
Da regulação à prática: Processos de ‘public accountability’ em Portugal¹

*João Arriscado Nunes, Jorge Correia Jesuíno, Carmen Diego, Sandra Carvalho,
Susana Costa and Marisa Matias**

1.- Introdução

Em Portugal, a discussão acerca dos significados e dos usos de termos e de expressões associados à ‘public accountability’² deve ter em conta o contexto histórico recente e, em particular, a “normalização” do regime democrático a partir de 1976 e as consequências da adesão de Portugal às Comunidade Europeias e o conseqüente processo de integração europeia, a partir de 1986.

A existência de organismos próprios com responsabilidade de promover e pôr em prática processos de ‘public accountability’ não se traduz, contudo, em maiores níveis de transparência, responsabilidade ou autoridade partilhada. Também neste domínio é visível uma grande discrepância entre quadros legais e práticas, discrepância esta que se torna mais visível na análise de casos concretos – gestão de resíduos urbanos, organismos geneticamente modificados e política de transportes. Estes casos permitiram igualmente apontar para algumas das consequências da intersecção da discrepância entre quadros legais e práticas com uma ‘europeização’ parcial e desigual da sociedade portuguesa no que toca à procura de mais informação, responsabilidade e transparência nos processos de tomada de decisão.

2.- O contexto

Partindo da teoria do sistema-mundo (Wallerstein, 1974), Portugal pode ser caracterizado como um país semiperiférico.³ Enquanto sociedade semiperiférica, Portugal apresenta um nível intermédio de desenvolvimento, e as suas ligações com as antigas colónias permitem que desempenhe um papel (até agora pouco explorado) de intermediação no seio da União Europeia (Santos, 1990, 1994). Numa perspectiva diferente, outros autores defendem que Portugal é efectivamente semelhante aos outros países europeus em termos das suas características mais estruturantes, mas continua, contudo, a reflectir algum atraso no que toca ao desenvolvimento em determinadas áreas específicas (Cabral, 1997; Mozzicafredo, 1997).

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (1990, 1993b), uma das características mais marcantes do Estado português e das relações Estado-sociedade, no pós-1976, é a discrepância entre quadros legais e práticas sociais. Contrariamente a outros países, não se trata

¹ Esta comunicação resulta do trabalho efectuado pela equipa portuguesa (Nunes *et al.*, 2002; Nunes, Matias e Costa, 2003; Diego, Nunes, Matias e Costa, 2003; Jesuíno e Carvalho, 2003) do Projecto “Public Accountabilty Procedures in Contemporary European Contexts”, financiado pela Comissão Europeia (HPSE-CT-2001-00076). Este projecto envolveu sete países: Reino Unido, Alemanha, França, República Checa, Letónia, Dinamarca e Portugal.

² Não existe uma tradução literal das expressões ‘public accountability’ e ‘accountability’ para o português, sendo tomadas como expressões mais aproximadas as de ‘prestação de contas’ e ‘responsabilização’. Assim, normalmente, estes conceitos adquirem expressão através do recurso a linguagem relacionada com os direitos e os deveres, a informação, a participação, a transparência, a responsabilidade e a abertura.

³ Para uma caracterização detalhada de Portugal enquanto sociedade semiperiférica veja-se Santos (Org.), 1993a.

*Centro de Estudos Sociais, ISCTE e Universidade do Minho

jan@ces.uc.pt, correia.jesuino@iscte.pt, carmen.diego@uminho.pt, susana.carinhascosta@clix.pt,
marisa@ces.uc.pt

de uma característica que emerge apenas em períodos de mudança política. Neste sentido, o Estado português

assume-se como uma entidade política bastante complexa. A integração de Portugal na CEE trouxe, sem dúvida, importantes consequências ao nível da redefinição dos quadros legais e ao nível da criação de legislação em áreas anteriormente caracterizadas por vácuos legislativos ou intervenções desenquadradas, de que são exemplos o ambiente e a protecção dos consumidores. No entanto, esta integração não se traduziu na erradicação da discrepância entre quadros legais e práticas sociais, políticas ou administrativas, mas, ao permitir o acesso a quadros legais mais amplos, abriu um novo espaço e novas instâncias de legitimação e de recurso para a acção cívica e colectiva visando uma crescente 'prestação de contas' por parte do Estado, da administração e do sistema político.

3.- Processos de 'public accountability' em Portugal

Durante a ditadura, a regra era a da ausência de 'public accountability' por parte do governo e das instituições públicas. Os sistemas legal e judicial estavam sob controlo do poder executivo e, como tal, contribuíam para a manutenção do exercício arbitrário e autoritário do poder pelo Estado. Com a prática da censura, o sistema existente reflectia o que podemos designar de uma inversão do que hoje consideramos como 'public accountability': os cidadãos tinham de ser 'accountable' para com o regime político e o Estado, e as instituições estavam isentas da 'prestação de contas' pública e de qualquer controlo democrático. O período revolucionário (1974/76) foi marcado pelo surgimento de inúmeras formas de acção popular e de experiências de participação cívica e movimentos sociais, evidenciando uma abertura do sistema. Houve lugar a experiências de democracia participativa através das chamadas "Organizações Populares de Base". Ser 'accountable' para com 'o povo' e as assembleias populares era uma característica central da democracia participativa. Como seria de esperar, surgiram inúmeras tensões entre estas experiências e as tentativas de construir as instituições representativas do novo sistema de democracia parlamentar. O período correspondente à 'normalização' da democracia parlamentar (1976/1985) foi marcado pelo decréscimo de iniciativas de democracia participativa e de movimentos sociais. A mesma tendência foi verificada ao nível das reivindicações de uma maior 'public accountability' do sistema político preconizadas pelos movimentos surgidos no período anterior. O sistema eleitoral e os limites definidos pela lei passaram a ser considerados suficientes para garantir a legitimidade ao exercício do poder, não havendo necessidade de promover activamente o dever de informar ou de tornar a administração pública mais transparente. A integração na CEE fez ressurgir as preocupações com a 'public accountability', sobretudo em resultado da necessidade de transposição de legislação europeia para os quadros legais nacionais. A política ambiental foi uma das primeiras a incorporar essas novas preocupações, ao introduzir procedimentos como as avaliações de impacto ambiental e os processos de consulta pública. Outras áreas se seguiram, nomeadamente na administração pública, com leis relativas ao acesso à informação e aos processos administrativos.

3.1. 'Accountability' no sistema político e administrativo

No que toca ao governo, cada ministério possui gabinetes de auditoria jurídica e, em alguns casos, de auditoria ambiental. Para além destes gabinetes existem cerca de 600 organismos na administração central cujo papel é o de avaliar, supervisionar e controlar os serviços públicos. Existem ainda três Conselhos consultivos com a função de informar o governo na tomada de decisões: O Conselho Nacional para a Avaliação do Ensino Superior, o Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida e o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável. A sua capacidade de influência e de intervenção é, no entanto, diferenciada, sendo na maior parte dos casos limitada. Refira-se ainda a existência do Tribunal de Contas, cuja função é a de controlar as contas das instituições públicas e avaliar a execução do orçamento de Estado, e do Tribunal Constitucional, que, quando

solicitado, supervisiona a constitucionalidade das leis defendidas pelo Parlamento ou pelo Governo.

3.2. ‘Accountability’ no sistema judicial

O sistema judicial português está organizado com base numa forte hierarquia, encontrando-se no topo o Supremo Tribunal de Justiça. Sendo independentes, os tribunais são ‘accountable’ apenas perante a lei, não havendo mecanismos regulares de avaliação. Dada a selectividade e a concentração da actividade judicial, a ‘performance’ dos tribunais é bastante desigual. No que toca à avaliação dos funcionários existem dois Conselhos Superiores, o do Ministério Público e o da Magistratura, cuja função se prende com a avaliação dos seus desempenhos, sendo ainda dotados de poderes disciplinares. Acresce ainda o facto de, apesar da igualdade perante a lei, haver enormes desigualdades no nosso país, nomeadamente no que diz respeito ao acesso à justiça (Santos, 1996). A actuação de outros serviços internos ao sistema judicial é avaliada e supervisionada por órgãos especializados, nomeadamente a Inspeção Geral dos Serviços Judiciários.

3.3. ‘Accountability’ no sector privado

As práticas associadas à responsabilidade social das empresas são bastante recentes em Portugal, tendo começado a emergir apenas alguns debates mais direccionados para as questões do ambiente e da higiene e segurança no trabalho. Existem, no entanto, normas anteriores a esta discussão. No que toca às questões ambientais, a legislação prevê ainda que as empresas declarem anualmente as suas produções de resíduos e que mantenham os seus níveis de poluição abaixo dos limites definidos. No entanto, verificamos que existe uma grande discrepância entre as exigências legais e a sua prática efectiva, sem que sejam accionados as penalizações definidas por lei. No que toca à higiene e segurança no trabalho, três organizações desempenham papéis de avaliação e de consulta: o Instituto para o Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho, a Inspeção Geral do Trabalho e o Conselho Económico e Social.

Refira-se ainda a supervisão da actividade do mercado bolsista, iniciada após a entrada de Portugal na CEE e, mais recentemente, a criação de várias entidades reguladoras de sectores caracterizados, nomeadamente, pela privatização de empresas, de serviços ou da sua gestão (saúde, por exemplo).

3.4. ‘Accountability’ e sociedade civil

A Constituição Portuguesa destaca a importância do envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Vários são os mecanismos existentes para que os cidadãos possam aceder, quer às decisões do governo, quer aos processos de tomada de decisão. Entre a legislação que favorece a efectivação desses direitos, destaquemos: a Lei de Acesso aos Documentos da Administração (1993); a Lei da Acção Popular (1995); o Código do Processo Administrativo (1999), entre outros. Por outro lado, existe a figura do Provedor de Justiça que, embora não tenha uma intervenção de carácter proactivo, tem como objectivo a protecção dos direitos dos cidadãos. Para além da participação em actos eleitorais, os cidadãos podem recorrer ao direito à petição, participar em processos de discussão pública e aceder à informação sobre e participar nas sessões parlamentares. No domínio do ambiente, uma grande parte dos projectos tem de ser sujeita a avaliações de impacto ambiental sujeitos a procedimentos de discussão pública. No entanto, a capacidade de os cidadãos interferirem nos processos de decisão é bastante limitada.

4.- Casos exemplares

Os debates em torno da ‘public accountability’ podem ser explorados de forma mais aprofundada quando analisados à luz de casos específicos. Estes casos foram escolhidos com base na sua exemplaridade no que toca a situações de procura concreta de informação e à exigência de transparência e de ‘public accountability’.

4.1.- O caso da gestão de resíduos urbanos em Taveiro

A gestão de resíduos urbanos tem sido uma questão recorrente na política ambiental ao longo da última década, revelando-se numa das principais fontes de conflito entre governo e cidadãos.

O caso do conflito gerado em torno da construção do aterro de Taveiro é um exemplo claro de como o governo considerou o processo de ‘accountability’ como uma mera negociação entre o governo central e a autarquia local, excluindo os cidadãos do debate e da deliberação em torno da opção tomada. Mas é também um exemplo de como os cidadãos articularam a acção colectiva local com algumas organizações ambientalistas de âmbito nacional e com os partidos de oposição, com vista à promoção de uma visão diferente do que deveria ser a ‘public accountability’ em casos como este. Este caso é também uma ilustração da forma como os quadros legais europeus de carácter ambiental foram utilizados pelos cidadãos para exigir maior transparência, abertura e resposta por parte do governo e da autarquia local.

No cerne da política desenvolvida no campo dos resíduos urbanos esteve a substituição das lixeiras existente no país por aterros sanitários.⁴ Com efeito, os grandes objectivos definidos no Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU) eram: a) erradicação das lixeiras existentes no país e construção de aterros sanitários; b) a construção de infra-estruturas para o tratamento de resíduos urbanos; c) ênfase na recolha selectiva e na reciclagem multimaterial; d) definição de metas para os anos de 2000 e 2005. Não tendo sido uma opção consensual, este processo gerou inúmeras controvérsias, nomeadamente entre governo e populações dos locais escolhidos para a construção dos aterros.

O caso de Taveiro⁵ envolveu inúmeros actores e estratégias: o movimento de protesto local, a autarquia, o parlamento e o governo central, a ERSUC⁶ e as associações ambientalistas de carácter nacional. A decisão de encerrar a lixeira foi tomada em 1994, mas a controvérsia teve o seu ‘pico’ em 1996. Para a população local, a construção do aterro era indissociável da convivência negativa que vinham mantendo com a lixeira há cerca de 15 anos. Os cidadãos constituíram uma comissão local e reivindicaram não só outra localização para o aterro, mas também a definição de uma estratégia de tratamento de resíduos mais sustentável. Ao longo do processo, foi-lhes negado o acesso a documentos públicos, nomeadamente o relatório do estudo de impacto ambiental realizado e que não havia sido alvo de discussão pública. No que toca ao executivo municipal, embora a decisão inicial tenha sido tomada em 1994, apenas em 1998 se deu por concluído o processo, após algumas redefinições do projecto inicial e consequentes derrapagens financeiras. Integrada na estratégia nacional de tratamento de resíduos, a decisão da Câmara Municipal assentou numa estratégia de negociação restrita, considerando apenas como parceiros legítimos o governo, a ERSUC e, em algumas circunstâncias, as juntas de freguesia. Durante todo o processo, apenas uma vez consentiu o executivo municipal em receber representantes da população local, em meados de 1996. Nessa altura, foi referida a impossibilidade de proceder a qualquer alteração, sob pena de desperdiçar os fundos europeus já disponibilizados. No que toca ao parlamento e ao governo, entre 1995 e 2001 foram realizados quinze debates parlamentares que abordaram a estratégia de tratamento de resíduos urbanos, num dos quais, realizado em Maio de 1996, foi debatido o caso de Taveiro. A oposição à

⁴ Tal como é referido no Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU), até 1995, a maior parte dos resíduos urbanos produzidos em Portugal (73%) não tinham qualquer tipo de tratamento, sendo depositados em lixeiras (MAOT, 1997).

⁵ Taveiro é uma freguesia do concelho de Coimbra, cuja população ronda os 4000 habitantes.

⁶ A ERSUC – Empresa de Resíduos Urbanos do Centro – foi a empresa a quem coube gerir o sistema intermunicipal para a gestão de resíduos urbanos instalado em Taveiro.

política governamental foi conduzida, sobretudo, pelo Partido Ecologista Os Verdes. O governo defendeu a sua política, afirmando a urgência da matéria e atribuindo responsabilidades ao executivo anterior. No decorrer deste processo, a ERSUC, inicialmente constituída como uma empresa local, veio a alargar o seu âmbito, passando a gerir o sistema multimunicipal de resíduos do centro, numa área que cobre 36 municípios. Embora constituída maioritariamente por capitais públicos, o facto de grande parte da responsabilidade associada ao processo ter passado para a ERSUC ajudou ao distanciamento da população, acabando por recolocar o executivo municipal num papel de intermediário. Finalmente, a maior das associações ambientalistas nacionais acabou por apoiar a estratégia governamental como forma de garantir a criação de um sistema de recolha selectiva e evitar a opção pela incineração de resíduos urbanos.

Outras associações, no entanto, aproximaram-se mais das preocupações das populações locais, acabando por apoiá-las nas suas iniciativas.

Este caso mostra-nos uma situação em que o processo de negociação passou exclusivamente por um acordo entre governo e autarquias, ou seja, pelos órgãos eleitos e, portanto, considerados legítimos, excluindo qualquer tentativa de negociação mais alargada. A falta de transparência e de diálogo foram, por isso, elementos centrais ao longo de todo o processo. A questão do acesso à informação foi também central, tendo sido necessário o recurso à lei para fazer cumprir o direito de acesso a documentos públicos. Um dos aspectos interessantes deste caso é a forma como o argumento do acesso aos fundos europeus acabou por funcionar como um entrave a uma maior abertura e transparência.

4.2.O caso dos Organismos Geneticamente Modificados (OGMs)

O caso dos OGMs em Portugal é exemplar no que diz respeito à estratégia de manter uma questão controversa fora da agenda política nacional. Tendo havido várias tentativas para abrir um debate público nacional, a maior parte das iniciativas acabou por ser limitada no tempo e incapaz de articular os diferentes actores existentes no terreno. Trata-se de um caso muito marcado pela agenda europeia nesta matéria e pelas relações entre Europa e Estados Unidos. As questões relativas à transparência, ao diálogo, ao controlo, à partilha de poder e à consulta pública emergiram como centrais ao longo do processo.

Contrariamente ao que se passou em alguns países europeus, em Portugal, as questões relativas aos OGMs não tiveram grande eco público. A posição assumida pelos governos portugueses a este respeito parece revelar uma tentativa de evitar que a questão dos OGMs se tornasse objecto de controvérsia pública. No entanto, é possível identificar a emergência de posições contraditórias nesta matéria ao longo dos últimos anos. No início da década de 1990, foi transposta para a legislação nacional uma directiva relativa à libertação para o ambiente de OGMs para fins de investigação (Directiva 90/220/EC). Só em 1997 se assistiu à primeira manifestação, organizada pela Quercus e pela Greenpeace, contra a descarga de milho transgénico importado dos Estados Unidos no porto de Lisboa. Entre 1992 e 2003, vários debates de carácter científico e político foram realizados em torno dos OGMs e vários actores se envolveram no processo. Uma das características mais marcantes deste processo foi, precisamente, a dificuldade em fazer sair o debate do círculo dos especialistas, nomeadamente dos investigadores. Apesar de estes terem organizado algumas iniciativas de debate abertas a não especialistas, elas não chegaram a traduzir-se numa efectiva capacidade de alargar o debate a uma efectiva participação de actores para além da comunidade científica, com a excepção das ONGs ligadas ao ambiente. Uma plataforma de ONGs viria, de facto, a ser constituída – Plataforma Transgénicos Fora do Prato – , promovendo para a rua uma petição de oposição à comercialização de OGMs. No entanto, ao longo destes anos, não houve lugar a um debate público generalizado, e a capacidade de um leque mais amplo de actores sociais influenciar a agenda e as modalidades do debate público revelou-se quase inexistente. A própria cobertura mediática foi muito limitada, com excepção do ano de 1997, quando da manifestação organizada pela Quercus e Greenpeace. Em geral, as notícias sobre OGMs consistiram, sobretudo, na difusão de materiais divulgados por publicações científicas internacionais e,

ocasionalmente, notícias sobre desenvolvimentos e controvérsias neste domínio em curso noutros países ou à escala transnacional.

Em traços gerais, podemos dividir este processo em quatro fases distintas. A primeira, entre os anos de 1992 e 1997, foi caracterizada pela predominância do debate científico e pelo reconhecimento da existência do problema, com tomadas de posição distintas por parte dos intervenientes. A segunda, entre 1997 e 1999, foi caracterizada por uma intensificação da visibilidade do problema e pelo ‘acordar’ da chamada ‘sociedade civil’, SIMM, contudo, ter resultado num debate público alargado, numa mobilização visível da sociedade e na assumpção pública, por parte do Governo, de posições políticas sobre o tema. A terceira, entre Dezembro de 1999 e Janeiro de 2001, reflecte a entrada em cena do Parlamento, tendo-se realizado neste período alguns debates parlamentares em torno da questão dos OGMs. Foi nesta fase que o Conselho

Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (CNADS) em conjunto com o Conselho Económico e Social (CES), produziu um relatório sobre os Organismos Geneticamente Modificados, que procurou alargar a discussão política. Por último, a quarta fase, entre Fevereiro de 2001 e o final de 2003, foi caracterizada por um novo período de silêncio em torno destas questões.

Num processo marcado pela falta de coordenação entre os diferentes actores públicos envolvidos – assim se justifica que inicialmente um ministério tenha decidido autorizar a comercialização e o cultivo de OGMs sem que tenha havido discussão parlamentar ou pública acerca do assunto –, o relatório produzido pelo CNADS/CES e o debate que se seguiu acabaram por funcionar como a tentativa mais efectiva de promover a ‘public accountability’ ao longo de todo o processo.

4.3.O caso do novo aeroporto de Lisboa

O caso da construção de um novo aeroporto é exemplificativo de um longo processo de tomada de decisão que, tendo começado a ser discutido na década de 1960, continua ainda em aberto. Trata-se de um caso que atravessou diferentes regimes políticos e, como tal, nos permite analisar os processos de tomada de decisão e as questões relacionadas com a ‘public accountability’ à luz de diferentes culturas políticas e diferentes governos.

O enorme leque de actores envolvidos a par com a diversidade de estratégias propostas permitem-nos ter uma leitura extremamente rica de questões relativas ao acesso à informação, à transparência e à responsabilidade.

O caso incide no projecto de construção de um novo aeroporto internacional na zona de Lisboa, para substituição do actual aeroporto situado na Portela. Para além do actual aeroporto se localizar a cerca de 20 minutos do centro da cidade, o que tem levantado questões relativas ao ruído e à segurança, a expansão da sua capacidade encontra-se limitada a 14 milhões de passageiros, pelo que alguns especialistas prevêem uma rápida aproximação da saturação da sua capacidade. A discussão da possível realocação do aeroporto para um local mais adequado às futuras necessidades iniciou-se ainda sob o anterior regime, há cerca de 35 anos. Ao longo deste período, diversos estudos conduziram à selecção final de duas possíveis localizações: Ota (a Norte de Lisboa) e Rio Frio (a Sul), ambas num raio de aproximadamente 50 km.

As fases mais recentes do caso iniciaram-se no final dos anos 90, sob o Governo do Partido Socialista (PS), levando à selecção da opção Ota. Contudo esta não era considerada a solução ideal mas sim a que apresentava menos desvantagens sob o ponto de vista ambiental. Apesar de uma decisão tomada em Conselho de Ministros, o equilíbrio encontrado entre as várias posições tornou esta questão num dilema para os decisores políticos e alimentou muitas discussões no seio da comunidade científico-técnica, conduzindo a adiamentos sucessivos da fase de implementação do projecto.

Dada a complexidade da questão, os argumentos em favor da Ota estavam longe de ser aceitáveis, especialmente para os peritos não-oficiais. Para estes, o adiamento do projecto é justificável, entre outros factores, pela possibilidade de fazer melhorias de fundo na Portela que permitam operar até aos 18 milhões de passageiros, o que, por sua vez, não justificaria a sua

substituição antes de 2020. Mesmo em relatórios oficiais, como é o caso do relatório da CAIA (Comissão de Avaliação do Impacto Ambiental) de Maio 1999, as recomendações finais são claras no sentido de que ambas as possibilidades consideradas (Ota e Rio Frio) têm impactos negativos significativos, e que será necessário e conveniente proceder ao aprofundamento dos estudos já realizados.

Outra fonte de controvérsia residiu na importância das escolhas estratégicas em matéria de política dos transportes para Portugal, enquanto membro da União Europeia - o projecto está incluído no conjunto de projectos de interesse comum definidos por Bruxelas - e, simultaneamente, enquanto país Ibérico situado geograficamente na periferia da Europa. Este enquadramento europeu tem fomentado também a discussão, especialmente em torno do problema do financiamento.

Por outro lado, a alternância esquerda-direita nos sucessivos governos, a par das mudanças de orientação política e alterações na composição do Parlamento e equipas governamentais, têm tido impacto na prioridade dada ao desenvolvimento do projecto. Sob o Governo da actual coligação PSD/PP, a construção do aeroporto na Ota não é considerada uma matéria de urgência para o país, contrariamente à posição do anterior Governo Socialista (PS) que lançou a iniciativa. As recentes posições do Ministro responsável levaram a novos debates, tendo o Ministro sido solicitado por várias vezes a prestar esclarecimentos em público. Um exemplo disso é debate ocorrido em 2003 no Bombarral (localidade na proximidade da Ota), onde uma audiência composta por representantes das mais diversas associações locais questionou o Ministro durante cerca de 4 horas.

Em termos dos mecanismos de prestação de contas envolvidos neste caso são, essencialmente, as prescrições da lei que predominam, com a excepção dos aspectos ambientais. A este nível, os decisores tentam ir para além do que está regulamentado (com base nas directivas europeias), e propõem a figura dos Estudos Preliminares de Impacto Ambiental (EPIA). Os EPIA revelaram-se cruciais para o envolvimento quer dos peritos não oficiais, quer das comunidades locais e ONGs no processo de tomada de decisão, apesar da sua eficácia não poder ser provada na prática.

Por outro lado, o Parlamento teve um papel importante enquanto promotor do processo de prestação de contas. Revelou-se fundamental no esclarecimento dos cidadãos através dos debates e sessões plenárias em que o tema foi abordado e no acompanhamento do processo através da constituição duma Comissão Parlamentar para o efeito.

Os *media* (nacionais e regionais/locais) revelaram-se essencialmente veículos da informação disponível acerca das particularidades do caso, dando voz aos vários argumentos e contra-argumentos.

De salientar ainda a emergência, a partir de 1998, de três movimentos de cidadãos (Pro-Rio Frio, Pro-Ota e Pro-Portela) cujo objectivo era o de defender publicamente as suas posições e influenciar o processo de tomada de decisão. A Câmara Municipal de Lisboa e os agentes económicos do Norte são também actores importantes neste caso.

No momento actual (Março 2004), o debate público - quer através dos *media*, quer através das instituições formais como o Parlamento, ganha novamente vida com as recentes declarações do Ministro responsável pelo sector sobre o futuro do projecto.

5.- Conclusão

Os três casos analisados em pormenor revelam uma concepção da “accountability” pública em Portugal que assenta no que pode ser descrito como uma “internalização”, pelo Estado e pelos órgãos da democracia representativa, desse processo. Governo, Parlamento, Poder Local, Administração Pública e Tribunais constituem o elenco de actores relevantes neste domínio. Os cidadãos enfrentam a dificuldade de reconhecimento da legitimidade da sua acção enquanto cidadãos no sentido de aceder à informação ou de responsabilizar e pedir prestação de contas a actores públicos e privados pelas suas acções. Esse processo de prestação de contas é, na maioria dos casos, apropriado pelos actores “oficiais”. A mobilização de actores da sociedade civil em torno de problemas específicos, contudo, tem procurado abrir novos espaços

e formas de “public accountability” baseados numa maior participação e capacitação dos cidadãos. Não é ainda claro qual a configuração de processos e de espaços de “public accountability” que daqui poderá emergir.

Referências bibliográficas

- CABRAL, Manuel Villaverde (1997), *Cidadania política e equidade social em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- DIEGO, Carmen; João Arriscado NUNES; Marisa MATIAS e Susana COSTA (2003), *GMOs and Public Policy in Portugal or how not to put GMOs into Politics*. PubAcc Research Project
- JESUÍNO, Jorge Correia; Sandra CARVALHO (2003), *Portuguese Transportation Case Study: The (In)Decision about the Location of the New International Airport of Lisbon*. PubAcc Research Project.
- MAOT (1997), *Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos*. Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.
- MOZZICAFREDO, Juan (1997), *Estado providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- NUNES, João Arriscado *et al.* (2002), *Portuguese National Profile*. Pub-Acc Research Project.
- NUNES, João Arriscado; Marisa MATIAS e Susana COSTA (2003), *Household Waste Management and Public Accountability in Portugal: The Case of the Taveiro Landfill*. PubAcc Research Project.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1993b), “O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português”, *in* Santos (Org.).
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1994), *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) (1993a), *Portugal: um retrato singular*. Porto: Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* (1996), *Os Tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Afrontamento.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974), *The Modern World System*. New York: Academic Press.