

Síntese

Por Um Governo Aberto: Promover o Diálogo com a Sociedade Civil

Overview

Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society

Portuguese translation

**As sínteses são excertos de publicações da OCDE, encontrando-se
livremente disponíveis na livraria em linha :**

www.oecd.org/bookshop/

Esta síntese não é uma tradução oficial da OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICOS

Informação, Consulta e Participação dos Cidadãos na Definição de Políticas Públicas: Construir um Governo Aberto nos Países Membros da OCDE

**Autores: Joanne Caddy, Administrador e Christian Vergez, Administrador Principal
Direcção da OCDE para a Administração Pública e o Desenvolvimento Territorial**

Resumo

Construir um governo aberto e transparente é um desafio partilhado por todos os países. Neste Primeiro Capítulo analisam-se as conclusões fundamentais e principais recomendações políticas de um relatório recente da OCDE sobre a maneira como os países membros da organização têm promovido a participação dos cidadãos num processo mais aberto de definição das políticas públicas. Nesse relatório defende-se que a construção de um quadro jurídico, institucional e político forte que promova o acesso à informação, consulta e participação cívica na definição das políticas públicas ajudará a melhorá-las, a combater a corrupção e a reforçar a confiança dos cidadãos no governo.

1. Dos princípios à prática da boa governação

Existe um reconhecimento crescente de que a boa governação é um factor essencial para o desenvolvimento económico e a estabilidade social, constituindo o elemento fulcral do trabalho realizado pela OCDE num amplo leque de domínios de política pública. A própria OCDE tem vindo a investir crescentemente no diálogo político com os parceiros fundamentais do governo, a saber, o sector empresarial, os sindicatos (no âmbito de estruturas consultivas há muito implantadas) e, mais recentemente, as organizações da sociedade civil (OSCs), cujos contributos se têm revelado cruciais para assegurar uma boa governação. Reconhecer o valor dos conhecimentos aprofundados que se podem obter através do diálogo político e do intercâmbio de experiências entre um amplo conjunto de países é uma preocupação prioritária do trabalho desenvolvido pela OCDE com os países membros e não-membros. Os dois vectores desta perspectiva foram analisados na Mesa-Redonda Internacional sobre a Construção de um Governo Aberto no Sudeste Europeu, realizada em Ljubljana (Eslovénia) a 23-24 de Maio de 2002, que reuniu perto de 100 representantes dos governos e da sociedade civil de países membros e não-membros da OCDE.

Princípios de boa governação

Entre os princípios de boa governação que merecem a aceitação geral destacam-se a abertura, a transparência e a responsabilização; justiça e equidade no relacionamento com os cidadãos, incluindo a existência de mecanismos de consulta e participação; serviços eficientes e eficazes; legislação e regulamentação transparente e aplicável; consistência e coerência na formação das políticas públicas; respeito pelo estado de direito; e padrões elevados de comportamento ético. Estes princípios constituem a base sobre a qual se pode construir um governo aberto – mais acessível, com mais capacidade de resposta e transparente nas suas actividades.

Há três princípios especialmente relevantes quanto se trata de construir um governo aberto:

- *Responsabilização*, ou seja, ser possível identificar e responsabilizar os funcionários públicos pelas suas acções;
- *Transparência*, ou seja, tornar disponível aos cidadãos informação fiável, relevante e actualizada sobre as actividades do governo;
- *Abertura*, ou seja, o governo escutar os cidadãos e as empresas e acolher as sugestões recebidas, quando se trata de conceber e aplicar as políticas públicas.

Estes princípios não são noções abstractas e cada um deles pode ser levado à prática através de legislação, políticas e quadros institucionais, formais e informais, adequados. Por exemplo, leis que criem direitos de acesso à informação – além de mecanismos institucionais que os façam cumprir – são uma peça fundamental para melhorar a transparência e a responsabilização do governo. Medidas administrativas que determinem a forma como os cidadãos e as OSCs devem ser consultados no decurso do processo de definição de políticas públicas e a maneira como os decisores políticos devem ter em conta os contributos dos cidadãos quando tomam as suas decisões são condições necessárias, senão mesmo suficientes, para gerar uma maior abertura. Aprofundar a participação dos cidadãos e da sociedade civil não significa que os governos eleitos abdicuem da sua responsabilidade de tomar decisões em prol do interesse público: significa antes que, durante o ciclo de tomada de decisão (da concepção à aplicação), vão ter de dedicar mais tempo e energia a explicar as suas propostas, a ouvir os pontos de vista dos cidadãos e a expor os motivos que os levaram a tomar aquelas decisões.

Na parte restante deste capítulo analisar-se-á a forma como os países membros da OCDE estão a pôr em prática estes princípios de boa governação com o objectivo de construir um governo mais aberto, fazendo-se referências específicas à concepção, formulação e aplicação de políticas públicas.¹

Porque devem os cidadãos participar no processo de decisão política?

Vários factores como o aumento sustentado da abstenção nos actos eleitorais, a quebra do número de militantes nos partidos políticos e os resultados de inquéritos que mostram a perda de confiança dos cidadãos nas principais instituições do estado levaram os países membros da OCDE a centrar a sua atenção no reforço do seu relacionamento com os cidadãos. As exigências de maior transparência e responsabilização do governo aumentam, à medida que cresce a vigilância das acções do estado pelo público e pelos meios de comunicação social e se definem e elevam os padrões da vida pública. Ao mesmo tempo vão surgindo em todos os países novas formas de representação e participação na esfera pública: possuindo níveis de formação cada vez mais elevados, os cidadãos bem informados querem que os seus pontos de vista e conhecimentos sejam levados em conta durante o processo de decisão política – e os governos de todos os países membros da OCDE vêm-se obrigados a dar-lhes resposta.

Estas novas exigências surgem no quadro de um mundo globalizado em evolução rápida e caracterizam-se cada vez mais por relações em rede, não hierarquizadas. A Internet abriu novas

fronteiras à produção e intercâmbio independentes de informação, criando ao mesmo tempo um instrumento poderoso de coordenação entre parceiros de todo o planeta. As empresas foram as primeiras a tirar partido da nova realidade, mas a sociedade civil internacional não se deixou ficar para trás. Pelo contrário, as administrações públicas foram lentas a aproveitar os benefícios que o trabalho em rede pode trazer à boa governação e só agora começam a descobrir as vantagens de empenhar os cidadãos e as organizações da sociedade civil na definição e aplicação das políticas públicas.

Informar, consultar e garantir a participação dos cidadãos são elementos essenciais para uma boa governação, meios de promover abertura e um investimento seguro na melhoria da definição das políticas públicas, permitindo que o governo recorra a novas fontes de ideias, informações e recursos com relevância política quando se trata de tomar decisões. Igualmente importante é que contribuem para aumentar a confiança do público no governo, elevando a qualidade da democracia e reforçando a capacidade cívica.

Contributo da OCDE para um debate em ascensão

Há muito que o trabalho realizado pela OCDE num amplo leque de sectores – entre eles o ambiente, a educação e o combate à corrupção – reconhece a importância da informação e consulta públicas. No entanto, a relevância destas funções para a saúde global dos sistemas de governo democráticos foi explicitamente analisada pela primeira vez durante a reunião anual dos Altos Funcionários dos Centros de Governo de Países Membros da OCDE realizada em 1998 em Berna, na Suíça, onde se debateu o tema “Política de Informação e Qualidade Democrática”. No seguimento dessa reunião, foi solicitado ao Serviço de Administração Pública da OCDE (PUMA)² que efectuasse uma análise comparativa das medidas que os países membros da OCDE estavam a tomar para reforçar as relações entre o governo e os cidadãos em matéria de definição de políticas públicas.

O Grupo de Trabalho do PUMA para o Reforço das Relações entre o Governo e os Cidadãos reuniu-se pela primeira vez em 1999 nas instalações da OCDE em Paris. Às reuniões semestrais realizadas durante o seu mandato (1999-2001) assistiram representantes de 20 ou mais países membros da OCDE, beneficiando ainda da participação activa de vários outros países. Os membros do Grupo de Trabalho eram, em geral, altos funcionários da administração central com responsabilidade pelo desenvolvimento e supervisão das políticas públicas de informação e consulta. Sob orientação do Grupo de Trabalho, em 1999-2000 foram feitos dois estudos sobre os países membros da OCDE, subordinados aos temas “Reforçar as Ligações entre Governo e Cidadãos” e “Utilizar as Tecnologias de Informação para Reforçar as Ligações entre Governo e Cidadãos”. Como complemento à informação comparativa obtida através dos estudos, ao longo de 2000-2001 realizaram-se nove estudos de caso aprofundados para analisar a dinâmica das relações entre o governo e os cidadãos em vários casos específicos e domínios políticos (nomeadamente saúde, educação, ambiente e política social). Por fim, os conhecimentos aprofundados, a experiência e as actualizações entregues com regularidade pelos membros ao Grupo de Trabalho forneceram orientações preciosas ao Secretariado.

Os resultados obtidos após dois anos de esforços conjuntos foram publicados no relatório da OCDE intitulado *Os Cidadãos como Parceiros: Informação, Consulta e Participação Pública* (2001b), que incluiu informação de todos os países membros da OCDE. O valor do trabalho realizado pela OCDE neste domínio emergente e do relatório apresentado pela organização decorre da fixação de uma terminologia essencial e da criação de um quadro que permite “cartografar” um conjunto muito diversificado de experiências nacionais desenvolvidas nos países membros.

Em Dezembro de 2001 era criado o Grupo PUMA de Peritos em Relações entre o Governo, os Cidadãos e a Sociedade Civil, com o objectivo de prosseguir os trabalhos em dois domínios

específicos, a saber, avaliação dos esforços desenvolvidos pelo governo para informar, consultar e motivar os cidadãos a empenhar-se e utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para empenhar os cidadãos na definição das políticas públicas (consulta electrónica).

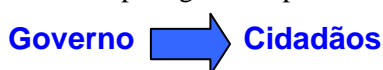
No entanto, o relatório não permite transmitir a vivacidade do debate nem o ambiente de intercâmbio aberto entre os representantes dos países que marcaram as reuniões de trabalho ordinárias. Apesar de numerosas divergências (sobretudo em matéria de sistemas constitucionais e tradições administrativas), todos os presentes se confrontaram com o mesmo dilema: “Como assegurar um maior empenho dos cidadãos na definição das políticas públicas dentro do quadro da democracia representativa?” O reconhecimento de que este é um desafio partilhado por um leque muito variado de países – do Canadá, Finlândia e Suécia à Hungria, Coreia e México – basta para sublinhar a importância de que o assunto se reveste para administrações públicas democráticas de todo o mundo. Embora plenamente conscientes de que a experiência de um determinado membro da OCDE poderá não se adequar aos contextos de outros países, as recomendações políticas – elaboradas no decurso das “discussões na diversidade” realizadas pelo grupo e adoptadas por consenso – servem de fundamento parcial a uma aplicação mais generalizada.

Definição da terminologia essencial

Um dos primeiros desafios que enfrentaram os países membros da OCDE participantes no Grupo de Trabalho consistiu em chegar a acordo sobre os conceitos fundamentais que enquadram o relacionamento entre os governos e os respectivos cidadãos, aplicando-se a todas as fases do ciclo de elaboração das políticas públicas – começando pela concepção, passando pela aplicação e terminando na avaliação. Devido à diversidade das línguas, dos figurinos constitucionais e das culturas administrativas existente nos vários membros da OCDE, não se tratou de tarefa simples.

Após longo debate no âmbito do Grupo de Trabalho, foram aprovadas as seguintes definições, para servirem de base aos estudos comparativos e aos estudos de caso por país (OECD, 2001b, p. 23). Embora talvez não sejam de aplicação universal e possam ser consideradas demasiado simples, têm o mérito de fornecerem um ponto de referência claro a partir do qual é possível analisar a grande interação entre governos e cidadãos que se observa durante o processo de definição das políticas públicas:

- **Informação: relação num só sentido** em que o governo produz informação e a fornece aos cidadãos para seu uso. Abrange o acesso “passivo” à informação solicitada pelos cidadãos e as medidas “activas” tomadas pelo governo para divulgar informação aos cidadãos.



- **Consulta: relação nos dois sentidos** em que os cidadãos fornecem retorno de informação ao governo. Decorre da definição prévia, pelo governo, do tema sobre o qual se pretende que os cidadãos se pronunciem, exigindo o fornecimento de informação.



- **Participação activa: relação baseada em parceria** com o governo, em que os cidadãos participam activamente na definição das políticas públicas. Atribui aos cidadãos um papel activo na proposta de alternativas políticas e na modelação do diálogo político – se bem que a responsabilidade pela decisão final, ou pela formulação das políticas públicas continue a caber ao governo.

Foram identificadas as seguintes medidas concretas de levar à prática a informação, a consulta e a participação activa: legislação, políticas públicas e instrumentos – instrumentos tradicionais e instrumentos apoiados em tecnologias de informação e comunicação (TICs). Deste quadro analítico emergiu a “grelha” por meio da qual se devem analisar os resultados do estudo e que apresentamos na Figura 1 (onde cada célula contém uma selecção de exemplos ilustrativos).

Figura 1. Quadro analítico

	Leis	Políticas	Instituições	Instrumentos (tradicional)	Instrumentos (TICs)
Informação	Liberdade de Informação	Responsabilizar	Gabinetes de informação	Registos, brochuras, cartazes	Sítios Internet, portais
Consulta	Avaliação do impacto regulamentar	Grupos minoritários	Organismos consultivos	Audiências públicas	Correio electrónico
Participação activa	Iniciativa legislativa popular	Acordos de cooperação	Unidades centrais de políticas públicas	Júris de Cidadãos	Grupos de Discussão Electrónica (GDE)

O maior mérito deste quadro analítico talvez seja o de servir de simples referência à análise sistemática daquilo que muitas vezes é o impressionante acervo de leis, processos e procedimentos em vigor num determinado país – para não falar em acervos respeitantes a vários países. Mostra também que todos os elementos (a saber, as leis, as políticas públicas, as instituições e os instrumentos) influenciam a capacidade dos cidadãos para serem informados ou consultados, ou para participarem na definição das políticas públicas – e todos eles são cruciais para o êxito global dos esforços desenvolvidos pelos governos neste domínio.

Por fim, o quadro demonstra que é possível encontrar exemplos concretos para cada uma das interações definidas na figura, o que, por sua vez, indica que aprender com a experiência dos outros (a nível local, nacional ou internacional) pode ajudar as pessoas a evitar que se “invente outra vez a roda” e que muitas mais medidas inovadoras podem ser tomadas no futuro.

2. Conclusões fundamentais e recomendações políticas

Tendências nos países membros da OCDE

Em termos históricos, na maioria dos países membros da OCDE as iniciativas do governo tendentes a incentivar uma maior participação dos cidadãos na definição das políticas públicas são relativamente recentes e raramente foram sujeitas a avaliação. Ainda assim, o relatório identificou as seguintes tendências principais (OECD, 2001a, p. 2):

- O âmbito, quantidade e qualidade da *informação* governamental disponibilizada aos cidadãos aumentou de maneira significativa ao longo dos últimos 15 anos e a prestação de informações é um objectivo actualmente partilhado por todos os países membros da OCDE.
- Embora a um ritmo mais lento, têm também aumentado as oportunidades de retorno de informação e de *consulta*, subsistindo grandes diferenças entre os países membros da OCDE com tradições de consulta há muito enraizadas e aqueles que só agora começaram a abrir aos cidadãos a tomada de decisão governamental, a nível nacional.
- A *participação activa* e o empenho dos cidadãos na tomada de decisão política e na definição das políticas públicas, da forma acima definida, são raros e os poucos exemplos documentados limitam-se a um pequeno número de países membros da OCDE.

A informação é um requisito prévio essencial

Para se criarem níveis adequados de acesso à informação e de protecção da mesma é necessário que exista legislação pertinente, mecanismos institucionais claros para a sua aplicação e um sistema judicial independente para fazê-los cumprir. Por último, mas não menos importante, é necessário que os cidadãos conheçam e compreendam os seus direitos e estejam dispostos a agir para defendê-los.

Embora se trate do alicerce fundamental sobre o qual se constrói a consulta e a participação activa, o acesso à informação é um fenómeno relativamente recente, mesmo nos países membros da OCDE com economias de mercado e sistemas democráticos solidamente implantados (OECD, 2001c, p. 29). Em 1980, só 20% dos países membros da OCDE dispunham de leis sobre acesso à informação (também conhecidas como lei da liberdade de informação). Por volta de 1990, o número subira pouco acima dos 40% e, no final de 2000, já se elevava a 80%. Assim sendo, não é de surpreender que a consulta aos cidadãos sobre definição de políticas públicas e a sua participação neste processo seja uma actividade relativamente nova para os governos dos países membros e não-membros da OCDE.

A consulta é fundamental para a definição das políticas públicas

Durante uma consulta, são os governos que definem os problemas, fazem as perguntas e gerem o processo, sendo os cidadãos convidados a emitir os seus pontos de vista e opiniões. Na maioria dos países membros da OCDE, a consulta só recentemente foi reconhecida como um elemento essencial da definição de políticas públicas, estando ainda em preparação o enquadramento jurídico, político e institucional necessário.

Dentro da OCDE, o alcance das leis e regulamentos existentes sobre consulta pública varia consideravelmente consoante o país. Em alguns países, a consulta é um elemento fundamental do sistema constitucional (p.ex. referendos), enquanto que noutros tem uma importância limitada, em termos de âmbito, aplicação e incidência. Alguns países estatuíram a consulta obrigatória de grupos

de interesse bem determinados, como os sindicatos, as associações profissionais ou as populações indígenas, quando se trata de preparar políticas públicas ou leis que afectem esses interesses. Os procedimentos de consulta são fundamentais para se analisar a incidência das leis e regulamentos e para a avaliação dos efeitos positivos e negativos das propostas de lei e respectivas alternativas, sendo juridicamente obrigatórios em alguns domínios políticos (p. ex. leis sobre avaliação do impacto ambiental).

Vários outros países da OCDE preferem utilizar declarações políticas, instrumentos jurídicos formais (p.ex., despachos ministeriais, directrizes, normas) e a práticas informais há muito enraizadas. Muitos deles dispõem de organismos consultivos, comissões e conselhos, permanentes ou temporários, que facultam informação ao governo sobre cada domínio das políticas públicas.

Participação activa: uma nova fronteira

A participação activa reconhece aos cidadãos capacidade autónoma para debaterem e sugerirem alternativas em matéria de políticas públicas: exige aos governos que partilhem informação referente às suas prioridades políticas e obriga-os ao compromisso de terem em conta as propostas de política geradas em conjunto quando tomam uma decisão final. Por último, mas não menos importante, obriga os cidadãos a assumir uma responsabilidade acrescida pelo papel desempenhado em matéria de definição das políticas públicas, responsabilidade essa que acompanha os seus direitos de participação acrescidos.

Poucos foram os países membros da OCDE que, até agora, exploraram estas possibilidades e a experiência de momento adquirida é limitada. Em alguns países membros, os cidadãos têm o direito de propor novas leis ou políticas públicas – por exemplo, ao abrigo de legislação sobre iniciativa legislativa popular, ou sobre referendos por iniciativa dos cidadãos. Vários países começaram a desenvolver novas medidas para assegurar uma participação mais activa dos cidadãos na definição das políticas públicas. Um elemento comum a estas declarações políticas é o reconhecimento de que o governo deveria desempenhar um “papel capacitador” ao criar oportunidades de participação activa – e que os cidadãos e as suas organizações podem desempenhar um papel muito importante, modelando as políticas públicas que os afectam.

Garantir a participação dos cidadãos em linha

Todos os países membros da OCDE reconhecem que as tecnologias de informação e comunicação (TICs) abrem grandes possibilidades de prestar melhores serviços públicos a baixo custo, aumentando a transparência e responsabilização do governo e promovendo um maior empenho dos cidadãos nos processos democráticos. No entanto, poucos esperam que, num futuro previsível, as novas TICs substituam por completo os métodos tradicionais de informação, consulta e participação activa.

A maioria reconhece ser preciso assegurar que todos os cidadãos, em linha (isto é, informatizados) ou não, continuem a ter acesso a serviços de alta qualidade e a beneficiar de direitos iguais de participação na vida pública. Tendo em conta o “fosso informático” que divide os cidadãos, é essencial promover a integração entre novos instrumentos apoiados em TIC e os instrumentos não informáticos. Existe a preocupação de garantir que as TICs permitam não só uma maior quantidade mas também uma melhor qualidade de participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas (a saber, em termos de informação fornecida e contributos recebidos). A experiência obtida até ao

momento indica que o contributo activo das pessoas que representam o público alvo deve ser solicitado quando se concebem sistemas informáticos de participação cívica.

Em 2002, utilizar as TICs para conquistar uma participação mais alargada e representativa do público na definição das políticas públicas foi uma das duas directrizes essenciais do trabalho em curso no âmbito do Grupo de Peritos em Relações entre o Governo, os Cidadãos e a Sociedade Civil. Esta para breve um relatório, preparado sob orientação deste grupo, que destaca cinco desafios levantados pela participação efectiva dos cidadãos em linha, na definição das políticas públicas :

- *Escala*, ou seja, tornar compatível um grande número de opiniões.
- *Capacidade* dos cidadãos e dos funcionários públicos.
- *Coerência* ao longo de todo o ciclo de preparação de uma política pública.
- *Aprendizagem* a partir da experiência, a nível local e noutros países.
- *Avaliação* de custos, benefícios e incidências.

Avaliação em falta

Há um enorme desequilíbrio entre a quantidade de tempo, dinheiro e energia investidos pelos países membros da OCDE para reforçar a participação cívica (informatizada, ou não informatizada) e os esforços feitos para avaliar a eficácia destas medidas e os efeitos destas sobre a definição de políticas públicas. Neste momento, nenhum país membro da OCDE realiza qualquer avaliação sistemática dos esforços por si desenvolvidos para informar e consultar os cidadãos e para empenhá-los na definição das políticas públicas – se bem que todos reconheçam a necessidade de desenvolver instrumentos adequados e de melhorar a sua capacidade de avaliação (OECD, 2001b, p. 65).

Este “fosso” existente na prática do dia-a-dia tornou-se patente com clareza a partir das respostas dadas pelos países aos inquéritos feitos no âmbito do relatório da OCDE sobre *Os Cidadãos como Parceiros* (2001b). Por consequência, a segunda prioridade sobre a qual o Grupo de Peritos decidiu centrar esforços em 2002 foi a criação de um quadro elementar de avaliação que pudesse ser adaptado às necessidades de cada país. É evidente que compete aos próprios cidadãos fazer a avaliação final do êxito do governo em matéria de disponibilização de informação, de oportunidades de consulta e de participação activa.

Recomendações aos responsáveis pela definição de políticas públicas

Ao abrirem a definição das políticas públicas a uma maior participação dos cidadãos, os governos devem garantir que:

- a **informação** seja completa, objectiva, credível, relevante, fácil de encontrar e de perceber;
- a **consulta** tenha objectivos e regras claros que definam os limites do exercício da obrigação governamental de ter em conta os contributos dos cidadãos;
- a **participação** dê tempo e flexibilidade suficientes para permitir que os cidadãos apresentem novas ideias e propostas, disponibilizando mecanismos para a sua integração nos processos governamentais de definição de políticas públicas.

Foi igualmente elaborado um conjunto de dez princípios orientadores da informação e consulta ao público e da sua participação activa, baseado na experiência colectiva dos países membros da OCDE (ver Figura 2). Estes princípios poderão revelar-se úteis quando se procurar melhorar o desempenho do governo neste domínio que tantos desafios levanta e quando se elaborarem os quadros nacionais de avaliação.

Figura 2 – Princípios orientadores para medidas bem sucedidas de informação, consulta e participação activa dos cidadãos na definição das políticas públicas

1. Empenho

A liderança e um forte empenho em assegurar a informação, a consulta e a participação activa dos cidadãos na definição das políticas públicas são necessários a todos os níveis – dos políticos aos funcionários públicos, passando pelos directores gerais e directores de serviços.

2. Direitos

Os direitos que o cidadão tem de aceder à informação, dar retorno de informação, ser consultado e participar activamente na definição das políticas públicas devem encontrar-se firmemente apoiados em leis ou regulamentos. É preciso enunciar com clareza as obrigações do governo de dar resposta aos cidadãos quando exercem estes direitos. Instituições independentes de supervisão, ou equivalentes, são essenciais para fazer cumprir estes direitos.

3. Clareza

Os objectivos da informação, consulta e participação activa dos cidadãos durante a definição das políticas públicas, bem como as limitações que as restringem, devem ser bem definidas desde o início. Os papéis e responsabilidades dos cidadãos (dar um contributo) e do governo (tomar decisões pelas quais será responsabilizado) devem ser claros para todos.

4. Tempo

A consulta pública e a participação activa dos cidadãos devem ter lugar numa fase tão precoce quanto possível do processo de definição da política pública, de maneira a permitir que surja o mais variado leque de opções políticas possível e a garantir as possibilidades de uma aplicação bem sucedida. Para que a consulta e a participação sejam efectivas deve ser dado tempo adequado. A informação é necessária em todas as fases da definição de uma política pública.

5. Objectividade

A informação fornecida pelo governo durante o processo de definição de uma política pública deve ser objectiva, exaustiva e acessível. Todos os cidadãos deverão ser tratados em pé de igualdade quando exercem os seus direitos de acesso à informação e de participação.

6. Recursos

Para que a informação, a consulta e a participação activa dos cidadãos seja eficaz durante a definição das políticas públicas, são necessários recursos financeiros, humanos e técnicos adequados.

7. Coordenação

As iniciativas destinadas a informar, solicitar retorno de informação aos cidadãos e consultá-los devem ser coordenadas entre as diversas entidades governamentais de maneira a melhorar a gestão dos conhecimentos, a garantir a coerência das políticas públicas, a evitar duplicação de esforços e a reduzir o risco de “cansaço por excesso de consulta” entre os cidadãos e as organizações da sociedade civil. Os esforços de coordenação não devem reduzir a capacidade das entidades governamentais para assegurar a inovação e a flexibilidade.

8. Responsabilização

Os governos têm a obrigação de prestar contas pela forma como utilizarem os contributos dados pelos cidadãos através de retorno de informação, consulta pública e participação activa. Medidas concebidas para garantir que, ao longo de todo o processo, a definição das políticas públicas se mantenha aberta, transparente e passível de exame e análise externos são fundamentais para aumentar, em termos globais, a responsabilização do governo.

9. Avaliação

Os governos precisam de instrumentos, informação e capacidade para avaliar o seu desempenho quando fornecem informação, realizam consultas e asseguram a participação dos cidadãos, a fim de se adaptarem às novas exigências e alterarem as condições de definição das políticas públicas.

10. Cidadania activa

Os governos beneficiam da existência de cidadãos activos e de uma sociedade civil dinâmica e podem tomar medidas concretas para facilitar o acesso à informação e a sua participação, aumentar a consciencialização e fortalecer a educação e capacidades cívicas dos cidadãos, bem como para apoiar o reforço da capacidade das organizações da sociedade civil.

Fonte: OECD, 2001b, p. 15.

Riscos causados por medidas pouco adequadas

Se forem mal concebidas, ou pouco adequadas, as medidas de informação, consulta e participação activa na definição de políticas públicas podem minar o relacionamento entre o governo e os cidadãos. Quando os governos informam, consultam e estimulam a participação dos cidadãos para melhorar a qualidade, a credibilidade e a legitimidade das suas decisões políticas, podem gerar o efeito oposto se os cidadãos descobrirem que os seus esforços para manter-se informados, fornecer retorno de informação e participar activamente foram ignorados, não tiveram qualquer impacto sobre as decisões tomadas, ou não foram sequer levados em conta.

É fundamental que estas actividades recebam apoio profissional e recursos adequados. Apoiando-se nestas conclusões essenciais, a OCDE deu um contributo para melhorar a capacidade dos funcionários públicos ao publicar o guia prático intitulado *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy making* (OECD, 2001c) – (*Os Cidadãos como Parceiros: Manual da OCDE sobre Informação, Consulta e Participação na Definição de Políticas Públicas*). O Manual é um recurso público, igualmente disponível para países membros e não-membros da OCDE, podendo ser livremente consultado em linha em várias línguas (entre elas o inglês, o francês, o italiano e o russo).

3. Desafios para o futuro

Com a aceleração do ritmo de mudança, todos os governos democráticos são constantemente obrigados a actualizar e a adaptar as suas leis, políticas públicas, instituições e instrumentos para conseguirem que os cidadãos participem efectivamente na definição das políticas públicas. Dando resposta às exigências nacionais e internacionais de maior transparência, responsabilização e abertura dos governos, o intercâmbio de experiências entre países continua a ser uma fonte preciosa de inspiração para soluções inovadoras. Como se demonstrou na Mesa Redonda Internacional sobre a Construção de um Governo Aberto no Sudeste da Europa, realizada em Ljubljana, também pode ser benéfico promover o diálogo político entre o governo e a sociedade civil sobre matérias cruciais de interesse comum.

Estas formas de diálogo e intercâmbio estruturados – entre países membros e não-membros da OCDE, bem como entre representantes do governo e da sociedade civil – irão tornar-se ainda mais importantes no futuro, atendendo aos numerosos desafios que enfrentam as nossas sociedades, nomeadamente:

- *Globalização*: que implicações tem para a definição das políticas públicas e a participação dos cidadãos?
- *Tempo*: como se pode assegurar um processo de deliberação adequado, perante a necessidade de uma decisão rápida?
- *Cidadania*: estará a emergir um novo equilíbrio entre direitos e responsabilidades? Quais as capacidades necessárias?
- *Direitos cívicos versus segurança nacional*: como se encontra o ponto de equilíbrio?

- *Democracia electrónica*: irá melhorar o processo de deliberação pública no quadro da democracia representativa, ou abrir uma nova era de “sondagens contínuas”?

Como indica esta curta selecção de problemas, aguardam-nos muitos obstáculos no futuro. Para superá-los, o governo e a sociedade civil em todas as nossas democracias vão precisar de recorrer, de maneira combinada, a inspiração, recursos e empenho.

NOTAS

1. Este artigo baseia-se no relatório da OCDE intitulado *Os Cidadãos como Parceiros: Informação, Consulta e Participação Pública - Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation* (OECD, 2001*b*). Para mais pormenores, por favor consulte o relatório.
2. Desde 1 de Setembro de 2002 que o Serviço de Administração Pública (PUMA) faz parte da Direcção da OCDE para a Administração Pública e o Desenvolvimento Territorial.

Bibliografia

OECD (2001a),

“Engaging Citizens in Policy making: Information, Consultation and Public Participation”, PUMA Policy Brief No. 10, July. (See www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007815.pdf.)

OECD (2001b),

Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy making. Paris: OECD.

OECD (2001c),

Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy making. Paris: OECD. (See <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.pdf>.)

Esta síntese é uma tradução dos excertos da publicação original da OCDE publicada com os seguintes títulos em Inglês e Francês:

Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society

French title

© DATE, OECD.

As publicações e as sínteses da OCDE estão disponíveis na livraria em linha da OCDE no website www.oecd.org/bookshop/

Na livraria em linha da OCDE no campo "Title Search" digite "overview" ou digite o título da publicação em Inglês (as sínteses estão ligadas pelo título original em Inglês).

As sínteses são preparadas pela Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate.

email : rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

A reprodução desta síntese é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título original.