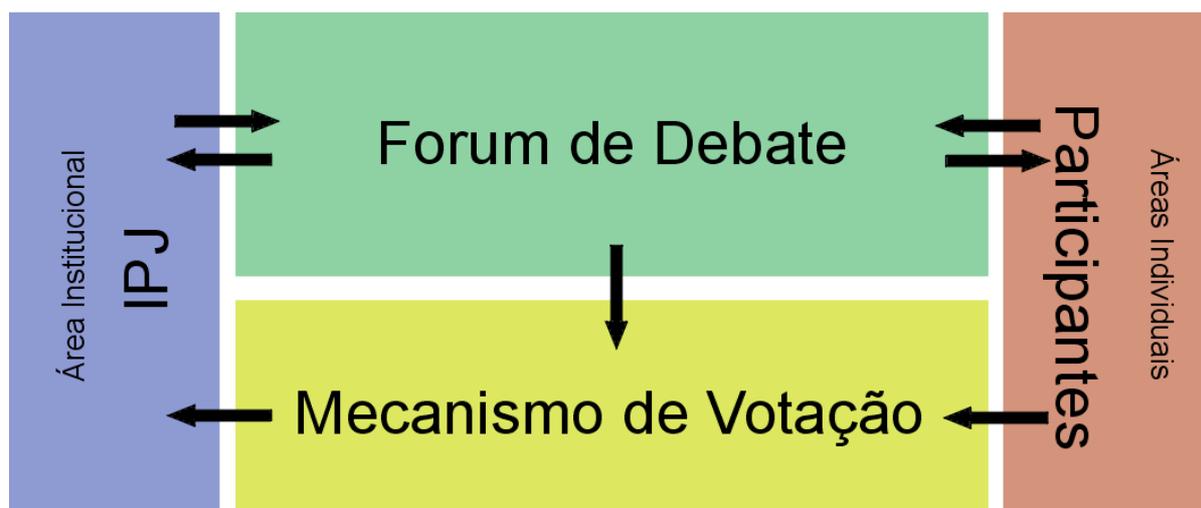


Figura 2.3: Esquema das áreas da plataforma de participação online

O mecanismo de votação online será o sítio onde será especificado quais as propostas que irão ser votadas, as datas nas quais a votação poderá ser realizada e os resultados estatísticos não individualizados de votações anteriores. Será também neste local que cada participante poderá votar a favor ou contra uma proposta que esteja em votação em dado momento. Deverá ser integrada nesta área um mecanismo de segurança que retire o acesso a propostas que já tenham sido votadas por cada participante, para impossibilitar a duplicação de votos por uma única entidade.

Para que não seja necessário aos participantes estarem constantemente a aceder à plataforma serão periodicamente enviadas por e-mail informações sobre os temas e matérias

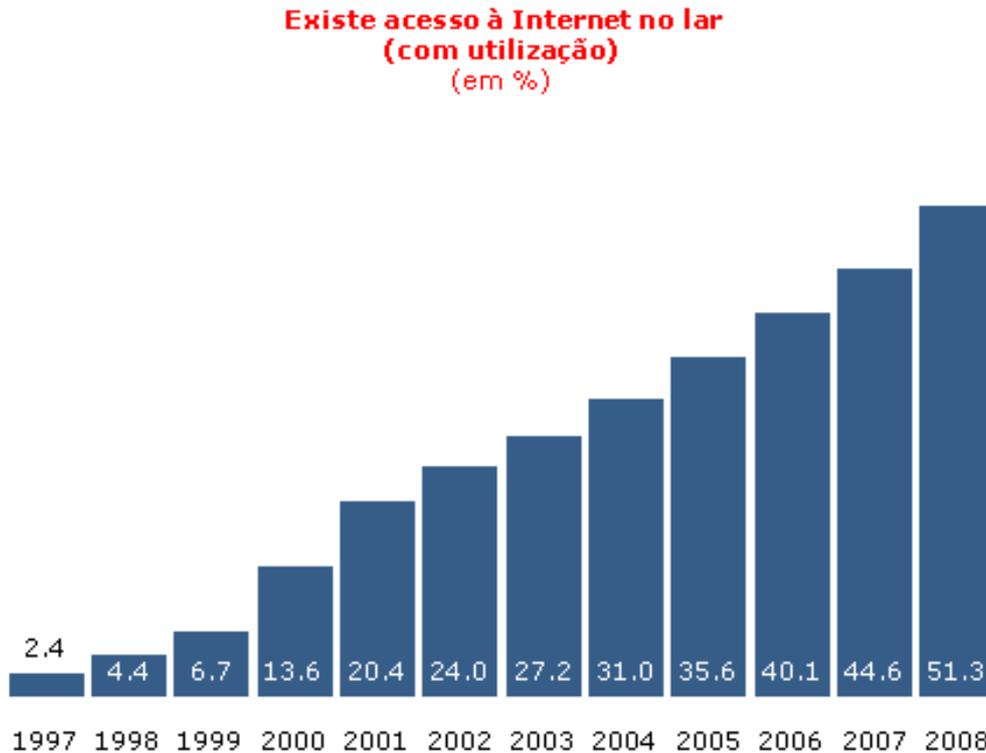
que estejam em debate e votação bem como as datas limites nas quais os participantes poderão fazer o seu contributo. Naturalmente o envio destes mails deverá respeitar a regras referentes ao *spam*, nomeadamente, só poderão ser enviados após o consentimento explícito do utilizador; a origem do mail deve ser facilmente identificável e todas as mensagens deverão ter uma opção de cancelamento da subscrição da recepção de mails futuros.

A opção pela participação preferencial através da internet deve-se a vários factores, nomeadamente:

- a) A comunicação electrónica é a forma mais prática e eficaz de transmitir e aceder a informação e receber feedback 24 horas por dia, sete dias por semana;
- b) A possibilidade de chegar a um elevado número de destinatários, independentemente de constrangimentos geográficos;
- c) Diminuição dos custos e do tempo necessário no fornecimento de informação e na recepção de feedback, tanto da administração como dos cidadãos, em comparação com outras formas de participação;
- d) Como resultado do ponto anterior os níveis de adesão, por parte dos cidadãos, a iniciativas de participação pela internet tendem a ser significativamente superiores àqueles verificados nas iniciativas de participação presencial;
- e) Estudos realizados demonstram que determinados segmentos da população, que tradicionalmente não interagem com a administração, como os jovens, se sentem mais confortáveis a comunicar com a administração através de ambientes online (Department of the Premier and Cabinet, Western Australia, 2005);
- f) A comunicação e transmissão de informação num formato acessível e compreensível para o universo alvo, permitindo decisões informadas;
- g) A existência de formas seguras, rápidas e organizadas de fomentar discussões e debates públicos, baseados em documentos transparentes acessíveis a todos.

É um facto que a participação através da internet pode excluir aqueles que não têm acesso a ela ou que têm dificuldade em usa-la. Os jovens, contudo, são o sector da população que, não só tem maiores conhecimentos sobre as novas tecnologias, como são aqueles que mais acesso possuem a elas, nos lares e, cada vez mais, nas escolas e outros serviços públicos como as bibliotecas. Analisando a evolução do acesso à internet a partir dos lares portugueses evidencia-se o seu crescimento acentuado desde 1997, sendo de prever que em 2010 mais de 60% dos lares já tenham acesso à internet, pressupondo que a taxa média de crescimento anual se mantenha nos valores dos últimos anos. Considerando estes factores e tendo em

conta que, hoje em dia, a generalidade das associações juvenis e estudantis já possuem computadores com internet a falta de acesso a estes serviços já não será um obstáculo significativo ao uso do sistema de participação.



**Fonte:** Marktest, Bareme Internet 2008

Figura 2.4: Evolução percentual dos lares portugueses com acesso à internet

Hoje em dia um número crescente de organizações privadas em todo o mundo usam sistemas de votação pela internet, geralmente designados por e-voting, para eleger oficiais e membros directivos. Pela internet estão a surgir movimentos como The World Parliament Experience e The Democracy Experiment, ambos originários da Suécia, ou o italiano Lista Partecipata com propostas arrojadas de democracia directa ou semi-directa, usando a internet, e nas quais os membros registados em cada organização podem participar votando, elaborando propostas e fazendo comentários a favor ou contra outras propostas. As propostas são depois votadas e adoptadas se tiverem o número de votos mínimo definido. Mas o voto electrónico já é também usado nas actuais eleições democráticas em vários países, em conjunto com o tradicional método presencial, tais como os Estados Unidos da América, nas eleições presidenciais, a Grã-Bretanha, a Suíça, a Irlanda ou a Estónia.

### **2.2.1.3. Poderes partilhados e processo de tomada de decisão**

A partilha do poder é uma matéria sensível principalmente quando se trata de organismos da administração pública. Ao retirar poder aos representantes do poder político e atribuí-lo aos utilizadores de um serviço pode estar a criar-se uma subversão perigosa da democracia pelo que as decisões de quais os poderes a partilhar e qual a sua amplitude devem ser tomadas com precaução.

Apontam-se seguidamente algumas áreas da actividade do IPJ que poderiam beneficiar com o contributo dos jovens:

a) Participação na elaboração e aprovação do plano, do orçamento anual, do relatório anual de actividades e da conta de gerência, bem como dos planos financeiros plurianuais que se mostrem necessários;

b) Participação na elaboração e aprovação do QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização, bem como na sua avaliação;

c) Participar na redefinição da missão e da visão do Instituto Português da Juventude bem como dos seus objectivos estratégicos;

d) Avaliar o sistema de participação dos jovens na gestão do IPJ, I.P. bem como elaborar e aprovar alterações e melhorias a este.

e) Acompanhar a actividade do IPJ, podendo formular propostas, sugestões ou recomendações, bem como solicitar esclarecimentos.

O processo de tomada de decisão que se propõe é inspirado no processo de co-decisão da União Europeia tentando que o poder decisório seja igualmente distribuído entre os jovens e o IPJ, e obrigando a que ambas as partes cheguem a um acordo para que uma decisão possa ser tomada (Nello, 2005). Não será assim possível ao IPJ impor uma decisão aos jovens nem estes imporem uma decisão ao IPJ nas matérias cujo poder seja partilhado, devendo ser favorecido um diálogo construtivo entre os jovens participantes e o IPJ.

Será da competência do IPJ apresentar propostas, sobre as matérias partilhadas, que ficarão disponíveis para consulta, análise e possíveis alterações por parte das entidades participantes no sistema durante um período de tempo a definir. Após esse período a proposta será submetida a votação online pelos participantes do sistema e, se for aprovada por mais de 50% das entidades, esta será adoptada. Se a proposta não for aprovada será necessário elaborar alterações através do método de discussão no fórum online. Após a elaboração de

uma ou várias propostas de alterações estas serão votadas e aquela que tiver mais votos será submetida a apreciação do IPJ. Se este aprovar a proposta será adoptada. Deve-se notar que para que uma votação seja efectiva terão de votar, pelo menos, metade dos participantes registados no sistema, para evitar que decisões possam ser tomadas por uma minoria dos participantes.

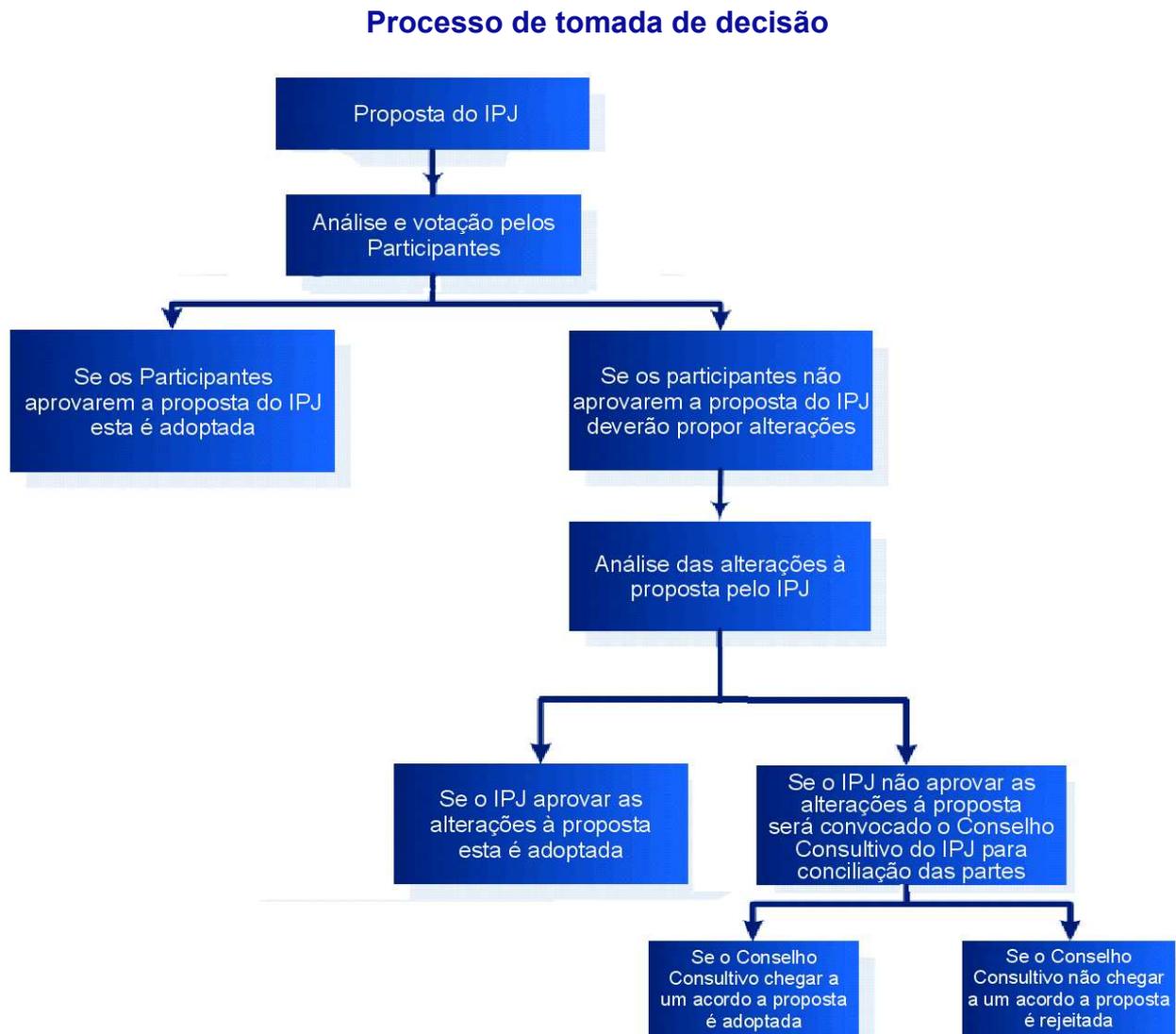


Figura 2.5: Processo de tomada de decisão proposto

Se não for possível estabelecer um acordo entre o IPJ e os jovens participantes será necessário seguir um processo de conciliação que se propõe seja realizado em sede do Conselho Consultivo do IPJ, na condição de que este órgão tenha a sua constituição alterada para incluir um número igual de membros designados por órgãos administrativos e

designados por entidades juvenis. Como se referiu no ponto 2.1.2., o Conselho Consultivo do IPJ é constituído por cinco membros designados por entidades da administração pública e apenas quatro designados por entidades representativas dos jovens. Para eliminar esta desigualdade propõe-se que os jovens participantes possam eleger um membro de entre eles para integrar o Conselho Consultivo do IPJ para que este possa funcionar efectivamente como órgão de conciliação no caso de falta de acordo entre os jovens participantes e o IPJ.

A iniciativa da apresentação de propostas não é, contudo, um exclusivo do IPJ, podendo os jovens participantes apresentar propostas sobre as mais diversas matérias com o objectivo de potenciar ainda mais a sua participação e dinamizar a sua relação com o Instituto. Estas propostas, por enquanto, terão apenas carácter facultativo pelo que se o IPJ não as aprovar elas não poderão ser adoptadas mas o seu valor não deverá ser posto em causa já que poderão constituir uma fonte de ideias novas e de pontos de vista diferentes importantes para a melhoria no funcionamento do Instituto e no cumprimento da sua missão.

Procura-se com estas disposições encontrar o equilíbrio entre o direito de os jovens participarem na tomada de decisões que lhes digam respeito e a responsabilidade que o IPJ deve ter como organismo sob a tutela e superintendência de decisores políticos democraticamente eleitos. Dependendo da forma como o sistema de participação funcionar poderão ser mais tarde feitas alterações, tanto às matérias âmbito do processo de co-gestão como ao funcionamento do próprio processo. Neste momento inicial importa criar um mecanismo que funcione sem ameaçar paralisar a tomada de decisões ou retirar o exercício do poder a quem está democraticamente legitimado para o exercer.

### **2.2.2. Recursos humanos, financeiros, tecnológicos e know-how**

O Instituto Português da Juventude enfrenta um conjunto de restrições, aliás comuns à generalidade da Administração Pública, que dificultam as alterações na quantidade de recursos disponíveis. No que se refere aos recursos humanos considera-se que o seu número, bem como as suas qualificações, são insuficientes. Em 2008 mais de 30% do total de funcionários do IPJ eram administrativos e 22% eram técnicos profissionais. Os técnicos superiores correspondiam apenas a 22% tendo contudo, sido esta a única categoria cujo número aumentou nos últimos anos. Numa análise global o número total de colaboradores do IPJ tem vindo a diminuir continuamente desde, pelo menos 2004, tendo perdido, neste período de 4 anos, 25% dos seus efectivos.

Apesar de se estimar que o número de postos de trabalho necessários para a criação, acompanhamento, manutenção e funcionamento global do sistema de participação dos jovens seja diminuto será provavelmente necessário realizar contratações. Os postos de trabalho que, numa primeira avaliação, se estima virem a ser necessários são as seguintes:

- Um posto com a função de técnico de informática, no mínimo, preferencialmente dois, necessários para a manutenção da plataforma de participação online e suporte técnico desta;

- Três postos da categoria de técnico superior com as funções de administradores do sistema e correspondentes entre o IPJ e os jovens participantes. Serão da sua competência, entre outras, as actividades de apoio ao nível do utilizador, moderação dos debates no fórum online e reporte de pedidos de informação ou outros, por parte dos jovens, aos detentores da informação solicitada e a sua colocação online.

Estes são apenas os postos de trabalho que se estima ser necessário criar já que para além das actividades acima referidas a implementação da plataforma de participação online será, em princípio, da competência da FDTI – Fundação Para a Divulgação das Tecnologias da Informação, entidade criada pelo IPJ e pelo IEFP – Instituto do Emprego e da Formação Profissional, a qual tem sido a responsável pelo desenvolvimento do Portal da Juventude. Estima-se ainda que vários colaboradores de categoria administrativa poderão começar a exercer algumas actividades relacionadas com a gestão administrativa do sistema de participação para além das actividades que já exercem actualmente.

Contudo, qualquer estimativa sobre a necessidade de afectação de recursos humanos ao sistema de participação dos jovens possui, neste momento, uma elevada margem de erro já que esta necessidade dependerá muito do grau de participação, ou seja, do número de associações de jovens e grupos informais que reúnam as condições para se registarem na plataforma de participação online e que efectivamente acedam a ela.

No que se refere aos recursos financeiros do IPJ a sua evolução entre 2004 e 2008 também foi negativa, com uma redução total das receitas nesse período na ordem dos 15%. Esta redução foi originada pela quebra nas receitas provenientes do orçamento de Estado, em -25,4%, e, principalmente, do PIDDAC, no valor de -65,42%. Esta redução acentuada no financiamento por PIDDAC deveu-se em grande parte ao facto de estas receitas serem referentes ao Programa Juventude e actualmente geridas pela Agência Nacional para a Gestão do Programa Juventude em Acção, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/2007, de 20 de Julho. Assim, estas receitas deixaram de ser geridas pelo IPJ a partir de 20

de Julho de 2007. Estas quebras acentuadas foram, contudo, atenuadas, pelo aumento expressivo das receitas próprias do IPJ que, no período em questão, cresceram 72,65%.

Os custos financeiros estimados associados ao sistema de participação dos jovens decorrem, maioritariamente, dos custos com a remuneração dos novos colaboradores que vierem a ser contratados. Considerando a contratação de um técnico de informática de grau 1 com o 1º nível de remuneração e de três técnicos superiores com a 1ª posição remuneratória se forem somados os custos com a remuneração principal, o subsídio de refeição e as contribuições para a segurança social o custo total mínimo será de, aproximadamente, 70.000€ por ano. No que se refere aos custos com a criação da plataforma de participação online dentro do Portal da Juventude os seus custos poderão ser incluídos na próxima revisão do Protocolo entre o IPJ e a FDTI não sendo neste momento possível fazer uma estimativa segura sobre o acréscimo de valor que estes poderão representar em relação às transferências que o IPJ realiza anualmente para o financiamento desta entidade. Existem ainda um conjunto de custos, dificilmente estimáveis neste momento mas que não poderão ser ignorados, relacionados com o tempo parcial que um número a definir dos actuais colaboradores do IPJ poderão dedicar à implementação e funcionamento do sistema de participação dos jovens.

Os recursos materiais necessários para a implementação deste projecto relacionam-se maioritariamente com as novas tecnologias da informação e comunicação necessárias para a implementação do sistema de participação dos jovens, nomeadamente a plataforma de participação online a desenvolver dentro do Portal da Juventude. Como se referiu anteriormente, este é uma competência da FDTI que possui actualmente todos os recursos materiais e know-how necessários para desenvolver esta aplicação. Será assim necessário estabelecer uma colaboração próxima entre o IPJ e a FDTI não só na concepção conjunta da plataforma de participação online mas também na realização de sessões de formação dos colaboradores do IPJ que irão trabalhar com a aplicação e interagir directamente com os jovens participantes.

### **2.2.3. Avaliação e melhoria do sistema de participação**

A avaliação do sistema de participação dos jovens e a sua constante adaptação e melhoria são fundamentais para que este efectivamente cumpra a sua função. Por esta razão está mencionado na alínea d) do ponto anterior. Só com a efectiva implementação do projecto será possível detectar com mais precisão as possíveis falhas e limitações deste sistema sendo previsível que tenham de lhe vir a ser feitas correcções ao longo do tempo à medida que os

erros detectados e a experiência adquirida através deles permitam criar um know-how que servirá de base às alterações e melhorias futuras.

Os resultados que se pretendem obter com a implementação do sistema de participação serão desenvolvidos no 3º capítulo importando, todavia, abordar de forma breve, neste momento, alguns pontos que deverão ser tidos em conta para realizar uma avaliação adequada do funcionamento do sistema de participação em si, bem como dos meios e processos utilizados. A avaliação do funcionamento do sistema de participação, por parte dos utilizadores, poderá basear-se em questões a colocar online devendo incluir, entre outros, os seguintes tópicos (OECD, 2003):

- a) Adequação e facilidade de uso da plataforma de participação online;
- b) Relevância da informação disponibilizada inicialmente e rapidez na satisfação de pedidos de informação adicional;
- c) Satisfação geral com o sistema de participação dos jovens na gestão do IPJ;
- d) Nível de compreensão, por parte dos participantes, dos objectivos pretendidos com a criação do sistema;
- e) Percepção qualitativa da relevância do contributo dos participantes no funcionamento do IPJ;
- f) Adequação dos meios usados para publicitar e promover o sistema junto das associações de jovens e grupos informais de jovens.

Outros factores que deverão ser avaliados pelo IPJ ou por uma entidade externa poderão incluir:

- a) Grau de cumprimento dos objectivos definidos pelo IPJ para a implementação do sistema e adequação dos indicadores utilizados;
- b) Recursos humanos e financeiros utilizados e sua adequação;
- c) Grau de compreensão dos participantes das diversas matérias objecto de deliberação e adequação das decisões tomadas;
- d) Distribuição geográfica dos participantes e sua caracterização sócio-económica;
- e) Número de associações de jovens e grupos informais de jovens participantes e peso percentual destes em relação ao número total existente em Portugal;
- f) Alterações qualitativas e quantitativas no funcionamento e gestão do IPJ decorrentes da introdução do sistema em relação a exercícios anteriores;
- g) Efeitos da implementação do sistema no cumprimento da missão e dos objectivos estratégicos do IPJ.

Para todos os casos em que tal seja possível, serão definidos objectivos quantificados com indicadores simples mas relevantes, mensuráveis e cujos dados possam ser obtidos com alguma facilidade. Por exemplo, no tópico da alínea a) acima, referente ao questionário a preencher pelos participantes, poderá definir-se como objectivo que 80% ou mais dos participantes considerem a plataforma de participação fácil de usar, sendo um dos indicadores a percentagem de resposta positivas à pergunta “Considera que a plataforma de participação é: a) Muito fácil de usar; b) Fácil de usar; c) Difícil de usar; ou d) Muito difícil de usar?”. Objectivos e indicadores semelhantes podem ser desenvolvidos com relativa facilidade para todos os tópicos acima referidos bem como para outros que se possa vir a considerar como relevantes.

Uma boa avaliação do sistema permitirá não só aferir os resultados positivos e aquilo que funcionou bem mas também aquilo que possa não resultar incluindo possíveis efeitos negativos não previstos. O envolvimento de todos os utilizadores do sistema neste processo será essencial para que se realizem melhorias efectivas e para que a avaliação seja exaustiva e adequada (Chiavenato, 1999). Para este efeito poderá também ser utilizado o fórum de participação online para permitir aos participantes discutir propostas de melhorias da qualidade do sistema bem como realizar a avaliação do seu funcionamento.

#### **2.2.4. Determinação institucional e política**

Qualquer projecto que pretenda fazer alterações no funcionamento de uma instituição terá que ter em conta a forma como as mudanças ocorrerão e como lidar com as possíveis resistências a estas. Esta preocupação impõe-se mais vincadamente na administração pública onde, por norma, os comportamentos e procedimentos são mais rotineiros e formalizados do que nas entidades privadas sendo por isso mais difícil muda-los. No caso deste projecto, e possivelmente na generalidade das iniciativas de mudança, as resistências que venham a surgir poderão ser indicações preciosas que poderão melhorar o projecto ou até mesmo evitar erros decorrentes do menor conhecimento do autor em algumas das áreas abordadas. Frequentemente as pessoas que mais exprimem reservas sobre um processo de mudança são aquelas que realmente se preocupam com o bom funcionamento da instituição e as que melhor conhecem as suas especificidades podendo assim detectar mais facilmente as falhas de um projecto de mudança (Ford e Ford, 2009).

Muita da resistência à mudança surge do medo de que esta possa afectar adversamente os colaboradores, por exemplo, se a automatização de um sistema de produção implicasse o

despedimento dos trabalhadores dessa área. Nos casos em que os colaboradores sejam claramente informados do que se pretende com a mudança e se verificarem que esta não lhes causará prejuízo eles poderão tornar-se em defensores de todo o processo. No caso específico do presente projecto seria possivelmente benéfico organizar acções de formação junto de colaboradores chave em cada um dos departamentos do IPJ nas quais fossem sublinhados os objectivos do projecto, nomeadamente, servir melhor as necessidades dos jovens, bem como a obrigação de o IPJ ouvir os jovens e colaborar com eles na prossecução da sua missão. A ideia de que os organismos públicos devem nortear a sua acção pelo enfoque nos stakeholders, e especificamente nos cidadãos que servem, e ideais como os da transparência e da abertura da administração estão ainda pouco difundidos em Portugal sendo, no entanto, fundamental que estas mensagens sejam passadas aos colaboradores do IPJ para que este projecto possa ter futuro.

Para que o presente projecto possa ser implementado não basta, contudo, o apoio dos colaboradores do IPJ, será também necessária a determinação dos diversos dirigentes do Instituto bem como dos dirigentes políticos dos quais este depende. Como facilmente se depreende a presente proposta implica um grande conjunto de mudanças no funcionamento do IPJ incluindo alterações na sua estrutura orgânica, pelo menos na composição do Conselho Consultivo e idealmente na inclusão do sistema de participação dos jovens na gestão do IPJ como mecanismo de decisão legítimo. Admite-se que a ideia que irá provocar maiores reticências na presente proposta surge da opção de dotar os jovens participantes de um poder equivalente ao direito de veto em propostas sobre matérias de decisão partilhada. Esta opção foi pensada e pesada em relação às experiências em que a participação é meramente de consulta e cujas decisões não são vinculativas para o organismo, tendo-se chegado à conclusão de que a participação terá muitos mais efeitos positivos se os participantes souberem que o seu input será efectivamente tido em consideração. Esta mudança fundamental proposta no funcionamento do IPJ implica dos responsáveis políticos não só uma grande abertura á mudança mas também a coragem para partilhar o poder com os cidadãos.

É fundamental reconhecer que a reforma da administração pública não se pode limitar a critérios económicos, como a simplificação dos procedimentos ou o aumento da eficiência, é necessário, e crescentemente exigido pelos cidadãos, que se atenda a critérios democráticos (Mozzicafreddo, 2001b), tais como a transparência, a responsabilização, a justiça, a equidade e o direito da participação dos cidadãos na tomada de decisões que lhes digam respeito. Estudos realizados tanto nos Estados Unidos da América como no Japão, entre 2000 e 2003,

inquiriram os cidadãos sobre quais os benefícios para o governo, decorrentes da introdução das novas tecnologias da informação e comunicação, que eles consideravam serem os mais importantes. As respostas em ambos os países foram esclarecedoras. Nos E.U.A 28% e no Japão 31% dos inquiridos responderam que o mais importante era tornar o governo mais responsabilizável (*accountable*) para os cidadãos. Preocupações com a eficiência e eficácia surgiam num distante segundo lugar com 19% nos E.U.A. e 16% no Japão (Clift, 2004). Nos países desenvolvidos, com boa qualidade de vida, o respeito pelos valores democráticos por parte dos governos e das instituições políticas tende a ser mais valorizado pelos cidadãos do que a prossecução de valores económicos, independentemente de estes continuarem a ser importantes e não poderem ser menosprezados. É assim necessária uma mudança nas prioridades dos valores, por parte dos dirigentes políticos, para que o afastamento destes em relação às preferências expressas pelos cidadãos não aumente ainda mais e para que, com as medidas correctas, se possa começar a trabalhar no sentido de uma aproximação.

### **CAPÍTULO III: IMPACTOS ESPERADOS E SUA AVALIAÇÃO**

É inegável que a maioria dos impactos positivos que se prevê virem a surgir com a implementação do projecto apresentado no capítulo anterior serão extremamente difíceis de medir enquanto que os seus custos humanos, financeiros e organizacionais serão sentidos imediatamente. Muitos dos projectos de participação implementados a nível mundial não incorporaram medidas de avaliação dos resultados e alguns dos que previram a sua avaliação fizeram-no apenas na forma de uma descrição dos processos e mecanismos de participação implementados pela organização em causa. Existe uma grande dificuldade em medir muitos dos impactos da participação devido ao facto de, frequentemente, não ser possível estabelecer uma relação causal entre estes e a implementação das iniciativas de envolvimento, devido à interferência de um grande número de variáveis difíceis de isolar e mensurar. Assim, a literatura existente sobre esta matéria só permite tecer algumas considerações gerais sobre os possíveis impactos resultantes deste tipo de iniciativas existindo ainda alguma discussão sobre a questão de saber se os benefícios da implementação de medidas de participação dos cidadãos na administração pública superam efectivamente os custos por elas originados.

Geralmente são apontados quatro grupos de razões pelas quais os organismos da administração pública devem procurar envolver os cidadãos nas políticas públicas (Warburton, Wilson e Rainbow 2007):

- a) Melhor governança, relacionada com o aumento da legitimidade democrática, *accountability*, confiança, *empowerment* e protecção dos direitos legítimos dos cidadãos, entre outros;
- b) Aumento do capital social e da justiça social, através do combate à exclusão, à defesa da equidade e ao envolvimento dos cidadãos em redes sociais e relacionais;
- c) Melhoria da qualidade dos serviços e das políticas públicas, através do aumento da eficiência, eficácia e do enfoque nas necessidades e nos valores sociais, e
- d) Construção de capacidades e aprendizagem pessoal, pelo desenvolvimento da confiança nas capacidades próprias, obtenção de novos conhecimentos e consciencialização para realidades diferentes.

Os pontos a) e b) estão ligados a benefícios para a sociedade com um todo; o ponto c) refere-se aos benefícios para os organismos da administração pública que implementam estas iniciativas e o ponto d) foca as vantagens para os cidadãos que são envolvidos em processos de participação. Estes pontos reflectem alguns benefícios económicos, mensuráveis com

alguma facilidade, mas também benefícios sociais e democráticos que só indirectamente podem ser avaliados e cujos impactos, geralmente, demoram a ser sentidos.

Apesar de se considerar que a implementação de mecanismos que permitam a participação dos cidadãos na tomada de decisões em matérias que lhes digam respeito é algo de intrinsecamente positivo, à luz de critérios democráticos e sociais, a avaliação dos impactos destas iniciativas é também muito importante para permitir uma avaliação custo-benefício que também não pode ser descurada. Nos pontos seguintes serão explicitados alguns objectivos do IPJ que se espera atingir com a implementação do presente projecto bem como um resumo e análise daqueles que se prevêem virem a ser os seus principais impactos, com base em experiências similares já realizadas. Serão também apontadas as possíveis desvantagens da implementação de mecanismos de participação na administração pública comparando-as com as potenciais vantagens do presente projecto. Por fim, será conceptualizado, de forma resumida, um quadro que permita realizar uma avaliação dos resultados obtidos com a eventual implementação do projecto proposto.

### **3.1. Impactos esperados para o IPJ, I.P.**

#### **3.1.1. QUAR do IPJ para 2009**

Espera-se que a publicitação do sistema de participação dê origem a uma maior divulgação das actividades realizadas pelo IPJ entre os jovens e as suas associações e grupos informais aumentando o número de participantes nestas actividades. Principalmente relevante será a maior divulgação e uso do Portal da Juventude, aumentando o número de utilizadores registados e o n.º de jovens abrangidos pela divulgação de newsletters temáticas, já que estes são os indicadores do objectivo de eficácia “Customizar a relação com os jovens”, presente no QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização do IPJ para 2009. A participação dos jovens também terá efeitos positivos no objectivo de qualidade do QUAR “Garantir o nível de satisfação dos utilizadores do Portal da Juventude” já que eles poderão propor alterações que melhorem os resultados nos dois indicadores deste objectivo “Taxa de utilizadores satisfeitos com a informação disponibilizada” e “Taxa de formandos satisfeitos nas acções de formação no âmbito do Programa Formar – Plano Plurianual”. Pela mesma razão poderão também ser observados efeitos positivos no indicador “Prazo médio do tempo de resposta às questões formuladas no Portal da Juventude” do objectivo de eficiência “Assegurar a gestão eficiente

dos recursos”. A implementação do sistema de participação poderá ainda ter efeitos positivos no indicador “N.º de jovens participantes na SPOT”, referente ao objectivo de eficácia “Criar e disponibilizar conhecimento sobre a realidade jovem”, e no indicador “N.º de actividades realizadas nas Lojas JÁ”, referente ao objectivo “Aumentar a participação em parcerias”.

Pode-se concluir assim que, dos cinco objectivos expressos no QUAR do IPJ para 2009, a implementação do sistema de participação poderá criar efeitos positivos em todos os indicadores de dois objectivos e ainda em um indicador de cada um dos restantes três objectivos. A dificuldade em medir estes efeitos esperados situa-se, como facilmente se pode depreender, em separar o efeito positivo resultante do impacto da implementação do sistema de participação dos efeitos positivos com origem em outras variáveis. Uma das formas indirectas de realizar esta avaliação poderá passar por perguntar aos jovens o que os levou a visitar o Portal da Juventude, incluindo nas opções de resposta o sistema de participação, podendo depois aferir-se que a percentagem que respondeu que a sua visita se deveu ao sistema de participação corresponderá ao impacto que este terá nos resultados dos indicadores.

### **3.1.2. Melhorias no funcionamento do serviço**

A melhoria dos serviços públicos só pode ser levada a bom termo se for fundada nas necessidades e exigências dos utentes. Permitir que os utentes de um serviço participem no seu funcionamento e façam ouvir a sua voz ajuda a tornar esses serviços mais eficazes na resposta às suas necessidades. A probabilidade de desperdiçar recursos em actividades ou intervenções pelas quais os jovens não se interessam ou que estes sentem que não lhes são benéficas são assim mais reduzidas. O investimento em participação hoje pode assim assegurar poupanças em recursos humanos e financeiros ao reduzir o investimento nas actividades menos populares, eficazes e eficientes e ao focalizar os serviços nas actividades mais valorizadas pelos utentes, aumentando a sua satisfação e o seu apoio às actividades do organismo. O feedback providenciado pela participação permite assegurar que a forma e o tipo de serviço são os mais apropriados em cada momento, providenciando informação sobre as mudanças que possam afectar os jovens e assim tomar providências para adaptar em tempo útil o serviço prestado (Children's Rights Alliance for England, 2008). O input dos jovens pode também ser uma fonte de soluções inovadoras e criativas para os diversos problemas enfrentados pelo IPJ, podendo ajudar a implementar uma melhor gestão do risco.

Ao promover as preferências expressas dos cidadãos a participação aumenta a eficiência na alocação dos recursos públicos. Determinar essas preferências, contudo, não é uma tarefa simples. Quando se trata de recursos privados o mercado pode obter informações sobre as preferências dos consumidores, apesar das suas falhas que podem dar sinais errados. Mas mais difícil ainda é determinar as preferências na alocação de recursos que não estão sujeitos às leis do mercado. Os processos burocráticos de decisão possuem poucos, ou nenhuns, mecanismos que revelem as preferências dos cidadãos. As decisões baseadas em percepções erradas ou sem ter em conta aquilo que as pessoas realmente desejam podem resultar no desperdício de recursos escassos. Os casos em que tal acontece, por sua vez, defraudam as expectativas dos cidadãos e minam a sua confiança nos decisores políticos. Em contraste, as iniciativas de participação bem geridas podem ajudar a ultrapassar estas falhas através da divulgação das preferências dos cidadãos. Alguns analistas têm referido que a participação dos cidadãos também pode ajudar na melhoria da eficiência técnica, ou seja, na adequação dos recursos usados para atingir determinado fim, porque reduz a assimetria de informação. Isto acontece devido à elevada probabilidade de os decisores responsáveis por uma determinada política pública não terem um conhecimento tão profundo das condições específicas que a constroem como as pessoas a quem esta é dirigida (United Nations, 2008).

Um estudo das Nações Unidas revela que a participação da sociedade civil nas políticas públicas reduz o risco da deterioração progressiva dos serviços públicos. A instituição de mecanismos de participação nos organismos públicos fomenta mudanças na cultura organizacional transformando instituições com atitudes paternalistas e autoritárias em organizações mais abertas à colaboração com os seus utentes e com o público. O comportamento burocrático caracteriza-se muitas vezes por uma defesa dos interesses internos do organismo e fechamento deste face a quaisquer outros; alguma arrogância na concepção de que aquilo que a administração faz é sempre mais correcto do que qualquer sugestão dos cidadãos e a ideia subjacente de que as instituições públicas são superiores e distintas das comunidades em que se inserem. A abertura da administração ao envolvimento dos cidadãos obriga a mudar estas atitudes em direcção a uma maior abertura, transparência e colaboração com o público. Estes benefícios, naturalmente, variam de acordo com o grau e o tipo de participação implementado (United Nations, 2008).

A participação dos cidadãos pode reduzir ou até evitar o conflito já que permite identificar problemas e soluções nas etapas iniciais do planeamento das políticas públicas e reduzir atrasos e custos nas etapas finais. O envolvimento dos cidadãos na gestão de conflitos

focaliza a discussão em pontos de interesse comum e permite atingir acordos. Isto pode ser particularmente importante considerando que a não eliminação ou a má gestão do conflito pode ter custos elevados, principalmente se houver riscos elevados de litigação judicial.

Outros possíveis benefícios para o bom funcionamento dos organismos decorrentes de iniciativas de participação relacionam-se com o aumento do uso dos serviços, como resultado da sua melhor adequação às necessidades dos seus utentes; com o aumento da moral e da satisfação no trabalho dos colaboradores, devido ao melhor relacionamento profissional com os cidadãos; ou o melhor desenvolvimento e continuação de projectos que têm o apoio dos cidadãos já que o seu envolvimento evita problemas como o vandalismo, a perda de dinâmica ou o desinteresse.

### **3.1.3. Melhor relacionamento com os jovens**

Para que uma organização possa melhorar os serviços que presta aos seus clientes é preciso que aprenda a conhecer as características e as necessidades destes. Esta conclusão é particularmente pertinente para os organismos da administração pública, que geralmente, não estão sujeitos à concorrência, e ainda mais para uma instituição como o IPJ cujos utentes são cidadãos cujas faixas etárias e características pessoais são marcadamente distintas das dos agentes administrativos que os servem. Por muito boa vontade que os colaboradores do IPJ tenham, e por muitos conhecimentos técnicos que possuam, o seu conhecimento sobre as realidades específicas dos jovens Portugueses será sempre incompleto. Neste sentido a interacção directa e permanente com as associações de jovens e grupos informais de jovens poderá ser uma fonte de conhecimento útil no desempenho das mais variadas actividades do IPJ, principalmente aquelas que impliquem o contacto directo com estas entidades.

Após a análise dos resultados da implementação de variados projectos de participação de jovens chegou-se à conclusão de que estes sentiam que a sua experiência com os serviços em causa tinha sido mais positiva devido ao melhor conhecimento que estes exibiam das suas necessidades. Pela mesma razão a procura desses serviços, por parte dos jovens em causa, registou uma subida. Os vários casos estudados mostram que os serviços avaliados melhoraram a sua capacidade de comunicação com os jovens levando a que estes, por sua vez, adoptassem uma atitude mais positiva e construtiva nesse relacionamento por verificarem que a sua participação era valorizada. Este reconhecimento é a base para a construção de uma relação de confiança (Kirby, Lanyon, Cronin e Sinclair, 2003; Halvorsen, 2003).

Verifica-se que a administração, através da manutenção de formas de comunicação regular com os cidadãos, nomeadamente com porções da população que normalmente não teriam qualquer influência na tomada de decisões, pode aprender a melhorar a sua actuação evitando medidas potencialmente impopulares. Uma política que esteja bem fundamentada nas preferências explícitas dos cidadãos pode ser implementada mais facilmente e com menos custos de atrito porque o público será mais cooperativo. A questão do apoio público é particularmente importante já que a procura da legitimação e da cooperação dos cidadãos é uma das principais razões que têm levado a que cada vez mais organismos das administrações públicas em todo o mundo abduquem de parte das suas responsabilidades como decisores em favor de grupos de participação, razões estas possivelmente mais importante que aquelas relacionadas com a melhoria dos resultados das políticas públicas. Como qualquer administrador público sabe, a aceitação pública é um pré-requisito fundamental para o sucesso da implementação de uma política pública.

O facto da criação de mecanismos de participação ter muitas vezes como fim procurar obter a aceitação pública pode levar a que estas iniciativas sejam meras campanhas de marketing em que os representantes da administração guiam e influenciam os cidadãos a chegar a uma decisão que já tinha sido tomada à partida ou nas quais as contribuições dos participantes são ignoradas. A decepção que este tipo de iniciativas provoca nos participantes e no público em geral é a principal razão para o seu insucesso contribuindo para o aumento da desconfiança e insatisfação dos cidadãos (Irvin e Stansbury, 2004). A questão de decidir se a colaboração dos participantes será tida em conta ou ignorada é principalmente de carácter político por isso deve colocar-se a questão: já que se vai ouvir os cidadãos, porque não ouvi-los bem? (Robbins, Simonsen e Feldman 2008).

### **3.2. Impactos esperados para os jovens**

A participação dos jovens é considerada um factor importante para aumentar a independência e responsabilidade destes em relação aos seus actos. O desenvolvimento de capacidades pessoais é um dos factores positivos associados a actividades de participação, nomeadamente em matérias relacionadas com a tomada de decisões, comunicação pública ou organização pessoal. Capacidades não cognitivas como a perseverança, a motivação e a auto-estima são apontadas por vários estudos como sendo positivamente afectadas por actividades de participação. O desenvolvimento destas capacidades aumenta o bem-estar dos jovens e é um factor que potencia as suas oportunidades futuras, nomeadamente ao nível profissional. A

esta conclusão não será alheio o facto de estas capacidades, por sua vez, diminuírem a incidência do abandono escolar. Este último factor é particularmente influente em relação aos jovens que se encontram numa situação sócio-económica de maior desvantagem já que jovens com as capacidades mencionadas têm uma maior probabilidade de ter um melhor rendimento quando atingirem os 30 anos do que aqueles que não possuem essas capacidades, sendo esta diferença de rendimento mais pronunciada entre os jovens mais pobres do que entre os mais ricos (Children's Rights Alliance for England, 2008).

Os reflexos positivos das actividades participativas reflectem-se também a nível comportamental. Jovens com uma elevada auto-estima são menos propensos a sentir-se insatisfeitos com a sua vida e a sofrer depressões prolongadas. Um forte sentimento de controlo da própria vida, acentuado pelo envolvimento em tomada de decisões e partilha de responsabilidades com objectivos bem definidos, está relacionado com uma maior tolerância a nível racial e à diminuição de comportamentos discriminatórios. Os relacionamentos que se formam através de actividades de participação têm uma maior probabilidade de se basearem na igualdade, com os adultos e os jovens a trabalharem como parceiros. A qualidade deste tipo de relacionamento é uma variável muito influente no bem-estar dos jovens, mais ainda que o número e o âmbito das actividades realizadas.

O envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão permite-lhes compreender as dificuldades técnicas inerentes a esses processos e a tomar consciência dos seus efeitos a um nível mais amplo que ultrapassa os meros interesses individuais. Processos de decisão com diferentes pontos de vista dão origem a discussões construtivas onde os participantes aprendem a respeitar os outros e a compreender que a tomada de decisões é uma resposta a situações concretas que, muitas vezes, são complexas e envolvem interesses contraditórios. Com esta aprendizagem os cidadãos estarão mais propensos a ser tolerantes e a dar o benefício da dúvida quando a administração não for totalmente de encontro aos seus desejos (Halvorsen, 2003). A administração tem assim a oportunidade de explicar as razões para o prosseguimento de políticas públicas que, à primeira vista, poderiam ser impopulares. Cidadãos instruídos, com maiores conhecimentos técnicos e sociais, poderão contribuir para a tomada de melhores decisões políticas e, conseqüentemente, obter melhores resultados pela sua aplicação (Irvin e Stansbury, 2004).

O direito de participação de cada pessoa é um direito humano fundamental estando instituído na Declaração do Direito ao Desenvolvimento adoptada pelas Nações Unidas em 1986. Logo no artigo 1.º do parágrafo 1 estabelece-se que o direito ao desenvolvimento é um

direito humano inalienável através do qual todos os seres humanos podem participar em, contribuir para e desfrutar do desenvolvimento económico, social, cultural e político pelo qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais podem ser plenamente realizados. Os vários direitos humanos não se limitam assim ao desfrute dos benefícios do desenvolvimento mas também incluem o direito de participar na sua realização (United nations, 2008).

A esta disposição não será alheio o facto de o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas ser uma forma de protecção dos direitos e das liberdades. É reconhecido que a participação proporciona aos cidadãos um controlo efectivo sobre as suas vidas e o seu meio envolvente. Desta forma, a participação pode ser um mecanismo que possibilite aos cidadãos excluídos adquirir algum poder e impulsionar mudanças e reformas desejadas por estes (Roberts, 2004).

### **3.3. Impactos esperados para a sociedade**

A participação dos jovens na tomada de decisões beneficia a sociedade no seu todo. Os jovens desenvolvem uma maior consciência das opiniões das outras pessoas promovendo uma maior confiança, respeito, tolerância e solidariedade com outros grupos e membros da sua comunidade. Estas características reflectem-se numa maior aceitação de pessoas com diferentes tradições e pessoas com deficiências bem como no questionamento de estereótipos, levando à criação de laços mais fortes nas suas comunidades. O envolvimento dos jovens em processos de tomada de decisão é assim positivo para eliminar barreiras entre diferentes grupos sociais não só pelo aumento da confiança e melhoria nos relacionamentos sociais, mas também por demonstrar publicamente que o trabalho em conjunto pode ter resultados positivos. Como já afirmavam Rosseau e John Stuart Mill a democracia tem de ser aprendida e a melhor forma de aprender é através da prática (Roberts, 2004)

O envolvimento dos cidadãos em processos de tomada de decisão permite-lhes compreender o funcionamento não só do organismo no âmbito do qual se realiza a participação, mas também, aprender a forma como o sistema político se estrutura, aumentando a sua transparência, e tornando mais provável o seu interesse futuro pelas actividades políticas. Este fortalecimento das relações entre cidadãos e governo é também uma das formas de aumentar a confiança nas instituições políticas e promover valores democráticos (Robbins, Simonsen e Feldman, 2008).

A participação potencia um conjunto de valores, como a coesão social, o *empowerment* e a criação de capital social, que são fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade.

A relação causal entre participação e *empowerment* torna-se mais evidente se se considerar que a ausência de ambas leva, geralmente, à exclusão. Na maioria dos governos as decisões são tomadas por uma elite que inclui os políticos, os gestores ou administradores e os tecnocratas. Os cidadãos comuns, normalmente, não fazem parte deste grupo, apesar de as decisões tomadas pela elite afectarem profundamente as suas vidas. Mesmo que muitas das decisões tomadas possam favorecer os cidadãos comuns a relação que existe é uma de subordinação na qual estes estão dependentes da elite. A participação permite tornar as decisões mais inclusivas e equitativas e também sujeitas a um maior escrutínio aumentado a responsabilização e a prestação de contas dos decisores (United Nations, 2008).

Subjacente a todas as considerações formuladas está o conceito de capital social. O capital social é composto pelas ligações sociais que unem uma comunidade sendo uma protecção contra a exclusão. O aumento do capital social permite reduzir desigualdades sociais, tornar o funcionamento do mercado de trabalho mais eficiente, diminuir a taxa de criminalidade e potenciar o crescimento económico, entre outros benefícios. Apesar do conceito de capital social ser muito difícil de operacionalizar é reconhecido que o desenvolvimento da cidadania e o *empowerment* dos cidadãos, nomeadamente através de iniciativas de envolvimento nas decisões políticas, contribui para o seu crescimento. Inversamente, iniciativas de participação fracassadas ou de fachada resultam na destruição da confiança criando ressentimentos e diminuindo o capital social.

O potencial de comunicação e interacção entre um grande número de actores, públicos e privados, providenciado pela difusão da internet e das novas tecnologias da informação e comunicação, é considerado um dos aspectos mais democráticos destas novas tecnologias já que permite que um indivíduo seja criador de conteúdo e não apenas um receptor passivo e que participantes sejam envolvidos em vez de serem observadores excluídos. Quanta maior for a disponibilidade dos organismos públicos em usar este potencial para desenvolverem uma verdadeira interacção e participação dos cidadãos no seu funcionamento maior será a percepção que os cidadãos terão desses organismos como sendo transparentes e de confiança. Pode-se afirmar assim que, do ponto de vista dos cidadãos, para um organismo ser de confiança ele deve saber interagir e ser transparente nas suas acções (Welch e Hinnant, 2003). É por isso importante que os organismos utilizem as novas TIC's não só para fins de informação e prestação de serviços, mas também como portas de entrada no funcionamento dos serviços.

A promoção de mecanismos de participação online também é importante para aferir a receptividade do público a estas novas tecnologias. A grande mais valia de um sistema de voto electrónico confiável parece ser o facto de vir a permitir um processo de votação descentralizado e assim um maior conforto e satisfação, traduzidos talvez numa maior afluência de cidadãos aos actos eleitorais. A modernização do processo eleitoral parece essencial para tornar atractivas as eleições, em particular junto do cidadão eleitor mais jovem, cada vez mais habituado às novas tecnologias. As novas tecnologias disponíveis na sociedade de informação podem contribuir para actos eleitorais mais rápidos, ou até mais frequentes e mais confortáveis para todos, melhorando assim globalmente a produtividade e a satisfação emocional com as eleições. Talvez o objectivo a longo prazo mais importante com a introdução dos sistemas de voto electrónico deva ser o de aumentar a participação política de todos os cidadãos. A evolução das tecnologias pode ser usada para envolver mais e melhor todas as pessoas nos processos de decisão mais relevantes, contribuindo assim para melhorar o governo democrático. Uma maior aproximação entre o eleitor e quem governa e decide pode ser usado para o aprofundamento da democracia (Cunha, 2005).

Os jovens, tal como os adultos, têm vindo a afastar-se das actividades políticas formalizadas. Na Grã-Bretanha, na eleição de 2005, apenas 37% dos jovens com idades entre 18 e 24 anos votaram, menos 2% que em 2001 e menos 23% que em 1997. Isto não significa que os jovens não se interessem pela política, simplesmente existe uma maior preferência por mecanismos informais de participação cívica e política, tais como grupos que desenvolvem acções de activismo, por oposição à participação em partidos políticos e em eleições (Children's Rights Alliance for England, 2008).

Algumas investigações demonstraram que comunidades em que o nível de participação dos jovens é elevado o comportamento anti-social e o crime têm menos probabilidades de ocorrer porque as suas causas são tratadas na origem, em vez de se combaterem apenas os sintomas, como habitualmente acontece (Children's Rights Alliance for England, 2008). É interessante notar que as dificuldades que muitos jovens sentem em se fazer ouvir têm levado à emergência de formas muito mais activas de cidadania. As noções daquilo que constitui um bom ou mau cidadão não são para os jovens tão rígidas como para a maioria dos cidadãos. Os estudos realizados nesta área revelaram que um número significativo, e em crescimento, de jovens percebem alguns tipos de acções ilegais como justificáveis, desde que essas acções sejam baseadas em necessidades expressas ou numa causa considerada justa. Este tipo de “cidadania dissidente” está-se a estabelecer como uma prática de oposição através da qual os

jovens exercem direitos de protesto, ou outros, fora dos canais formais democráticos de que se sentem excluídos. Estes jovens não conseguem integrar-se na sociedade porque sentem que esta os rejeitou (Barber, 2009).

Nos tempos mais recentes têm-se verificado várias situações em todo o mundo, e também em Portugal, onde os protestos dos jovens se têm agudizado, manifestando-se em acções violentas. Se se quiser evitar que estas situações continuem a agravar-se será necessário criar mecanismos que possibilitem a expressão das preocupações destes jovens de uma forma democrática e será essencial que as entidades competentes do Estado aprendam a ouvi-las e desenvolvam medidas concretas de resposta. Se tal não acontecer essas preocupações continuarão a manifestar-se através de comportamentos desviantes potencialmente desintegradores da coesão social.

### **3.4. Vantagens vs desvantagens da participação**

Os processos de participação, apesar dos seus vários benefícios para os organismos que os implementam, possuem também um conjunto de desvantagens que não devem ser negligenciadas. A maior delas é, porventura, o custo elevado que estes processos implicam. Um único administrador com uma boa formação técnica e uma sensibilidade política apurada o suficiente para reconhecer as implicações das suas decisões pode chegar à mesma decisão que um grupo de participantes chegaria mas com muito menos custos e bastante mais rapidamente. Os dirigentes políticos eleitos e os gestores públicos têm a responsabilidade de formular e executar as políticas públicas e a sociedade devia confiar na sua competência técnica para realizar o seu trabalho de forma eficiente e eficaz. O envolvimento de amadores terá como consequência tornar o processo de tomada de decisões mais dispendioso, ineficiente e ineficaz (Roberts, 2004).

O factor tempo é outro factor que também deve ser tido em conta. Os processos de tomada de decisão na administração pública já são bastante morosos, razão pela qual esta é bastante criticada. A criação de mecanismos de participação e a necessidade de informar e formar os cidadãos sobre a complexidade de cada um dos problemas em discussão terá como consequência inevitável o aumento do tempo dispendido na concepção das políticas o que, por sua vez, vai também atrasar a sua aplicação. Este problema pode revelar-se ainda mais gravoso em tempos de crise quando as decisões se revestem de um carácter de urgência não consentâneo com processos morosos de deliberação pública.

Muitas das iniciativas de participação dos cidadãos na tomada de decisões administrativas têm como um dos objectivos, tal com se referiu anteriormente, obter a boa vontade e a cooperação dos cidadãos para poder implementar políticas que poderão não ser populares. Contudo estas estratégias falham muitas vezes porque a participação de alguns cidadãos como amostra de uma determinada população pode não ser o suficiente para alterar os sentimentos da maioria dessa população, não só pela possível falta de representatividade dos participantes como pela facto de o seu número ser diminuto em relação à população alvo. Este problema é particularmente relevante quando a população alvo não é homogénea e os participantes não possuem um mandato oficial como seus representantes (Irvin e Stansbury, 2004).

Alguns investigadores argumentam que cidadãos não são necessariamente racionais nas suas escolhas nem obrigatoriamente dedicados a ideais democráticos e, geralmente, não possuem os conhecimentos técnicos exigidos para poderem fazer escolhas informadas. A participação pode até levar a extremismos como demonstraram os sistemas totalitários do século XX com as suas altas taxas de participação dos cidadãos. Dados originários de estudos empíricos de larga escala revelaram que cidadãos dos estratos sócio-económicos mais baixos possuem atitudes anti-democráticas e autoritárias. As preferências manifestadas vão no sentido de adoptar políticas autoritárias e anti-sociais que dão precedência à estabilidade em relação à incerteza e a manter situações de injustiça conhecidas em situações de mudança e imprevisibilidade. Todos estes factores podem contribuir para que, quando levada ao extremo, a participação possa ter os efeitos opostos dos pretendidos, nomeadamente gerar mais conflitos, levar a situações de injustiça, gerar decisões de má qualidade ou simplesmente bloquear a tomada de decisões (Robbins, Simonsen e Feldman, 2008; Roberts, 2004).

No seguimento dos mesmos argumentos, considera-se que o ser humano é, por natureza, falível. As pessoas tanto podem ser demasiado apáticas e passivas como outras vezes são demasiado impulsivas e egoístas. A imagem que surge é a de indivíduos letárgicos, irracionais e preconceituosos que não compreendem ou aceitam os valores democráticos. Como o cidadão comum não é de confiança não pode ser encarregado de tomar decisões políticas devendo esta competência ser atribuída aos seus representantes eleitos os quais estão tecnicamente e moralmente melhor preparados para tal (Roberts, 2004).

Outro problema muitas vezes ignorado prende-se com o afastamento dos cidadãos em relação à política e à administração. É geralmente assumido que este afastamento se deve ao facto de os cidadãos não disporem de formas de participação e envolvimento. É reconhecido,

no entanto, que os cidadãos muitas vezes não estão dispostos a despende o tempo ou o esforço requeridos para poderem tomar decisões informadas. Nos casos em que o público é complacente e prefere que os políticos ou a administração tome as decisões por ele a criação de mecanismos de participação não só será inviável por falta de adesão como não poderá ter quaisquer resultados positivos (Irvin e Stansbury, 2004; Robbins, Simonsen e Feldman, 2008).

Por outro lado, as dificuldades que muito cidadãos sentem em participar permite que, às vezes, os processos participativos sejam dominados por minorias com interesses particulares nas decisões a tomar. Pode-se dizer que a participação é um luxo que as sociedades modernas têm dificuldade em suportar, considerando que esta exige dos cidadãos conhecimentos técnicos, recursos e tempo que estes muitas vezes não possuem (Roberts, 2004). Em estudos realizados sobre o funcionamento de processos de participação presenciais concluiu-se que a maioria dos participantes possuíam habilitações e rendimentos substancialmente superiores aos da população que deveriam representar, ou seja, estas iniciativas frequentemente excluem as faixas da população que tradicionalmente já não são representadas, maioritariamente os pobres mas também as mulheres; os jovens com menos de 18 anos; as pessoas com deficiência e as minorias étnicas. Tal deve-se a um variado conjunto de razões específicas de cada grupo. No caso dos cidadãos com rendimentos mais baixos deve-se ao facto de estes não terem tempo para participar em reuniões já que têm de trabalhar, geralmente em horários alargados e actividades fisicamente desgastantes (Barber, 2009).

Todas estas desvantagens, por sua vez, dão origem a um círculo vicioso já que os poucos cidadãos comuns que realmente participam não são suficientes para influenciar um resultado que já está decidido à partida levando a que os processos de envolvimento sejam mal vistos pelo público e, assim, cada vez menos pessoas tenham interesse em participar. Verifica-se assim que, apesar da instituição de mecanismos de participação ser defendida por permitir dar algum poder de decisão ao cidadão comum, retirando-o da elite política e administrativa, por vezes esse poder acaba por ser dominado por uma outra elite minoritária que também não representa o cidadão comum. Como resultado estas iniciativas podem dar origem a decisões que favorecem interesses egoístas mas que não podem ser anuladas por terem sido legitimadas por um processo participativo (Irvin e Stansbury, 2004).

Por fim, o processo de votação pela internet tem sido criticado e desaconselhado por várias razões, principalmente pela sua alegada insegurança. Tem sido demonstrado que, à medida que os sistemas de votação ficam mais complexos, devido ao software usado, o

número de métodos de fraude eleitoral também aumenta. Como o eleitor comum não tem conhecimentos específicos sobre informática e electrónica não existe a possibilidade de este verificar a sua segurança e por isso não pode confiar nestes sistemas. Por outro lado, este tipo de votação impossibilita a garantia de não coercibilidade já que o voto pode ser realizado em qualquer lugar onde exista um computador ligado à internet, sendo impossível garantir a liberdade e segurança de quem vota. Outra crítica refere-se ao perigo derivado do facto de este tipo de votação poder originar desigualdades no acesso ao direito de votar devido a diferentes condições socioeconómicas, nomeadamente a iliteracia informática (Cunha, 2005).

As desvantagens acima descritas constituem argumentos contra as iniciativas de envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas que devem ser cuidadosamente analisadas e devidamente acauteladas. A ideia de que a participação dos cidadãos trará, automaticamente, ganhos a todos os níveis é ingénua e poderá dar origem a projectos condenados a um fracasso redundante o que não só será prejudicial para o organismo que os tenham apoiado como poderá afastar os cidadãos de futuras iniciativas de envolvimento. Analisando cada uma das desvantagens enunciadas pode-se elaborar uma defesa do presente projecto na qual se argumenta que as vantagens que este trará serão claramente superiores às respectivas desvantagens.

Não é possível afirmar neste momento que a implementação do sistema de participação trará benefícios financeiros, nomeadamente na poupança de recursos ou na sua gestão mais eficiente, que sejam suficientes para cobrir os custos decorrentes da sua implementação e manutenção mas, considerando a previsão de que estes custos, tal como referido no segundo capítulo, não terão um valor excessivo pode-se considerar que este é um investimento que trará retornos positivos, no mínimo, ao nível do cumprimento dos objectivos definidos no QUAR do IPJ para 2009, tal como referido no ponto 3.1.1. Para além destes objectivos, é de prever que haja também resultados positivos para os jovens participantes, bem como para as associações e grupos informais que estes representam, ao nível da sua relação com o IPJ e da sua satisfação com os serviços por este prestados. Mesmo que os resultados se limitassem a ser estes e não se verificassem nenhum dos outros impactos descritos neste capítulo, tanto ao nível das vantagens para a sociedade como os impactos mais profundos e duradouros nos jovens, considera-se os custos originados por este projecto já se encontrariam justificados.

No que se refere ao perigo de o processo de participação levar a uma maior demora na tomada de decisões importantes para o funcionamento do IPJ pode-se argumentar que, por um lado, a instituição de sistema de participação deve prever com antecedência e planear o

processo de tomada de decisões, tendo em conta os prazos limites de decisão e, por outro lado, o método de participação pela internet pode ser significativamente mais rápido que os métodos de participação presenciais objectos de críticas, já que a única razão para a existência de um prazo largo para tomada de decisão se poderá prender unicamente com a necessidade de os participantes terem tempo para analisar cuidadosamente as propostas sujeitas a votação. Em casos de estudo de iniciativas de participação dos cidadãos na elaboração de orçamentos de organismos públicos foram conseguidos cortes orçamentais substanciais. Quando se afirma que o tempo é dinheiro e que a concepção de políticas públicas é dispendiosa devido às actividades de planeamento e aos recursos financeiros e humanos necessários para a suportar deve-se também tomar em consideração os custos decorrentes da não participação dos cidadãos (Roberts, 2004). O tempo dispendido pela administração com o diálogo e comunicação com os cidadãos não é um custo, mas um investimento.

Quadro 3.1: Número de associações inscritas no Registo Nacional do Associativismo Jovem								
	2003				2004			
	Ass.Local/ Regional	%	Ass. Nacional	%	Ass.Local/ Regional	%	Ass. Nacional	%
Aveiro	93	8,39%	0	0,00%	106	8,67%	0	0,00%
Beja	25	2,25%	0	0,00%	31	2,54%	0	0,00%
Braga	99	8,93%	0	0,00%	116	9,49%	0	0,00%
Bragança	41	3,70%	0	0,00%	52	4,26%	0	0,00%
C. Branco	48	4,33%	0	0,00%	53	4,34%	0	0,00%
Coimbra	145	13,07%	4	11,43%	144	11,78%	2	7,14%
Évora	38	3,43%	0	0,00%	43	3,52%	0	0,00%
Faro	39	3,52%	0	0,00%	45	3,68%	0	0,00%
Guarda	52	4,69%	0	0,00%	60	4,91%	0	0,00%
Leiria	31	2,80%	0	0,00%	39	3,19%	0	0,00%
Lisboa	102	9,20%	25	71,43%	103	8,43%	20	71,43%
Portalegre	29	2,61%	0	0,00%	32	2,62%	0	0,00%
Porto	97	8,75%	3	8,57%	106	8,67%	3	10,71%
Santarém	47	4,24%	0	0,00%	49	4,01%	0	0,00%
Setúbal	27	2,43%	1	2,86%	30	2,45%	1	3,57%
V.Castelo	62	5,59%	0	0,00%	68	5,56%	0	0,00%
V. Real	33	2,98%	0	0,00%	42	3,44%	0	0,00%
Viseu	100	9,02%	2	5,71%	101	8,27%	2	7,14%
Especiais	1	0,09%	0	0,00%	2	0,16%	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>1.109</b>	<b>96,94%</b>	<b>35</b>	<b>3,06%</b>	<b>1.222</b>	<b>97,76%</b>	<b>28</b>	<b>2,24%</b>
			<b>1.144</b>				<b>1.250</b>	

Fonte: <http://www.juventude.gov.pt/Portal/Associativismo/RNAJ/Estatisticas/> (Portal da Juventude).

Os problemas decorrentes da falta de representatividade e do reduzido número de participantes poderão, no presente projecto, ser atenuados, mais uma vez, pela natureza do processo de participação. Enquanto os tradicionais processos de participação presencial

envolvem, no máximo, poucas dezenas de participantes, os processos de participação pela internet possibilitam um número que pode ser de vários milhares.

Analisando o quadro 3.1. verifica-se que, em 2004, existiam 1.250 entidades inscritas no RNAJ e que, com a implementação do sistema de participação, poderiam ser envolvidas no funcionamento do IPJ. Este número é mais abrangente e representativo que qualquer outra iniciativa do género em Portugal e, possivelmente, no mundo. Considerando que os participantes do sistema de participação serão os representantes das entidades inscritas no RNAJ chega-se ainda à conclusão que o número de jovens habilitados a participar directa e indirectamente poderá ser de quase 350.000 jovens, como se pode observar no quadro 3.2. Espera-se que, desta forma, seja possível minorar a lacuna de representação dos jovens, nomeadamente os menores de idade, junto da administração pública.

Quadro 3.2: Número de associados e associados jovens

	2003				2004			
	Associados	%	Associados Jovens	%	Associados	%	Associados Jovens	%
Aveiro	25.188	6,08%	19.900	5,65%	26.123	6,30%	21.293	6,10%
Beja	3.554	0,86%	2.870	0,81%	2.225	0,54%	1.854	0,53%
Braga	23.117	5,58%	19.366	5,50%	23.395	5,64%	19.575	5,60%
Bragança	8.406	2,03%	6.661	1,89%	8.919	2,15%	6.935	1,99%
C. Branco	9.365	2,26%	7.723	2,19%	9.704	2,34%	8.017	2,30%
Coimbra	25.938	6,26%	21.583	6,13%	25.988	6,27%	21.645	6,20%
Évora	6.522	1,57%	5.434	1,54%	7.067	1,70%	5.880	1,68%
Faro	8.688	2,10%	6.914	1,96%	9.606	2,32%	7.765	2,22%
Guarda	9.161	2,21%	7.418	2,11%	9.915	2,39%	8.048	2,30%
Leiria	12.740	3,08%	10.932	3,10%	12.180	2,94%	10.527	3,01%
Lisboa	23.225	5,61%	20.479	5,81%	22.648	5,46%	19.962	5,72%
Portalegre	3.812	0,92%	3.242	0,92%	3.887	0,94%	3.279	0,94%
Porto	28.699	6,93%	24.594	6,98%	24.412	5,89%	19.876	5,69%
Santarém	10.410	2,51%	8.700	2,47%	10.492	2,53%	8.780	2,51%
Setúbal	3.819	0,92%	3.437	0,98%	3.625	0,87%	3.303	0,95%
V. Castelo	12.627	3,05%	10.462	2,97%	13.303	3,21%	11.079	3,17%
V. Real	7.724	1,86%	6.286	1,78%	7.866	1,90%	6.469	1,85%
Viseu	19.622	4,74%	15.493	4,40%	21.945	5,29%	17.391	4,98%
Especiais	5.510	1,33%	4.413	1,25%	5.356	1,29%	4.708	1,35%
Regionais	4.211	1,02%	3.605	1,02%	5.477	1,32%	4.756	1,36%
Nacionais	161.963	39,09%	142.669	40,51%	160.421	38,70%	138.139	39,55%
Federações	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>414.301</b>		<b>352.181</b>		<b>414.554</b>		<b>349.281</b>	

Fonte: <http://www.juventude.gov.pt/Portal/Associativismo/RNAJ/Estatisticas/> (Portal da Juventude).

Como o IPJ lida de uma forma privilegiada e directa com as associações, federações e grupos informais, mais do que com jovens individuais, este sistema permite estabelecer um relacionamento muito próximo entre o IPJ e uma fatia preponderante dos seus principais utentes. Reconhece-se, contudo, que este sistema não representa os jovens portugueses que

não pertencem a nenhuma das entidades referidas. Pode-se, no entanto, argumentar que, tendo em conta a relativamente baixa percentagem de jovens portugueses pertencentes a associações e grupos informais, a implementação do sistema de participação poderá ser um incentivo, não só à adesão dos jovens às associações e grupos informais de jovens já existentes, como também à criação de novas entidades destes tipos, tão importantes para o desenvolvimento da cidadania. Deve-se ainda salientar sobre este ponto que, apesar de não estar no QUAR de 2009, um dos principais objectivos do IPJ é precisamente o de apoiar e fomentar o associativismo jovem.

Considera-se que o possível perigo de um processo de participação originar extremismos e injustiças decorrentes da falta de preparação democrática, de conhecimentos técnicos e da falta de racionalidade dos cidadãos é efectivamente reduzido no presente modelo. Tal deve-se ao facto de se prever que os jovens sejam regularmente acompanhados, nas suas discussões no fórum online, por moderadores do IPJ que não só tentarão incutir comportamentos de civismo e moderação nos debates como providenciarão, de forma isenta, toda a documentação e informação necessárias para que os jovens possam tomar decisões racionais e informadas. Ignorar as contribuições dos cidadãos devido à sua possível falta de conhecimentos técnicos ou suposta falta de valores democráticos significa simplesmente que os gestores públicos poderão substituir as preferências do público pelas suas preferências pessoais ou agir de acordo com a sua percepção daquilo que o público deseja. Nenhuma destas opções parece ser uma alternativa satisfatória em relação ao envolvimento dos cidadãos (Robbins, Simonsen e Feldman, 2008).

A possível desvantagem decorrente da apatia, desinteresse e complacência dos cidadãos pelo envolvimento nas actividades da administração poderá ser substancialmente reduzida no sistema de participação por várias razões. Por um lado os participantes estarão envolvidos em matérias que lhes dirão respeito, aumentando a sua motivação para participar. Por outro lado, a comunicação usando as novas tecnologias da informação e comunicação exerce bastante atracção nos jovens, como se referiu anteriormente, já que estes sentem que este é o melhor meio para comunicar e se relacionarem com o Estado devido aos seus elevados conhecimentos nesta área.

No que se refere à desvantagem de o processo de participação poder ter uma baixa adesão e ser dominado por determinados grupos de interesse considera-se que o sistema de participação poderá evitar essas falhas por duas razões interligadas. Em primeiro lugar porque, como se referiu no 2º capítulo, as decisões tomadas no âmbito do sistema de

participação só se tornarão efectivas se, pelo menos, mais de metade das entidades inscritas no RNAJ estiverem inscritas no sistema e se, em cada votação, votarem, pelo menos, mais de metade dos participantes inscritos no sistema, ou seja, tem de haver sempre um quórum para se poderem tomar decisões. Em segundo lugar, o elevado número de participantes dispersos geograficamente invalida a formação de grupos de interesse suficientemente grandes para poderem monopolizar o sentido das decisões.

Em relação aos perigos decorrentes do uso da internet para realizar votações pode-se contrapor com as conclusões de experiências já realizadas anteriormente, nomeadamente em Portugal. Os resultados dos inquéritos efectuados aos eleitores que participaram nas experiências piloto de votações electrónicas parecem indicar que, na sociedade de informação, mais habituada às novas tecnologias e aos processos sociais de comunicação mediados por meios informáticos, esses processos podem vir a ser aceites com níveis de confiança elevados (Cunha 2005). Experiências realizadas demonstram que as potenciais desvantagens do voto pela internet podem ser compensadas pelos seus benefícios, nomeadamente, aumentar a participação nas eleições e promover o voto de sectores da população que normalmente não o fazem. Deve-se ainda fazer notar que este tipo de votação implica os mesmos riscos que as votações por correspondência, que continuam a ser usadas regularmente sem grandes problemas (Barrat e Reniu, 2004).

Por fim, e tal como já foi referido, o sistema de participação implica uma participação efectiva dos jovens no funcionamento do IPJ, indo para além do mero marketing político, da manipulação ou da simples informação e consulta, no sentido de um verdadeiro *empowerment*, e consequente responsabilização, dos jovens portugueses, algo que se considera fundamental para plantar a semente e ajudar á disseminação dos valores democráticos e de cidadania em Portugal.

### **3.5. Avaliação dos resultados**

Quando se fala da avaliação de iniciativas de participação deve distinguir-se entre a avaliação do processo em si e a avaliação dos seus objectivos e impactos. Podem ser criadas iniciativas de participação cuja avaliação, por parte de todos os intervenientes, é positiva mas que falham em atingir os objectivos definidos, ou seja, o facto de o processo de participação ser bem planeado e executado não implica necessariamente que ele atinja os fins para os quais foi criado. Deve-se primeiro determinar se uma iniciativa de participação é implementada

como um fim em si mesma; como um meio para atingir determinados fins ou como uma conjugação de ambos (Rosener, 1978).

Num processo de participação, planeado como um fim em si mesmo, os objectivos definidos prendessem-se unicamente com considerações relacionadas com a satisfação dos cidadãos pela forma como o processo decorreu, bem como os custos e benefícios directos dele decorrentes. Estes objectivos são relativamente fáceis de medir, tendo, no segundo capítulo, sido apresentadas as linhas gerais daquela que se pretende seja a avaliação do funcionamento e dos procedimentos do sistema de participação ali conceptualizado.

Quadro 3.3: **Avaliação dos impactos positivos do sistema de participação**

<b>Impactos Esperados</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Como obter os dados</b>
<b>Impactos positivos para o IPJ</b>		
Melhorias no serviço	A participação originou poupança de recursos financeiros?	Comparação entre opiniões dos jovens e dados financeiros do IPJ.
Competências dos colaboradores	A participação permitiu aos colaboradores do IPJ envolvidos o desenvolvimento de competências novas?	
Consciencialização	A iniciativa permitiu aos jovens compreender a forma como o IPJ funciona?	Entrevistas e/ou questionários aos colaboradores envolvidos
Reputação e confiança no IPJ	A iniciativa levou os jovens a considerar que o IPJ prossegue bem a sua missão? Os jovens ficaram motivados para voltar a participar em outras iniciativas do IPJ?	
<b>Impactos positivos para os jovens</b>		
Legitimidade da actividade do IPJ	A participação deu aos jovens maior sentido de poder sobre as decisões tomadas?	
Prestação de contas	A iniciativa permitiu aos jovens exercer um controlo efectivo sobre as matérias em que foram envolvidos?	Entrevistas e/ou questionários aos participantes
Capacidades dos jovens	A iniciativa ajudou os jovens a desenvolverem novas capacidades? A participação encorajou os jovens a obter mais qualificações/formação/estudos?	
<b>Impactos positivos para a sociedade</b>		
Capital social	A participação permitiu aos jovens criarem redes de conhecimentos e relacionamentos novos?	Entrevistas e/ou questionários aos participantes
Coesão social	A iniciativa ajudou os jovens a aprenderem a debater de forma democrática e a serem mais tolerantes?	
Cidadania activa	A participação motivou os jovens a envolverem-se em outras iniciativas cívicas como o voluntariado?	Entrevistas e/ou questionários aos participantes e dados sobre n.º de voluntários
Justiça social	Os jovens sentem que a participação permitiu aumentar a igualdade e a justiça na forma como o IPJ funciona?	Entrevistas e/ou questionários aos participantes

Fontes: Adaptado de Warburton, Wilson e Rainbow, 2007.

Nos casos em que o processo de participação é também considerado um meio para atingir fins determinados previamente, como se pretende que seja o caso do presente projecto, é necessário não só determinar claramente quais os fins a atingir mas também definir um método que permita estabelecer uma relação de causalidade entre a actividade de participação e a realização desses fins (Rosener, 1978). Cabe neste momento estabelecer um quadro geral resumido que indique a forma como se poderá realizar esta avaliação e, dentro do possível, uma medição dos resultados e dos impactos esperados, decorrentes da implementação do sistema. Foi com esse objectivo que se elaborou o quadro 3.3.

Este quadro segue a mesma organização do presente capítulo sendo dividido em impactos positivos para o IPJ; para os jovens e para a sociedade com um todo. Esta divisão tem fins unicamente teóricos já que, na prática, aquilo que é um impacto positivo para o IPJ, ou para os jovens poderá sê-lo também para a sociedade e vice-versa. Os indicadores adoptados, bem como as fontes dos dados para os medir, não são os ideais mas sim os possíveis tendo em consideração a natureza dos impactos que se pretende avaliar. O modelo de avaliação que se apresenta está bastante simplificado, já que a elaboração de um guia de avaliação do sistema de participação e dos seus impactos não se enquadra no âmbito deste trabalho, mas poderá permitir a obtenção de dados importantes, ainda que apenas indicativos, sobre os diversos impactos da implementação de um mecanismo de envolvimento de cidadãos jovens nas políticas públicas. Apesar das eventuais falhas de que estes dados possam vir a padecer eles não deixarão de ser valiosos tendo em conta a inexistência deste tipo de estudos em Portugal e a sua raridade no resto do mundo.

## **Conclusão**

A crescente falta de confiança dos cidadãos no sistema político e na administração pública tem vindo a tornar mais premente a necessidade de alterar o funcionamento destas instituições de forma a torna-las mais transparentes e acessíveis ao controlo público. O desenvolvimento de mecanismos de participação directa dos cidadãos na concepção e aplicação de políticas públicas parece ser, neste momento, uma das melhores formas de minorar as disfunções percebidas no sistema de democracia representativa. Deve-se notar, contudo, que estes mecanismos também não são isentos de disfunções podendo estes resultar em decisões antidemocráticas se forem mal estruturados e permitirem, por exemplo, o controlo da tomada de decisões por grupos de interesse particulares, repetindo assim algumas das falhas apontadas ao tradicional sistema representativo.

As dificuldades que se levantam nesta área são numerosas e de mais variada natureza. A nível político continua a existir alguma relutância, por parte dos representantes eleitos, em partilhar o poder com os cidadãos. A nível operacional a forma como os mecanismos de participação são instituídos e o seu sucesso estão dependentes de vários factores, nomeadamente, do grau de adesão dos cidadãos e da sua representatividade face ao público-alvo; do grau de abertura da administração ou do tipo de actividade exercida pelo organismo público em causa.

A questão da representatividade dos cidadãos participantes face ao público-alvo é uma dificuldade particularmente relevante, considerando que é geralmente muito difícil conseguir envolver todos os cidadãos afectados por uma determinada política pública. As barreiras que impedem determinadas faixas da população de ter influência junto do poder político, nomeadamente características económicas; étnicas; educacionais; sociais; etárias ou religiosas, podem também afastar os cidadãos das iniciativas de participação mantendo ou acentuando as desigualdades e injustiças existentes.

Um mecanismo de participação de sucesso terá, não só, de conseguir ultrapassar estas limitações, permitindo um contributo efectivo e equilibrado dos cidadãos nas políticas públicas, como terá também de contemplar formas de avaliar esse contributo, tanto nos processos utilizados para o obter, como nos resultados atingidos. As iniciativas de envolvimento devem ser avaliadas por várias razões, nomeadamente porque, independentemente dos seus benefícios democráticos, deve ser possível saber quais foram os impactos efectivos, tanto positivos como negativos, de uma determinada iniciativa; quais os seus custos e benefícios e, preferencialmente, aferir se a decisão tomada conforme o proposto

neste modelo configura um complemento e um controlo da decisão institucional, tanto ao nível da eficiência e eficácia como também ao nível do funcionamento democrático.

O trabalho de projecto proposto procura ter em conta todas as dificuldades teóricas e práticas previsíveis, reconhecendo as suas eventuais limitações de forma a que possa ser uma proposta não só viável mas positiva para todos os intervenientes. Espera-se assim que a instituição do sistema de participação dos jovens na gestão do Instituto Português da Juventude possa ajudar a dar um maior protagonismo à juventude portuguesa, no âmbito das políticas públicas e das actividades cívicas, incentivando o associativismo jovem, a difusão de valores democráticos e de cidadania e a melhor prossecução da missão do IPJ.

A relativa juventude da teoria e da prática sobre a participação dos cidadãos nas políticas públicas significa que, nesta área, há muito por estudar. O número de iniciativas de participação implementadas em todo o mundo é já elevado, mas estas continuam a sofrer, em maior ou menor grau, das limitações de representatividade e outras anteriormente referidas. A procura pelo sistema ideal de participação mantêm-se, sendo de prever que, tal como acontece no presente projecto, a solução passe pelo uso das novas tecnologias da informação e comunicação. Ao nível da avaliação destes mecanismos e dos seus resultados tanto a teoria como a prática estão ainda menos desenvolvidas existindo grandes lacunas em matéria de informações e dados concretos sobre os seus impactos, fundamentalmente devido à dificuldade em os medir correctamente.

Todos estes problemas não invalidam a necessidade de os organismos públicos continuarem a procurar formas de envolver os cidadãos no seu funcionamento e de os investigadores continuarem a estudar o tema, antes pelo contrário, sublinham a importância destas iniciativas no contexto da crescente exigência de mudanças na forma de encarar o papel do Estado, da administração Pública e o seu relacionamento com os cidadãos. Face ao descontentamento público com o actual sistema político estas iniciativas poderão ser um passo fundamental para a necessária renovação do funcionamento da democracia.

## Referências Bibliográficas

- Amaral, Diogo Freitas do, (2001), *Curso de Direito Administrativo - Vol. II*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, nº 1.
- Arnstein, Sherry R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, Vol. 35, No. 4, July.
- Barbalet, J. M. (1989, 1ª edição em inglês: 1988), *A Cidadania*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Barber, Terry (2009), "Participation, citizenship, and well-being: Engaging with young people, making a difference", *Nordic Journal of Youth Research*, SAGE Publications, Vol. 17.
- Barrat, Jordi e Josep M.ª Reniu (2004), *Electronic democracy and citizen participation. A sociological and legal report about the Citizen Consultation MadridParticipa*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- Berman, Evans (1997), "Dealing with Cynical Citizens", *Public Administration Review*, March/April, vol. 57, nº 2.
- Blau, Peter M., (1971), "O Estudo Comparativo das Organizações" in Edmundo Campos (Org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler (2003), "Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies", *International Review of Administrative Sciences*, 69:3.
- Carneiro, Roberto (2003), "Globalização, Governança e Cidadania", in Maria Teresa Salis Gomes (coord.), *A Face Oculta da Governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras, INA, p. 17-25.
- Casaca, Augusto (2005), "Redes de Comunicação e Informação", em Augusto Casaca (Coord.), *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Chiavenato, Idalberto (1999), *Administração nos Novos Tempos*, Rio de Janeiro, Editora Campus, Lda.
- Children's Rights Alliance for England (2008), *Listen and Change - A Guide to Children and Young People's Participation Rights*, Londres.
- Clift, Steven L. (2004), *E-government and Democracy: Representation and Citizen Engagement in the Information Age*, Contribution to the United Nations World Public Sector Report 2003.
- Comissão das Comunidades Europeias (2001), *Livro Branco da Comissão Europeia - Um Novo impulso à Juventude Europeia*, Bruxelas.
- Cunha, João Falcão e (Coord.) (2005), *Auditoria ao Projecto de Voto Electrónico Eleições Legislativas de 20 de Fevereiro de 2005: Relatório de Síntese Final - Fase de Pós-Simulação*, Porto, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- Department of the Premier and Cabinet, Western Australia (2005), *Guidelines For Community Engagement Using Information And Communications Technology*, Government of Western Australia, Perth.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003a), *The New Public Service - Serving, not Steering*, New York, M.E. Sharp.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003b), "The New Public Service: An Approach to Reform", *International Review of Public Administration*, Vol. 8, N.º 1.
- Esping-Andersen, Gosta (2002), *Why we need a New Welfare State*, Oxford, University Press.
- Farrel, Catherine (2000), "Citizen participation in governance", *Public Money & Management*, January-March.

- Flora, Peter e Albert Jens (1984), "Modernization, democratization and the development of welfare states in western europe", in Flora, P. e A. Heidrnheimer (ed. by), *The development of welfare state in Europe and America*, Londres, Transactions Publishers.
- Ford, Jeffrey D. e Laurie W. Ford (2009), "Decoding Resistance to Change", *Harvard Business Review*, April.
- Frederikson, H. George, (1996), "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 56, n.º 3.
- Giauque, David (2003), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69.
- Hall, Richard H., (1971), "O Conceito de Burocracia: Uma Contribuição Empírica" in Edmundo Campos (Org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Halvorsen, Kathleen E. (2003), "Assessing the Effects of Public Participation", *Public Administration Review*, September/October, Vol. 63, n.º 5.
- Hood, Christopher (2000), "Relationships Between Ministers/Politicians and Public Servants: Public Service Bargains Old and New", in Peters, B. Guy and Donald Savoie (ed by), *Governance in the Twenty-first century: Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Irvin, Renée A. e John Stansbury (2004), "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?", *Public Administration Review*, January/February, Vol. 64, n.º 1.
- Kirby, Perpetua, Claire Lanyon, Kathleen Cronin e Ruth Sinclair (2003), *Building a Culture of Participation*, Department for Education and Skills - National Children's Bureau.
- Leibried, Stephan e Michel Zurn (2005), *Transformations of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico (1994), "The rise of the regulatory State in Europe", *West European Politics*, vol. 17.
- Majone, Giandomenico (1997), "From the positive to the regulatory State: Causes and consequences of changes in the mode of governance", *Jornal of Public Policy*, 17, 2.
- Mintzberg, Henry, (1995), *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Moro, Giovanni (2003), "The Citizen's Side of Governance", in Maria Teresa Salis Gomes (coord.), *A Face Oculta da Governança: Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras, INA, p. 49-64.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), "Estado, Modernidade e Cidadania", in José M. P. Leite Viegas e António Firmino da Costa, *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, p. 245-283.
- Mozzicafreddo, Juan (2000a), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora (1ª edição de 1997).
- Mozzicafreddo, Juan (2000b), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", Comunicação apresentada no colóquio *A reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, realizado no âmbito do Mestrado em Administração e Políticas Públicas, ISCTE, 30 de Novembro de 2000, Lisboa.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Modernização da Administração Pública e Poder Político" in Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2001a), *Administração e Política – Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

- Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", in J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (Org.), in *Administração e Política – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001c), "Políticas Públicas de Concertação Social: Cidadania e Mercado", in *Sociedade e Trabalho*, Nº 12/13, p. 130-139.
- Nello, Susan Senior (2005), *The European Union: Economics, Policies and History*, Berkshire, McGraw-Hill Education.
- Nunes, Mauro e Henrique O'Neill (2001), *Fundamental de UML*, Lisboa, FCA - Editora de Informática.
- OECD (2001), *Engaging Citizens in Policy Making: information, consultation and Public Participation*, OECD.
- OECD (2003), *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, OECD Publications Service.
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of Governing: Four emerging models*, Kansas, University Press of Kansas.
- Peters, Guy (1997), "Policy transfers between governments: The case of Administrative Reforms", *West European Politics*, Vol. 20, nº 4.
- Peters, Guy (2000), De Mudança em Mudança: Padrões de Reforma Administrativa Contínua", Comunicação no colóquio *A reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, ISCTE, Lisboa.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. XXIX, October-December, n.º 4.
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da administração pública na União Europeia: Porque necessitamos de mais ética nos serviços públicos?", in Juan Mozzicafreddo et al., *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora.
- Plant, Raymond (1998), "Citizenship, rights, Welfare", in Jane Franklin (Ed, by), *Social Policy and Social Justice*, Londres, Polity Press.
- Pollitt, Christopher (2000) "How do We Know How Good Public Services Are?", in Peters, B. Guy and Donald Savoie (ed by), *Governance in the Twenty-first century: Revitalizing the Public Service*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Robbins, Mark D., Bill Simonsen e Barry Feldman (2008), "Citizens and Resource Allocation: Improving Decision Making with Interactive Web-Based Citizen Participation", *Public Administration Review*, May/June.
- Roberts, Nancy (2004), "Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation", *American Review of Public Administration*, Vol. 34, n.º 4.
- Rosenbloom, David H. e Robert S. Kravchuk (2002), *Public Administration – Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, Nova Iorque, McGraw Hill.
- Rosener, Judy B. (1978), "Citizen Participation: Can We Measure It's Effectiveness?", *Public Administration Review*, September/October.
- Sá, Luís (2000), *Traição dos Funcionários? - Sobre a Administração Pública portuguesa*, Porto, Campo das Letras - Editores S.A.
- United Nations (2008), *People Matter: Civic Engagement in Public Governance - World Public Sector Report 2008*, United Nations, New York.

- Vigoda, Eran (2002), "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration", *Public Administration Review*, Sep/Oct, Vol. 62.
- Welch, Eric W. e Charles C. Hinnant (2003), "Internet Use, Transparency, and Interactivity Effects on Trust in Government", *Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 6-9 January.
- Warburton, Diane, Richard Wilson e Elspeth Rainbow (2007), *Making a Difference: A Guide to Evaluating Public Participation in Central Government*, UK Department of Constitutional Affairs and Involve, London.
- Zmerli, Sonja, Kenneth Newton e José Ramon Montero (2007), "Trust In People, Confidence in Political Institutions and Satisfaction With Democracy" em Deth, Jan W. Van, José Ramon Montero e Anders Westholm (Ed by), *Citizenship and Involvement in European Democracies – A comparative analysis*, London, Routledge.

### **Legislação consultada**

- Decreto-Lei 442/91, de 15 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação 265/91, 31 Dezembro; pela Declaração de Rectificação 22-A/92, 29 Fevereiro; pelo Decreto-Lei 6/96, 31 Janeiro e pelo Acórdão TC 118/97, 24 Abril (Código do Procedimento Administrativo).
- Decreto-Lei n.º 70/96, de 4 de Junho, que aprovou a antiga orgânica do Instituto Português da Juventude.
- Decreto-Lei n.º 68/2007, de 3 de Maio, que aprovou a nova orgânica do Instituto Português da Juventude, I.P.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto, que aprova a 7ª revisão constitucional e republica a Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976.
- Lei n.º 23/2006, de 23 de Junho, que estabelece o regime jurídico do associativismo jovem, bem como os programas de apoio ao desenvolvimento da sua actividade.
- Jornal Oficial das Comunidades Europeias n.º C 325 de 24/12/2002, que republica o Tratado que institui a Comunidade Europeia, com as alterações efectuadas pelos tratados posteriores.
- Portaria n.º 662-J/2007, de 31 de Maio, que publica os estatutos do Instituto Português da Juventude, I.P.

### **Sites de internet consultados**

- <http://biblioteca.iscte.pt/> (Biblioteca do ISCTE)
- <http://demoex.net/en> (Democracy Experiment)
- <http://secure.b-on.pt/> (Biblioteca do Conhecimento Online – B-on)
- <http://www.cnj.pt/> (Conselho Nacional da Juventude)
- <http://www.juventude.gov.pt/> (Portal da Juventude)
- <http://www.listapartecipata.org/> (Lista Partecipata)
- <http://www.marktest.com/> (Marktest)
- <http://www.tgde.org/> (The World Parliament Experience)

# CURRICULUM VITAE

## INFORMAÇÕES PESSOAIS

NOME	Frederico Preto Martins
MORADA	Rua da cruz a Alcântara; nº 32; s/c. Esq., 1300-159 Lisboa
TELEFONE	916939421
CORREIO ELECTRÓNICO	fredericopmartins@gmail.com
CARTA DE CONDUÇÃO	Categoria b. - Ligeiros
NACIONALIDADE	Portuguesa
DATA DE NASCIMENTO	17 de Outubro de 1978.

## EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

NOME DO EMPREGADOR	Instituto Português da Juventude, I.P.
DATAS (DE – ATÉ)	Julho de 2007 até ao presente.
FUNÇÃO OU CARGO OCUPADO	Técnico Superior de 1ª Classe no Gabinete de Gestão Financeira do Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais.
PRINCIPAIS ACTIVIDADES E RESPONSABILIDADES	Colaboração na elaboração do Orçamento e da Conta de Gerência; Processamento de receitas; elaboração de reports e informações; prestação de apoio às Delegações Regionais do IPJ; cabimentação e processamento de despesas, entre outras.

NOME DO EMPREGADOR	Instituto Português da Juventude, I.P.
DATAS (DE – ATÉ)	Julho de 2006 até Julho de 2007
FUNÇÃO OU CARGO OCUPADO	Técnico Superior de 2ª Classe no Gabinete de Gestão Financeira do Departamento de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais.
PRINCIPAIS ACTIVIDADES E RESPONSABILIDADES	Processamento de receitas; elaboração de reports e informações; prestação de apoio às Delegações Regionais do IPJ; cabimentação e processamento de despesas, entre outras.

NOME DO EMPREGADOR	Portugal telecom, S.A.
DATAS (DE – ATÉ)	Outubro de 1997 até Dezembro de 1997.
FUNÇÃO OU CARGO OCUPADO	Estagio Curricular no Departamento de Contabilidade da Delegação de Setúbal.
PRINCIPAIS ACTIVIDADES E RESPONSABILIDADES	Processamento de Receitas e controlo de gestão.

## FORMAÇÃO ACADÉMICA

DESIGNAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO ATRIBUÍDA	Mestrado em Administração e Políticas Públicas (a frequentar)
DATAS (DE – ATÉ)	Setembro de 2007 até ao presente
NOME E TIPO DA ORGANIZAÇÃO DE ENSINO OU FORMAÇÃO	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa - Instituto Universitário de Lisboa.
CLASSIFICAÇÃO OBTIDA	Por atribuir

DESIGNAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO ATRIBUÍDA	Licenciatura em Gestão e Administração Pública.
DATAS (DE – ATÉ)	Setembro de 1999 até Dezembro de 2003.
NOME E TIPO DA ORGANIZAÇÃO DE ENSINO OU FORMAÇÃO	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa.
CLASSIFICAÇÃO OBTIDA	14 valores (0-20).

## FORMAÇÃO PROFISSIONAL

DESIGNAÇÃO	Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública.
DATAS (DE – ATÉ)	Novembro de 2005 até Junho de 2006.
NOME E TIPO DA ORGANIZAÇÃO DE ENSINO OU FORMAÇÃO	Instituto Nacional de Administração (I.N.A).
CLASSIFICAÇÃO OBTIDA	15 valores (0-20).
DESIGNAÇÃO	Curso de Técnico Superior de Higiene e Segurança do Trabalho.
DATAS (DE – ATÉ)	Setembro de 2004 até Março de 2005.
NOME E TIPO DA ORGANIZAÇÃO DE ENSINO OU FORMAÇÃO	Instituto do Emprego e Formação Profissional.
CLASSIFICAÇÃO OBTIDA	14 valores (0-20).

## CONHECIMENTOS LINGUÍSTICOS\*

	<b>INGLÊS</b>	
COMPREENSÃO	Compreensão Oral:	C1 Utilizador Proficiente
	Leitura:	C1 Utilizador Proficiente
EXPRESSÃO ORAL	Interação Oral:	C1 Utilizador Proficiente
	Produção Oral:	C1 Utilizador Proficiente
EXPRESSÃO ESCRITA	Escrita:	C1 Utilizador Proficiente
	<b>ESPAÑHOL</b>	
COMPREENSÃO	Compreensão Oral:	B1 Utilizador Independente
	Leitura:	B1 Utilizador Independente
EXPRESSÃO ORAL	Interação Oral:	B1 Utilizador Independente
	Produção Oral:	B1 Utilizador Independente
EXPRESSÃO ESCRITA	Escrita:	B1 Utilizador Independente
	<b>FRANCÊS</b>	
COMPREENSÃO	Compreensão Oral:	A1 Utilizador Elementar
	Leitura:	A1 Utilizador Elementar
EXPRESSÃO ORAL	Interação Oral:	A1 Utilizador Elementar
	Produção Oral:	A1 Utilizador Elementar
EXPRESSÃO ESCRITA	Escrita:	A1 Utilizador Elementar

\* De acordo com o Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas (QECR)

## **CONHECIMENTOS DE INFORMÁTICA**

CARTA EUROPEIA  
DE CONDUÇÃO EM INFORMÁTICA

### **CERTIFICADO NOS SEGUINTE MÓDULOS DA ECDL (EUROPEAN COMPUTER DRIVING LICENSE):**

Módulo 1:	Introdução à Informática
Módulo 2:	Utilização do Computador e Gestão de Ficheiros
Módulo 3:	Processador de Texto
Módulo 4:	Folhas de Cálculo
Módulo 5:	Bases de Dados
Módulo 6:	Apresentações
Módulo 7:	Internet e Correio Electrónico