

CURSO DE CAPACITAÇÃO

SISTEMA INTERMUNICIPAL DE CAPACITAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO LOCAL PARTICIPATIVA

REDE 9 - URB-AL – FINANCIAMENTO LOCAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

MÓDULO DE BARCELONA: “AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO”

DIREÇÃO/COORDENAÇÃO:

Marc Pares
Ramón Canal

EQUIPE DE INVESTIGAÇÃO:

Melissa Pomeroy
Alejandro Jurado

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

Angel Luís Aragués Martí

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE

PREFEITO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Fernando Damata Pimentel

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E INFORMAÇÃO

Maria Fernandes Caldas

SECRETÁRIA MUNICIPAL ADJUNTA DE PLANEJAMENTO

Ana Luíza Nabuco Palhano

REPRESENTANTE DO CONSELHO ACADÊMICO

Maria de Lourdes Dolabela – UFMG

COORDENAÇÃO DO PROJETO

Maria Auxiliadora Gomes – PBH

Ronaldo Luciano Costa Correia – PBH

ASSESSORIA PROJETO URB-AL

Maria do Carmo Pena – PBH

EQUIPE

Gilma Carmélia Alves Santos – PBH

Emília Carolina Gonçalves de Oliveira e Souza – PBH

Rosana Baccarini – PBH

Gerentes Regionais do OP – PBH

Gerência do Observatório do Milênio de Belo Horizonte

CADERNO DE TEXTOS

Os textos que acompanharão o curso servirão de base para o aprofundamento das reflexões, bem como discussão dos temas que serão tratados por sessão.

PRIMEIRA SESSÃO: OBSERVATÓRIOS

Texto 1:

GUIA PRÁTICA PARA A CRIAÇÃO DE OBSERVATÓRIOS LOCAIS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Este documento foi elaborado, a partir do debate suscitado pelos resultados do Grupo de Trabalho “Elaboração de uma guia de criação de um Observatório Local de Democracia Participativa”, constituído na V Conferência do OIDP (2005).

Este Grupo de Trabalho, coordenado pela cidade de Porto Alegre (Brasil), desenvolveu as suas tarefas durante os anos 2005 e 2006.

Este documento é público e esperamos que seja de enorme utilidade para todas as cidades/ regiões/ instituições que o utilizem.

Não obstante, com a vontade de continuar a aperfeiçoar os nossos trabalhos e avançando de maneira conectada, pedimos a todos os que tornem prático este documento que partilhem connosco as suas reflexões sobre a aplicabilidade, utilidade, fortalezas e debilidades dos conteúdos aqui expostos.

Para isso pedimos-lhes que enviem as suas reflexões para o e-mail **oidp@bcn.cat** ou entrem em contacto com a Secretaria Técnica através dos telefones que se encontram em **www.oidp.net**.

ÍNDICE

Que é um Observatório Local de Democracia Participativa (OLDP)?

A importância da informação e do conhecimento para os OLDP's

Como é que observa um OLDP?

Passo a passo de um OLDP

O QUE É UM OBSERVATÓRIO LOCAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OLDP)?

O OLDP entende-se como um lugar de encontro, um âmbito de interacção no qual diferentes actores possa pensar, debater, realizar consultas e propostas sobre os desafios da participação.

O espírito destes espaços não é transformar-se em estruturas tecnocráticas ou centros de documentação passivos, mas sim em plataformas activas e inclusivas.

Por isso a definição de quem são os agentes sociais que se vincularão a cada observatório local é um dos primeiros passos para concretizar as características deste. Os objectivos específicos de cada observatório e o seu próprio contexto são decisivos na definição dos actores. Mas para além desta especificidade é interessante destacar a importância da diversidade e a pluralidade na sua constituição como um elemento chave para o enriquecimento das experiências desta tarefa de observação e avaliação a desenvolver. Esta diversidade fortalece-se na medida em que as normas de funcionamento sejam o mais amplas e inclusivas possíveis para que este espaço se sinta como próprio pelo maior número de actores.

Assim podem-se distinguir três grupos de actores aos quais caberia ter em conta num modelo organizativo:

- a administração pública,
- a sociedade civil (organizada ou não), e
- o âmbito do conhecimento (centros de investigação, universidades, etc.).

O papel destes actores e a sua vinculação com o observatório, no seu carácter de sócios, colaboradores, etc., configuram a estrutura de funcionamento destes. Deste modo pode-se pensar numa estrutura básica - como a proposta no projecto UR-BAL - de carácter executivo que garanta o funcionamento do observatório. O conjunto dos actores podem estar vinculados à gestão deste espaço através de organismos de tipo autorizado (comité ou conselho), de carácter consultivo e plural no qual intervenham os actores que sejam considerados mais relevantes.

O registo, a sistematização, a análise, e a difusão da informação existente constitui um objectivo comum dos observatórios. Neste sentido é fundamental garantir a acessibilidade, actualidade e relevância da informação recolhida (acompanhamento de processos e da realidade participativa ...).

A informação é um elemento chave para aprofundar a análise e a reflexão partilhada das experiências participativas. A diversidade de experiências torna imprescindível certa organização da informação de acordo com critérios conceptuais básicos que devem ser compreensíveis e explícitos.

As tarefas de recolha e sistematização da informação podem utilizar diferentes instrumentos:

- Mapas de participação da cidade, no quais se identifiquem todos os aspectos relevantes no âmbito da participação de um município: regulação, actores, experiências, etc.
- Bases de dados de experiências, com informação sistematizada tanto qualitativa como quantitativa, incluindo exemplos de boas práticas.
- Notícias de imprensa relativas ao âmbito da participação cidadã.
- Recursos disponíveis.

O desenvolvimento do conhecimento, a avaliação das experiências e em conclusão a reflexão partilhada são objectivos fundamentais para promover a qualidade da democracia participativa.

A diversidade em temas, mecanismos, implicações e contextos é a característica dominante das experiências participativas que conhecemos. No entanto através da análise seguindo critérios comuns podem surgir orientações úteis para melhorar as práticas que desenvolvem os agentes implicados.

Esta avaliação requer:

- Uma linguagem comum relativa à participação
- Uns critérios de avaliação básicos partilhados

Definir uma terminologia comum e critérios básicos de avaliação são passos imprescindíveis para tratar experiências que se caracterizam pela diversidade. Este ponto desenvolve-se com maior profundidade no ponto III. De novo aqui será fundamental o trabalho do OIDP como âmbito no qual se possam chegar a um consenso nestes critérios.

Os observatórios constituem-se como agentes promotores da democracia participativa. Para este fim podem desenvolver diferentes actividades de difusão (através de campanhas, meios de comunicação, Internet, etc.), como também encontros e workshops. Como promotores das actividades participativas, os observatórios não devem perder a visão crítica que ajuda a inovar e a melhorar nas experiências participativas.

Os objectivos de um Observatório Local de Democracia Participativa.

- a criação de um espaço comum de interacção e intercâmbio entre os diferentes actores implicados nos processos de participação;
- a investigação, sistematização e gestão da informação relativa ao desenvolvimento das diferentes experiências participativas;
- definir os factores fundamentais que determinam a qualidade da participação cidadã, de acordo com o contexto local;
- observar e avaliar a realidade, com base nesses factores, como prática do OLDP;
- democratizar a informação, tornando-a acessível e legível;
- a análise e a avaliação das experiências participativas;
- a promoção das experiências que permitam um desenvolvimento da democracia participativa.

A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO PARA OS OLDP'S

O âmbito local é a base da observação e o que articula os elementos do conjunto de informações disponíveis. A informação deve ter uma base territorial, quer seja por bairro, distrito, região, cidade, comunidade e projecto, que teça redes.

O acesso não restringido e a legibilidade da informação e do conhecimento ao conjunto da sociedade criam as bases da equanimidade necessária à sua apropriação, sistematização e localização num espaço de memória e a construção de estratégias e políticas públicas desde cada cidadão/cidadã.

A fragmentação da informação e do conhecimento na cidade fortalece os “senhores dos territórios comunitários, académico, público”, tirando poder às iniciativas de cooperação ao redor de objectivos comuns. A articulação cooperativa entre o Poder Público, a Iniciativa Privada e o Terceiro Sector, em cada território, qualifica e reafirma a pluralidade democrática; recolhe o máximo de informação e de conhecimentos disponíveis e mobiliza o capital social ao redor de um projecto de desenvolvimento sustentável.

O conhecimento tem um carácter tácito fortemente vinculado às experiências locais. A apropriação desse conhecimento tácito e a sua transformação em insumo dependem do grau de compromisso da cidadania com a construção de indicadores que melhor expressem essa realidade. Isso requer o compromisso de todos os actores e a criação de mecanismos de apropriação deste conhecimento.

A informação e o conhecimento produzidos em cada território de uma cidade não podem ser compreendidos como um bem privado. Os OLDP deverão ultrapassar a esfera pública estatal e que se constituam através de associações e de uma rede interinstitucional que somam esforços para que os conhecimentos, dados e informações já existentes sobre o local, sejam fidedignos, unificados e articulados em sistemas de interpretação acessíveis a toda a população.

A informação com carácter territorializado é de fundamental importância, pela capacidade de produção e prospecção de dados ao menor nível geográfico possível, com o objectivo de uma futura agregação em níveis mais amplos. Assim, se abrem possibilidades de análises territoriais.

Também a dimensão georeferenciada da informação em níveis geográficos específicos de cada local e, se é possível, em unidades geográficas menores. Este instrumento permite a produção de mapas temáticos, outorgando um papel pedagógico à participação activa do cidadão e da cidadã. A prospecção, organização, análises e disseminação das informações requerem a constituição de um sistema de informação capaz de integrar as bases de dados gerais nas esferas públicas institucionais e não- institucionais, e a criação de um Conselho Gestor de Informações.

Para a divulgação do OLDP sugere-se a constituição de uma web. A sua navegabilidade necessita ser amigável e adaptada à cultura local. É fundamental que a constituição do portal esteja integrada no contexto maior dos projectos de Tecnologia da Informação e Comunicação Local.

COMO É QUE OBSERVA UM OLDP?

A grande variedade nos tipos e metodologias de avaliação (qualitativa e quantitativa, de processos e de resultados, interna e externa, etc.), demonstram que também não existem tipos ideais de avaliação que sejam aplicáveis a todos os casos. Por tanto resulta fruto do acaso a tarefa de definir parâmetros simples que sirvam para todas as experiências participativas e tipos de avaliação.

Cada experiência não se desenvolve no vazio mas sim num contexto ou ambiente determinado que influi e pode ter um impacto positivo ou negativo sobre esta. Pode-se distinguir factores contextuais de tipo político, cultural, económico, histórico, etc. Assim por exemplo num processo participativo podem influir os níveis de centralização ou descentralização do sistema político, o nível de receitas económicas da população, a capacitação da população de referência, etc. Os assuntos ou temas que se tratem em cada processo dependerão em grande medida destes factores contextuais que determinarão a relevância ou matizes especiais que possam ter.

No entanto existem algumas pautas que podem ajudar a definir critérios partilhados para realizar uma avaliação e que tentamos resumir a seguir.

Os âmbitos da Participação: a amplitude do olhar

- a) Igualdade: Até que ponto se alcançou uma sociedade igualitária, redistribuindo oportunidades e recursos a favor dos sectores socialmente excluídos?
- b) Cidadania: Alcançámos uma sociedade crescentemente participativa e crítica?
- c) Confiança: Houve estímulos para se que produzam novas relações e articulações mais cooperativas e solidárias entre o poder público, a iniciativa privada, o terceiro sector, cidadãos voluntários e o conjunto da cidadania de cada comunidade local, ao redor de objectivos comuns de desenvolvimento local?
- d) Eficácia: Desenvolvem-se acções capazes de responder às procuras da maioria da cidadania? Estas acções produzem impactos sobre a qualidade de vida das pessoas e reduzem o grau de vulnerabilidade social?
- e) Observam-se impactos sobre a eficácia, a descentralização, territorialização, co-responsabilidade, transversalidade, sustentabilidade, empoderamento cidadão e transparência na gestão municipal e no funcionamento da rede de participação social, em direcção a um modelo convergente de práticas de governo, de políticas públicas e de participação?

Estes fins são orçamentos normativos básicos que servem de guia para avaliar os processos participativos. Quando se analisa um processo perguntamo-nos portanto e que em que medida se fortaleceram estes objectivos, ou quais são os instrumentos mais adequados para a consecução destes fins.

Mas estes grandes objectivos da participação têm múltiplas dimensões que é necessário delimitar em critérios e aspirações normativas mais específicos e concretos.

Estes critérios mais específicos fazem referência a quatro âmbitos básicos da participação:

- Quem participa
- Como se participa
- Sobre o que se participa
- Que consequências tem a participação

Os elementos prévios de estudo: o contexto do olhar

Previamente a qualquer avaliação devem identificar-se uma série de elementos que irão condicionar a óptica, através da qual se leva a cabo a avaliação. Assim, antes de começar uma avaliação deveríamos identificar, como mínimo, as seguintes características da experiência:

- a) O contexto
- b) O âmbito temático
- c) O âmbito territorial

- d) Os colectivos participantes
- e) O tipo de avaliação

Os objectos de estudo: as escolhas do olhar

Quando falamos de avaliação da participação cidadã, podemos referir-nos a diferentes objectos a ser avaliados. A partir da reflexão do conjunto dos sócios dos Observatórios Locais, chegou-se à conclusão que os objectos a serem conhecidos por parte dos OLDP'S são os seguintes:

- a) As experiências participativas
- b) Os actores sociais
- c) As políticas públicas
- d) O sistema estável de participação
- e) Os impactos sociais e na gestão

A tipologia dos objectos de estudo: a diversidade do que se vê

- a) Os Processos: são todas as acciones encadeadas ou sequenciais que se executam durante um tempo determinado por actores organizados, institucionais e sociais em coordenação com um governo municipal ou local.
- b) O Âmbito Jurídico: é qualquer normativa destinada a institucionalizar, ordenar, fortalecer ou promover a participação da cidadania e/ou as suas organizações na gestão municipal e/ou na vida da comunidade em geral.
- c) Os Espaços: são todos os âmbitos e organismos, nas quais se materializam e estabelecem práticas participativas que permitem a incidência da cidadania e/ou as suas organizações na gestão municipal e/ou na vida da comunidade em geral.
- d) Os Mecanismos: são todos os meios, ferramentas e/ou instrumentos que permitam a realização e o desenvolvimento de práticas participativas entre actores institucionais, e organizacionais sociais que se inter-relacionam na gestão pública municipal ou local.

Quem e como se gere um OLDP?

- a) Organismo Deliberativo: o carácter deliberativo poderá estar associado à análise dos temas/indicadores disponíveis no OLDP. A sua composição poderá integrar actores públicos, privados, do terceiro sector, do voluntariado, com reuniões abertas a todos os cidadãos e cidadãs e as decisões serão tomadas com base na cooperação e no consenso.
- b) Organismo Coordenador e Técnico: articula e viabiliza a realização de estudos, a partir dos temas/indicadores deliberados pelo organismo consultivo.

Que produtos pode produzir um OLDP?

- a) Estudos, projectos de investigação, sugeridos e/ou produzidos pelos actores sociais envolvidos no OLDP ou pelas instituições locais.
- b) Caixa de Ferramentas Local de avaliação dos processos participativos.
- c) Mapa Social: Diagnóstico periódico das condições de vida da população e da cidade como um todo; diagnóstico das desigualdades existentes entre as diferentes regiões/bairros da cidade, mobilidade espacial, entre outros estudos.
- d) Mapa Socioeconómico: Levantamento do nível de emprego, rendimentos, contexto socioeconómico; estudo de indicadores multidimensionais de pobreza.
- e) Mapa do Associativismo: Levantamento de base georeferenciada das organizações da sociedade civil (mapa das associações comunitárias, cooperativas, etc.).
- f) Mapa da Infra-estrutura: Levantamento da infra-estrutura e equipamentos públicos, habitação.
- g) Mapa da Democracia Participativa: Evolução do número de participantes e perfil socioeconómico destes, características e atendimento dos pedidos.
- h) Mapa da Inclusão / Exclusão Social: Disponibilidade de informação sobre as condições de vida e vulnerabilidades sociais das regiões da cidade.

i) Mapa das Metas do Milénio: Produção dos indicadores municipais e intramunicipais relacionados aos principais objectivos das Metas do Milénio.

PASSO A PASSO DE UM OLDP

- a) Constituição de um grupo de trabalho com representantes dos diferentes sectores da sociedade, com o propósito de elaborar um projecto de Observatório e discutir as primeiras contribuições e propostas.
- b) Apresentação, discussão e validação do projecto de OLDP com representantes da sociedade, em especial, os organismos de participação instituídas.
- c) Constituição de um organismo consultivo e deliberativo que se reunirá periodicamente, composta por representantes da sociedade (conselhos, meios de comunicação, universidades, entre outros), realizando reuniões abertas e apontando temas relevantes que necessitam ser aprofundados.
- d) Capacitação dos agentes públicos e lideranças comunitárias.
- e) Apresentação das informações, indicadores existentes e de estudos já concluídos. Esta prestação deverá ocorrer nas comunidades de acordo com a regionalização local, envolvendo o governo e a comunidade.
- f) Construção de indicadores, com o objectivo de levar ao conhecimento da população os indicadores sociais tradicionais, captar a sua percepção sobre eles, discuti-los, melhorá-los e, se é possível, gerar novos indicadores que tenham em conta a percepção dos habitantes acerca da realidade em que vivem.
- g) Apresentação e discussão de uma proposta de sistema de indicadores e índices nas comunidades.

Texto 2;

GUIA PRÁTICO PARA A AVALIAÇÃO DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Este documento foi elaborado, com o apoio do Instituto de Governo e Políticas Públicas, da Universidade Autónoma de Barcelona, a partir do debate suscitado pelos resultados do Grupo de Trabalho constituído na V Conferência do OIDP (2005).

O Grupo de Trabalho “Elementos comuns para a definição do objecto de estudo dos OLDP: âmbitos, indicadores e índice” coordenado pela cidade de Donostia - San Sebastián - desenvolveu as suas tarefas durante os anos 2005 e 2006.

Este documento é público e esperamos que seja de enorme utilidade para todas as cidades/ regiões/ instituições que o venham a utilizar.

Não obstante, com a vontade de continuar a aperfeiçoar os nossos trabalhos e avançando em conjunto, pedimos a todos os que utilizem este documento na avaliação de alguma prática participativa que partilhem connosco as suas reflexões sobre a aplicabilidade, utilidade, fortalezas e debilidades dos conteúdos aqui apresentados.

Para isso pedimos-lhes que enviem as suas reflexões para o email **oidp@bcn.cat** ou se ponham em contacto com a Secretaria Técnica através dos telefones que aparecem em **www.oidp.net**.

ÍNDICE

Introdução

1. O que é que avaliamos
2. O quadro conceitual partilhado
3. Tensões e debates abertos

A Caixa de Ferramentas

4. Elementos prévios à avaliação
5. Critérios de avaliação dos processos participativos
 - A. *Critérios relacionados com a coordenação do processo*
 - B. *Critérios relacionados com quem participa*
 - C. *Critérios relacionados com a temática do processo de participação*
 - D. *Critérios relacionados com as formas de participação*
 - E. *Critérios relacionados com as consequências do processo*
6. Quadro resumo de critérios de avaliação
7. Alguns elementos metodológicos

Bibliografia e documentação própria utilizada

Anexo I : Tabela Resumo

INTRODUÇÃO

O nosso compromisso como projecto subsidiado pelo programa de cooperação descentralizada entre a Europa e a América Latina era, a constituição de nove Observatórios Locais de Democracia Participativa (OLDPs) e a criação de uns indicadores de avaliação da qualidade das experiências participativas nas nossas cidades, sempre com o objectivos para poder melhorar para um protagonismo maior dos cidadãos e cidadãs no governo das cidades.

Durante este processo detectámos a necessidade de irmos para além do objectivo inicial, pois partilhamos a ideia de que a tarefa de constituir um OLDP como espaço de interacção e avaliar a participação a nível local é mais complexa do que a simples aplicação de um conjunto de indicadores. A razão disto é que o objectivo final, não o esqueçamos, é melhorar a participação, e vemos que é necessário avaliar o que fazemos para o podermos melhorar.

Embora saibamos que as estratégias de avaliação e os instrumentos disponíveis são muitos e diversos, e que as perguntas que envolvem a avaliação são por sua vez, complexas, enquanto se movem em registos diferentes: o que é que se avalia, para que se avalia, como é que se avalia, quem avalia. Uns planos são mais políticos e outros mais instrumentais ou metodológicos.

Como fruto desta reflexão detectamos a necessidade de instrumentos de avaliação mais completos e mais vastos do que uma simples bateria de indicadores. Por isto é que concordamos centrar-nos na criação de uma “Caixa de Ferramentas”, onde estivessem incorporados diferentes critérios de avaliação, indicadores ou possíveis aspectos a avaliar em cada critério e diversas metodologias para levar a cabo a avaliação na forma mais adequada, de acordo com as características e os objectivos de cada um dos casos.

Esta Guia Prática, não pretende ser um sistema integral, completo e fechado para avaliar processos participativos.

Esta Guia Prática o que pretende é oferecer um conjunto de ferramentas que possam ser úteis na avaliação de diferentes processos participativos; entendendo que em cada processo seleccionar-se-ão (ou ampliar-se-ão) os critérios para a avaliação, os aspectos a avaliar e as metodologias a serem utilizadas, de acordo com os objectivos do processo, os objectivos da avaliação e as características quer do processo avaliado quer da realidade social onde se desenvolve.

O documento estrutura-se do seguinte modo:

Antes de apresentar as ferramentas de avaliação, consideramos importante colocar-nos nos principais debates ao redor da avaliação.

Em primeiro lugar devemos definir **o que é que avaliamos** dentro do vasto espectro de objectos de estudo dos OLDPs.

Para concretizar o nosso objecto de estudo, achamos que é importante ressaltar o nosso **quadro conceptual partilhado**: algumas das ideias que guiam as nossas acções de avaliação.

No entanto, também partilhamos dúvidas, e mantemos algumas **tensões e debates abertos**, e foi nossa vontade deixar constância destes, no presente documento.

Estes três capítulos (que é o que avaliamos, o quadro conceptual partilhado e as tensões e debates abertos) constituem o bloco introdutório deste documento.

Num segundo bloco, chamado *Caixa de Ferramentas*, apresentam-se as **ferramentas de avaliação**. Este bloco está dividido nos capítulos a seguir apresentados:

1. Os **elementos prévios à avaliação** são aqueles que devem ser considerados antes da avaliação e tentam abranger a diversidade de situações, contextos, objectivos e temas à volta dos quais se proponha realizar uma avaliação.
2. Os **critérios de avaliação** são os critérios consensuais pelos sócios do projecto e referem-se a cinco âmbitos dos processos (a coordenação do processo, quem é que participa, sobre o que é que se participa, como é que se participa e as consequências da participação). No capítulo correspondente a cada um dos cinco âmbitos descreve-se em que é que consiste o critério (a que se aspira) e como é que se pode fazer uma avaliação.
3. **Alguns dos elementos metodológicos**, onde se recolhem brevemente algumas das metodologias de avaliação propostas.

Por último, uma *Tabela resumo* oferece uma síntese dos diferentes critérios e indicadores propostos com as respectivas metodologias que podem ser utilizadas na avaliação de cada um deles.

1. O QUE É QUE AVALIAMOS

Quando falamos de avaliação da participação cidadã podemos avaliar diferentes objectos. A partir da reflexão do conjunto de sócios dos Observatórios Locais chegou-se à conclusão que os objectos a serem conhecidos por parte dos OLDPs podem ser os a seguir discriminados:

- > As políticas públicas
- > O sistema estável de participação
(quadro jurídico e órgãos)
- > Os processos participativos
- > Os mecanismos de participação
- > Os actores sociais e a participação não institucional

Este todo este leque de possíveis objectos a serem observados (avaliar) existe um factor altamente condicionante para decidir o que é que vamos a avaliar: o *factor de escala*.

Não é o mesmo avaliar um processo particular de participação do que avaliar a participação numa grande política pública ou a participação no conjunto de uma cidade.

Este documento pretende abranger âmbitos dos diferentes objectos de estudo dos OLDPs mas centra-se, principalmente, na análise dos processos participativos. Os processos participativos foram o principal campo de trabalho dos OLDPs. Representam, para além disso, o âmbito não qual nos é mais fácil sistematizar e sintetizar determinados elementos relativos à avaliação.

Centramo-nos assim em oferecer uma série de critérios e metodologias para a avaliação de processos participativos. Isto não quer dizer que outros possíveis objectos de estudo não sejam significativos quando falamos de participação da cidadania em política; simplesmente excluíram-se deste documento para reduzir o grau de complexidade da análise.

Não obstante, entendemos que os critérios aqui apresentados são úteis para abranger, nalguma medida, o resto de âmbitos de participação aqui tratados.

2. O QUADRO CONCEITUAL PARTILHADO

Antes de apresentar as ferramentas de avaliação, achamos importante ressaltar o nosso quadro conceptual, algumas ideias que orientam as nossas acções de avaliação. São as seguintes:

a) A avaliação é um **processo** (não é um momento pontual mais ou menos relevante e transcendente) que se fundamenta no conhecimento da prática através da sistematização de informação e o debate entre **actores diversos** dessa prática; que está presente desde o início. Assim, no processo de avaliação podem intervir uma pluralidade e extensão de actores tão ampla quanto a pluralidade dos actores que fazem parte da prática em si. Inclusive pode ser mais vasta quando se convida a participar na avaliação agentes “externos” à prática. Como conclusão, estamos a falar de **processos participativos de avaliação**.

b) Podem distinguir-se diferentes níveis ou momentos técnicos e políticos de avaliação em função de quem a protagonize, a encarregue ou participe, e em função, também, do que se queira avaliar, os métodos a utilizar, os objectivos previstos... Tudo isto deriva num argumento: que por um lado é impossível um tipo de avaliação que os abranja a todos, em todas as suas dimensões, momentos ou níveis (substantivo, relacional, operativo ou intermédio, técnico, político, etc.), e que, portanto, se torna difícil pensar numa proposta apriorística e fora de contexto, que sirva para todos e em qualquer momento, do planeamento avaliativo e do instrumental a utilizar. Este modo de operar poderia supor às vezes um constrangimento.

c) Pode-se trabalhar e deve-se trabalhar com abordagens metodológicas complexas e complementares (multi-estratégicas) que ponham em relação metodologias de **avaliação quantitativa, qualitativa e participativa**.

d) Neste contexto, os Observatórios Locais de Democracia Participativa deveriam ser entendidos como um **lugar de encontro**, um âmbito de interacção onde os diferentes actores possam reflectir, debater, realizar consultas e propostas sobre os desafios da participação. O espírito destes espaços não é o de se transformarem em estruturas tecnocráticas ou centros de documentação passivos, mas sim em plataformas activas e inclusivas.

e) Em definitiva, os OLDP devem constituir-se como agentes promotores da democracia participativa.

f) Se os OLDP acabam por ser **lugares de encontro e debate** entre diferentes actores, se querem ser **promotores e não apenas** observadores passivos, e se assumimos que estamos num momento de incerteza e inovação na matéria que estamos a tratar, parece aconselhável pensar na configuração de um sistema de avaliação que se componha de instrumentos diversos e se fundamente em estratégias metodológicas plurais sobre a base de um quadro conceptual e operativo comum.

3. TENSÕES E DEBATES ABERTOS

Ao mesmo tempo que fomos capazes de consenso sobre um quadro conceptual para a avaliação, não podemos ignorar algumas “tensões” que a nossa tarefa tem intrínsecas.

Pensamos que é honesto explicitá-las para tê-las sempre em conta nos nossos debates e reflexões:

a) **Entre a necessidade de avaliar e a falta de uma finalidade clara (para quê?) da avaliação.** Temos a necessidade de avaliar.

Para além do compromisso adquirido relacionado com o projecto Urb-al, e dado também esse compromisso. Mas ao mesmo tempo que vemos clara essa necessidade faltam-nos também respostas claras à pergunta de para que o queremos fazer. Para onde é que focalizamos concretamente a avaliação? Queremos avaliar para melhorar as nossas práticas ou queremos avaliar para fazer um ranking de cidades participativas? Queremos avaliar para estabelecer “filtros de qualidade” sobre o que é e o que não é autêntica participação cidadã ou inclinamo-nos pelo estabelecimento de critérios guia com os quais cada cidade e cada prática possam orientar as suas estratégias metodológicas?

b) **Entre fixar a atenção nas políticas ou nos instrumentos com que estas possam operar.** Este dilema ou tensão tem a ver com o “porquê” da avaliação mais do que com o “para quê”. Poderíamos fixar a atenção nas políticas públicas substantivas: urbanismo, educação, saúde, regeneração urbana, etc., e estabelecer avaliações, estudos, indicadores ou o que quer que seja que nos diga até que ponto estas políticas incorporam participação; ou podemos optar por centrar a nossa atenção em ver até que ponto determinadas experiências ou instrumentos de participação têm ou não qualidade nelas próprias.

c) **Entre os indicadores como instrumentos e os indicadores como finalidade.** A cavalo entre o “quê” e o “como” aparece a tensão entre um objectivo: avaliar práticas e políticas com uma dada finalidade, e uma coisa que, mais do que um objectivo parece às vezes um “objecto sonhado”: a possibilidade de dispor de indicadores “relevantes, válidos, mensuráveis, sensíveis, compreensíveis e comunicáveis, realistas e contrastados” sobre a democracia participativa. Neste sentido não nos esqueçamos que “os indicadores são ‘indicativos’ de alguma coisa que costuma ir para além do próprio indicador. As avaliações — e os processos no seu conjunto desvirtuam-se quando, em lugar de trabalhar para alcançar objectivos, fazem-se para satisfazer indicadores”.

d) **Entre a necessidade de conhecimento e o desconhecimento: a tensão que gera a incerteza.** Estamos metidos numa matéria na qual nem nós nem os nossos ambientes institucionais, políticos e técnicos, estamos suficientemente acostumados, pois movimentamos-nos em territórios de inovação democrática e de inovação na gestão pública. Com frequência, devemos fixar objectivos participativos, e validar instrumentos e metodologias para os conseguir, e nem sempre temos suficiente segurança no que estamos a fazer, e sentimos que nos falta mais rodagem, mais experiência individual e colectiva. Isto conduz-nos a pensar que é necessário arriscar, ensaiar coisas, aceitar provas e erros, construir aos poucos, e sobre a prática, sistemas de avaliação. Mas por outro lado queremos contar com instrumentos de avaliação que não dêem lugar a dúvidas: os quantitativos!

e) **Entre a amplitude da realidade à qual nos referimos (ao falar e escrever) e o que realmente podemos abranger (ao fazer, ao praticar)** Construimos o discurso desde conceitos que são maiúsculos, que abrangem uma realidade conceptual e politica vastíssima (Democracia Participativa, Participação Cidadã, Cidadania, e outros do mesmo estilo) e também encontramos com que a nossa realidade, o ambiente onde nos movimentamos, aquilo que somos capazes de operativizar e pôr em prática -com as suas dificuldades, resistências, contradições e limitações podendo ser e significar uma grande mudança em relação às formas tradicionais de fazer e ao quanto custa mudá-las, não nos parece que tenha o potencial social suficiente, colectivo ou institucional como para que possa ser registado por um “sismógrafo” que não esteja um pouco “manipulado”.

A CAIXA DE FERRAMENTAS

4. ELEMENTOS PRÉVIOS À AVALIAÇÃO

Previamente a qualquer avaliação devem-se identificar *uma série de elementos que vão condicionar a óptica desde a qual se leva a cabo*. Assim, antes de começar uma avaliação deveríamos identificar, como mínimo, as seguintes características do processo/experiência:

- > O contexto
- > O âmbito temático
- > O âmbito territorial
- > Os objectivos
- > Os colectivos participantes
- > O tipo de avaliação

O contexto

O contexto social, económico e político onde se desenvolve uma experiência participativa resulta de grande relevância para compreender e analisar muitos dos resultados da sua avaliação.

Em função do contexto os objectivos de um processo podem ser muito diferentes e os critérios de avaliação também.

O âmbito temático

Há experiências participativas sectoriais e outras globais ou integrais.

Em função do tema que se trate e, sobretudo, em função do carácter mais ou menos integral deste, os critérios de avaliação também serão diferentes.

O âmbito temático sobre o qual se participa condiciona muitos elementos da avaliação. Assim, por exemplo, em processos temáticos muito específicos pode que não faça sentido avaliar a diversidade dos participantes porque os participantes potenciais são, pela mesma natureza do processo, um colectivo homogéneo.

O âmbito territorial

Há processos que se desenvolvem em âmbitos municipais e outros em âmbitos mais locais como podem ser os conselhos ou os bairros. Este elemento também condicionará a avaliação do processo, ao mudarem os participantes potenciais.

No caso dos processos mais globais dever-se-á ter em conta, por exemplo, a diversidade territorial dos participantes, coisa que não tem sentido em processos mais locais.

Os objectivos

Qualquer avaliação deverá ter muito em conta os objectivos do processo avaliado, pois e em muitos dos casos não fará sentido avaliar um processo com critérios que se referem a objectivos que o próprio processo não se propõe.

Embora haja alguns critérios mínimos que deveriam ser avaliados em todos os processos, há muitos outros que apenas tem sentido avaliá-los quando fazem parte dos objectivos do processo.

De facto, face a uma avaliação ideal o próprio projecto deveria fixar à *priori* quais serão os objectivos que se avaliarão para, à *posteriori*, poder avaliar se se cumprem ou não.

Os coletivos participantes

Não todos os processos se dirigem aos mesmos participantes. Há processos que se dirigem só às associações, outros que se dirigem à cidadania não organizada, alguns que se dirigem a colectivos específicos da população (como mulheres, meninos e meninas, população indígena, etc.), alguns que incorporam técnicos e políticos, outros que não, etc.

Em função de quais sejam os participantes aos quais se destina o processo, os critérios de avaliação serão uns ou outros.

Tipo de avaliação

Existem diferentes tipos de avaliação de processos participativos e diferentes metodologias para as levar a cabo. Este documento pretende oferecer só algumas.

Antes de começar a avaliação de um processo participativo é importante decidir qual é o tipo de avaliação que se deve fazer. Neste sentido, é importante *distinguir entre as avaliações internas e externas* e decidir em que grau os participantes do processo serão também partícipes da sua avaliação.

Orientar a avaliação para metodologias mais qualitativas e participativas pode ser uma boa forma de ultrapassar muitas das limitações com as quais nos encontramos sempre que tentamos avaliar desde metodologias estritamente quantitativas.

Assim, dificuldades como a falta de dados, a falta de contagem ou a pouca fiabilidade de alguma informação, pode ser ultrapassada através destas outras metodologias que nos podem permitir avaliar a participação cidadã desde outras ópticas. Ao mesmo tempo, não *devemos esquecer que a avaliação participativa conta com o importantíssimo valor acrescido de envolver os e as participantes de um processo, bem como os representantes políticos e quadro técnico, na própria avaliação, facto que nos permite melhorar a participação a partir da própria experiência dos participantes* ao mesmo tempo que se legitima quer o processo avaliado como a avaliação e as melhoras incorporadas a partir dessa avaliação.

5. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS

A seguir apresentam-se uma série de critérios de avaliação pensados para processos participativos. Em função do grau de profundidade com que se queira avaliar um processo poder-se-ão utilizar mais ou menos dois critérios propostos e, para cada um deles, poder-se-á realizar uma ou outra metodologia, requerendo cada uma delas diferentes recursos e proporcionando-nos um diferente grau de profundidade analítica.

Assim, seleccionar todos ou alguns dos critérios aqui propostos e avaliá-los com uma ou outra das metodologias que se propõem não dependerá apenas do contexto e das características do processo mas também dependerá dos recursos que possamos destinar para os efeitos. *Se avaliamos muitas experiências ao mesmo tempo deveremos partilhar os recursos e isso fará com que diminua o grau de profundidade com que analisaremos cada uma delas.*

Em cada critério proposto descreve-se em que consiste (a que aspira) e como é que se pode fazer a sua avaliação.

Ao vermos em que é que consiste o critério poderemos decidir se tem sentido ou não aplicá-lo para avaliar os nosso/s processo/s. Se o decidimos aplicar, então deveremos escolher uma ou algumas das metodologias que se propõem para avaliar o grau de cumprimento do critério em questão. Os critérios foram estruturados da seguinte forma:

Critérios relacionados com:

- A. a coordenação do processo
- B. quem é que participa
- C. sobre o que é que se participa
- D. como se participa
- E. consequências / resultados do processo

A. CRITÉRIOS RELACIONADOS COM A COORDENAÇÃO DO PROCESSO

- > Consenso
- > Transversalidade
- > Iniciativa e liderança
- > Integração no sistema participativo municipal
- > Claridade dos Objectivos
- > Planificação e recursos

1. Consenso

Em que é que consiste: Um processo no qual há um grande consenso sobre a sua necessidade e a sua metodologia tem mais possibilidades de sucesso que um processo quando questionado, quer seja desde os âmbitos político, técnico ou social.

Como avaliá-lo:

a) **Aceitação política**

Identificar se o processo é aceite por todas as forças políticas do município e se há ou não algum grupo político que se oponha ao processo.

- Para fazer esta avaliação pode ser útil ter elaborado um sociograma.
- Também se pode obter esta informação através de entrevistas aos diferentes grupos políticos ou a informantes chave.

Outra forma de obtermos a informação é através de grupos de discussão plurais.

b) **Aceitação social**

Identificar se o processo é aceite por todos os colectivos e grupos sociais relevantes para o processo e se há ou não há algum colectivo ou organização que se oponha ao processo.

- Para fazer esta avaliação pode ser útil elaborar um sociograma.
- Também se pode obter esta informação através de entrevistas a informantes chave. Outra forma de obter a informação é através de grupos de discussão plurais.
- Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

c) **Aceitação técnica**

Identificar se o processo é aceite por todos os técnicos e técnicas municipais relevantes para o processo e se há ou não algum técnico/a que se oponha ao processo.

- Para fazer esta avaliação pode ser útil ter elaborado um sociograma.
- Também pode-se obter esta informação através de entrevistas aos técnicos municipais ou a informantes chave.

Outra forma de obter a informação é através de grupos de discussão internos.

- Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

2. Transversalidade

Em que consiste: *Os processos que conseguem um trabalho interno transversal, a envolver as diferentes áreas relevantes para o processo quer ao nível técnico quer política, são processos mais eficientes, ao mesmo tempo que se reduzem as resistências à implementação dos resultados. A transversalidade é em especial importante quando o processo é liderado pela Área de Participação e tem consequências substantivas noutras áreas. Também é importante quando o âmbito substantivo tem um carácter integral e requer o envolvimento de diferentes áreas.*

Como avaliá-lo:

a) Grau de envolvimento das diferentes áreas políticas e técnicas

Analisar o grau de implicação das diferentes áreas políticas e técnicas relevantes para o processo

- Em primeiro lugar é necessário identificar quais são as áreas relevantes para o processo, de acordo com o âmbito substantivo e os seus objectivos.
- Pode-se obter a informação através da identificação da presença ou ausência destas áreas nos diferentes órgãos e espaços de participação eu/ou através da análise dos seus contributos no processo.
- Também se pode obter a informação através de entrevistas aos diferentes técnicos e políticos ou mediante grupos de discussão internos.
- Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

b) Espaços de transversalidade

Analisar se no planeamento do processo se pensou em espaços de trabalho transversais o objectivo dos quais é pôr em relação as diferentes áreas envolvidas no processo.

- Analisar como é a transversalidade destes espaços; se é só informativa (a área que lidera o processo informa o resto) ou se se trata de espaços de co-decisão e co-gestão do processo a partir das diferentes áreas implicadas. Esta última situação garante um maior grau de transversalidade e de eficiência.
- Pode-se realizar a avaliação através de grupos de discussão ou workshops internos ou através da análise do projecto.

3. Iniciativa e liderança

Em que consiste: Um processo participativo pode *ser iniciativa de diferentes actores*: pode ser iniciativa do *governo*, de uma *área específica do governo*, de *algum/a técnico/a*, da *oposição*, de *alguma associação*, da *cidadania não organizada*, etc.

A iniciativa condiciona o desenvolvimento do processo mas não deveria afectar a sua qualidade democrática.

Em geral os processos que provêm da iniciativa cidadã geram uma maior confiança e têm mais hipóteses de serem processos de sucesso com maiores níveis de participação.

Em qualquer um dos casos, a *iniciativa deve ser liderada politicamente*. Só através de uma liderança política sólida um processo participativo será um processo legitimado institucionalmente. Esta condição é indispensável para que os resultados do processo sejam implementados e, portanto, para o processo ser eficaz.

No entanto, embora seja necessária uma liderança política sólida, a existência de um grupo promotor plural que co-lidere ou coordene o processo pode dotá-lo de uma maior eficácia e coerência, tornando-o ao mesmo tempo mais próximo às dinâmicas reais do município. Partilhar a liderança do processo garante que este seja mais plural e transparente, ao mesmo tempo que facilita a neutralidade na sua coordenação.

Como avaliá-lo:

a) Iniciativa

Identificar que actor ou actores promoveram o desenvolvimento do processo participativo.

- Esta informação pode obter-se através de entrevistas a informantes chave do processo. É importante obtermos a informação através de mais de uma fonte pois alguns actores podem tender à apropriação da iniciativa do processo.

- Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

b) Liderança

Identificar a existência de responsáveis políticos certos que se responsabilizem do processo.

- Esta informação pode obter-se através de entrevista aos responsáveis do projecto.

c) Grupo promotor plural

Identificar a existência de um grupo promotor do processo e analisar a sua pluralidade.

- Um grupo promotor plural é um grupo reduzido formado por actores diferentes (políticos/as, técnicos/as e cidadãos/ãs) que tem como função fazer com que o processo adiante à procura da sua máxima extensão.

- No caso deste grupo existir, deveria ser analisado o seu papel no processo e validar que realmente tem atribuídas funções de releve.

- Para a análise da pluralidade, o sociograma pode ser uma ferramenta de ajuda.

- A análise das funções e a pluralidade do grupo promotor, se existir, é preferível que seja realizado de forma externa.

- Pode ser útil que o grupo promotor, no caso de existir, realize alguma sessão de auto-avaliação do seu funcionamento ao longo do processo.

4. Integração no sistema participativo municipal

Em quê consiste: Alguns municípios têm um sistema de participação mais ou menos estável. Nestes casos, convém analisar até que ponto o processo avaliado se integra ou não neste sistema participativo. Os processos participativos de um determinado município não têm porque derivar-se sempre do seu sistema estável de participação. No entanto, *convém que sejam coerentes com ele e, na medida dos possíveis, se integrem e se coordenem para não se duplicarem os esforços e assim não saturar o potencial participativo da cidadania.* Neste sentido, pode ser útil aproveitar os órgãos e estruturas de participação já existentes no município.

Como avaliá-lo:

a) Relação com outros processos do município

Analisar qualitativamente como se relaciona o processo avaliado com outros processos do mesmo município.

- Pôr especial atenção sobre se existe ou não algum tipo de coordenação entre os diferentes processos.
- Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

b) Uso de órgãos ou estruturas existentes

Identificar se o processo avaliado aproveita órgãos ou estruturas participativas já existentes no município.

Analisar qualitativamente a operatividade deste aproveitamento de estruturas e identificar, se as há, as dificuldades ou inconvenientes surgidos fruto deste aproveitamento.

- Para fazer a avaliação pode ser útil trabalhar com um grupo de discussão com os participantes nestes órgãos e estruturas.
- Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

5. Claridade dos objectivos

Em que consiste: Os objectivos de um processo participativo devem ser claros para facilitar a tarefa tanto dos/as gestores do processo como dos/as participantes.

A claridade nos objectivos dota o processo de coerência e transparência.

É fundamental que os objectivos do processo estabeleçam os seus limites, evita-se assim gerar falsas expectativas.

Para além da análise dos objectivos, também é importante avaliar até que ponto os objectivos iniciais foram utilizados como elementos guia do processo e até que ponto os resultados do processo respondem aos objectivos iniciais.

Como avaliá-lo:

a) Análise de objectivos

Identificar os objectivos do processo, se é que os há, e analisar a sua claridade.

- Uma boa maneira de obter esta informação pode ser através das e dos participantes do processo, quer seja via questionários ou via workshops de avaliação.

b) Cumprimento dos objectivos

Analisar o grau de cumprimento dos objectivos propostos. Em caso negativo, analisar as causas pelas quais não se cumpriram.

- Uma boa maneira para obter esta informação pode ser através dos participantes do processo, quer seja via questionários ou via workshops de avaliação.

Também pode ser útil uma auto-avaliação em grupos de discussão internos.

6. Planificação e recursos

Em que consiste: A participação não se improvisa, e portanto convém planificar todo o processo participativo, identificando as suas fases e o seu cronograma.

A planificação permite prever as dificuldades, organizar a participação, oferecer uma maior qualidade no processo e garantir uma maior transparência.

Ao mesmo tempo, quando se pensa um projecto tem-se que prever os recursos económicos e técnicos que serão necessários.

Um processo poderá obter uma maior qualidade quando os recursos económicos e técnicos sejam adequados aos objectivos propostos.

Como avaliá-lo:

a) **Análise da planificação e do seu cumprimento**

Identificar se existe ou não uma planificação do processo.

Analisar qualitativamente a planificação. Uma boa planificação deve discriminar os elementos a seguir:

- > Os objectivos do processo
- > As fases
- > O cronograma
- > As tarefas previstas para cada fase
- > Os elementos de difusão
- > Os recursos necessários para cada fase e para o conjunto do processo

Analisar qualitativamente o grau de cumprimento do documento de planificação. No caso do não cumprimento dos objectivos, analisar as causas pelas quais não se cumpriram.

- Os grupos de discussão internos podem ajudar neste tipo de avaliação.
- Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

b) **Recursos económicos**

Identificar o orçamento previsto para o processo.

Analisar a adequação do orçamento aos objectivos do projecto.

- Esta informação pode ser obtida do projecto ou através do responsável do processo.

c) **Pessoal**

Identificar a existência e o volume de recursos técnicos, próprios e externos, dedicados ao projecto.

- Grau de especialização e profissionalização do pessoal.
- Analisar a adequação dos recursos técnicos aos objectivos do projecto.
- Esta informação pode ser obtida do projecto ou através do responsável ou da responsável do processo.

B. CRITÉRIOS RELACIONADOS COM QUEM PARTICIPA

- > Quantidade
- > Diversidade
- > Representatividade
- > Grau de abertura do processo

7. Quantidade de participantes

Em que consiste: Quantos mais participantes tiver um processo, muito melhor, tendo em conta que a determinação da quantia de participantes sempre dependerá dos objectivos do processo e da população de referência à qual se orienta.

Ao mesmo tempo, não podemos esquecer que a quantidade de participantes é tão importante como a sua diversidade.

Como avaliá-lo: A avaliação deste critério dependerá do tipo de processo e dos seus destinatários. Em todos os casos para avaliá-lo proporemos três indicadores para calcular os participantes reais em relação aos participantes potenciais.

Cada indicador responde a diferentes possibilidades de processos e participantes.

a) **Percentagem de participantes com relação à população de referência:**

Número de participantes sobre a população de referência (em percentagem).

- Útil para processos onde os e as participantes são cidadãos/as não organizados. Também se pode utilizar em processos nos quais se coordena ou mistura a participação de cidadania organizada com cidadania não organizada. Neste último caso o indicador pode-se referir ao conjunto de participantes ou unicamente aos não organizados.

- Tem mais sentido nos processos abertos à totalidade da população de referência. Para os processos fechados (o número de participantes é restringido e estes são seleccionados) ver capítulo c.

- Em todos os casos tem-se que ter muita atenção ao estabelecimento de qual é a população de referência (população à qual vai dirigido o processo).

- Pode-se utilizar para as diferentes sessões ou mecanismos de participação de um processo ou para o conjunto do processo. Neste último caso, tem-se que contabilizar o número de participantes sem repetições (um participante que assiste a duas sessões do processo terá que contar como um participante e não como dois).

- Também se pode calcular a média de participantes por sessão.

Este dado pode ser útil em órgãos estáveis de participação e carece de sentido quando as diferentes sessões de um processo têm públicos ou objectivos diferentes.

- Para utilizar este indicador tem-se que prever no início do processo a contagem de participantes evitando as duplicações no cômputo.

b) **Percentagem de actores organizados sobre o total de referência**

Número de actores organizados sobre o total de actores de referência (em percentagem).

- Útil para processos onde os participantes são actores organizados. Também se pode em processos onde se combina ou mistura a participação da cidadania organizada com a cidadania não organizada; neste caso o indicador deve-se referir unicamente aos participantes organizados.

- Em todos os casos tem-se que ter muita atenção no estabelecimento de quais é que são os actores organizados de referência (actores aos quais vai dirigido o processo).

- Pode utilizar-se para as diferentes sessões ou mecanismos de participação de um processo ou para o conjunto do processo.

Neste último caso deve-se contabilizar o número de participantes sem repetições (um participante que assiste a duas sessões do processo deve ser contado como um participante e não como dois).

- Também se pode calcular a média de participantes por sessão.

Este dado pode ser útil em órgãos estáveis de participação e perde sentido quando as diferentes sessões de um processo têm públicos ou objectivos diferentes.

- Para utilizar este indicador deve-se prever no início do processo a contagem dos participantes evitando as duplicações na contagem.

c) Percentagem de assistentes em relação aos participantes seleccionados:

Número de assistentes sobre os participantes seleccionados (em percentagem).

-Útil para processos fechados (o número de participantes é restringido e estes são seleccionados). Nestes processos os participantes podem ser organizados, não organizados ou uma combinação de ambos tipos. O indicador mostra-nos o grau

no qual os participantes seleccionados participam efectivamente do processo.

- Pode utilizar-se para as diferentes sessões ou mecanismos de participação de um processo ou para o conjunto do processo. Neste último caso tem-se que contabilizar o número de participantes sem repetições (um participante que assiste a duas sessões do processo deve contar-se como um participante e não como dois).

- Também se pode calcular a média de participantes por sessão.

Este dado pode ser útil em órgãos estáveis de participação e perde sentido quando as diferentes sessões de um processo têm públicos ou objectivos diferentes.

- Para utilizar este indicador deve-se prever no início do processo a contagem dos participantes evitando as duplicações na contagem.

8. Diversidade

Em que consiste: Um processo terá maior qualidade democrática se é capaz de incorporar a diversidade da sociedade na qual se desenvolve, isto é, se os diferentes grupos sociais e os diferentes interesses estão representados no processo. Neste sentido, deve-se ter em conta os grupos sociais habitualmente pouco representados nos processos participativos como são as mulheres, a juventude ou os/as emigrantes (os grupos pouco representados podem ser diferentes em função do contexto social no qual se desenvolva o processo).

Igualmente, para garantir a diversidade de um processo deve ter atenção à participação dos actores organizados avaliando a diversidade das associações participantes em relação às presentes no território, centrando a atenção na participação daqueles actores especialmente relevantes em relação à temática submetida a participação.

Como outros critérios, este critério terá mais ou menos sentido em função dos destinatários do processo. Quanto mais selectivos sejam estes processos, menos sentido terá o critério. Isto é, se um processo participativo está destinado a um colectivo muito específico, por exemplo as mulheres emigradas, este critério terá menos sentido; pois nestes casos o processo não procura chegar à maior diversidade de população possível mas sim que se dirige a um grupo específico.

Como avaliá-lo:

a) Percentagem de um determinado colectivo ou grupo social

A avaliação realizar-se-á comparando a percentagem de participantes destes colectivos no processo com a percentagem destes colectivos na sociedade de referência.

Alguns colectivos ou grupos sociais podem ser os seguintes:

I. Mulheres

II. Diferentes grupos de idade (crianças, menores de 30, maiores de 65, etc.)

III. Imigrantes

IV. Diferentes graus de formação (básicos, superiores, etc.)

V. Diferentes classes sociais

VI. População negra, população indígena, etc.

VII. Diferentes âmbitos territoriais (diferentes, bairros, zonas determinadas, etc.)

VIII. Outros em função das características do processo e do contexto

Pode utilizar-se para as diferentes sessões ou mecanismos de participação de um processo ou para o conjunto do processo.

Para utilizar estes indicadores deve prever-se ao início do processo a contagem dos participantes recolhendo esta informação. Nalguns casos podemos ter dificuldades para obter algumas destas informações (formação, classe social).

b) Índice de diversidade

Para avaliar o grau de diversidade entre os/as participantes de um processo de forma agregada, podem agregar-se os indicadores do ponto anterior em forma de índice.

Por exemplo, seleccionamos três colectivos (mulheres, jovens e imigrantes) e agregamos a sua presença ou ausência no processo da seguinte forma:

I. Se a percentagem de mulheres é igual ou superior à percentagem de mulheres na sociedade de referência, somam-se 5 pontos, caso contrário não se soma nenhum ponto.

II. Se a percentagem de jovens é igual ou superior à percentagem de mulheres na sociedade de referência, somam-se 5 pontos, caso contrário não se soma nenhum ponto.

III. Se a percentagem de imigrantes é igual ou superior à percentagem de mulheres na sociedade de referência, somam-se 5 pontos, caso contrário não se soma nenhum ponto.

IV. O índice obtém-se da soma dos três indicadores.

Finalmente podemos dizer que a diversidade é alta se o valor do índice é 15, média se é 10 e baixa se é 5 ou 0.

c) Perfil das organizações participantes

Percentagem de diferentes tipos de organizações participantes no processo (de vizinhos, empresariais, sindicais, culturais, desportivas, políticas, etc.) e avaliação da sua representação.

A avaliação da sua representação no processo é em função de:

I. A temática do processo

II. Os objectivos do processo

III. A presença e a representatividade das diferentes organizações no contexto social onde se leva a cabo o processo.

Identificação de tipologias de organizações não participantes e avaliação da necessidade da sua participação no processo.

Útil para processos nos quais os participantes são actores organizados. Também pode utilizar-se em processos nos quais se combina ou se mistura a participação da cidadania organizada com cidadania não organizada; neste caso o indicador deve referir-se unicamente aos participantes organizados.

Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

d) Identificação de actores e grupos sociais relevantes

Identificar se entre as e os participantes falta algum actor relevante ou chave para o tema que se submete à participação.

- Para levar a cabo esta identificação de ausência de actores chave pode ser muito útil ter elaborado previamente um sociograma.

- Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

9. Representatividade dos participantes

Em que consiste: Nalguns processos todos ou alguns dos participantes participam em representação de actores organizados. Nestes casos, um critério de qualidade democrática consiste em garantir que estes representantes sejam realmente portadores de um discurso colectivo.

Este é um critério unicamente aplicável aos processos nos quais se tem em conta, de forma parcial ou absoluta, a participação dos actores organizados.

As garantias de que os representantes são portadores de um discurso colectivo vêm dadas por três tipos de elementos:

os relativos ao processo, os relativos à organização e os relativos às pessoas que exercem de representantes. O processo deve facilitar a possibilidade de que os representantes transfiram a informação à sua organização e possam ter debates internos; as organizações devem escolher os seus representantes e participar dos debates internos e os representantes devem participar no processo sendo fiéis às contribuições surgidas da sua organização, sem fazer contribuições pessoais.

Como avaliá-lo:

a) Facilidades para o fluxo de informação entre os representantes e os representados

Análises da planificação do processo (sessões e cronograma) vendo se este prevê que os representantes das organizações podem trasladar a informação à

organização, gerar um debate interno e voltar ao processo com as contribuições da organização

Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

b) Eleição dos representantes

Percentagem de organizações que escolheram em assembleia o seu representante no processo.

Este dado pode ser recolhido através de um questionário realizado aos participantes que são representantes de organizações.

c) Fidelidade do discurso dos representantes ao discurso da organização

Analisar até que ponto os discursos dos representantes são fiéis aos discursos das suas respectivas organizações.

Esta análise pode ser feita mediante entrevistas a membros de organizações que não exerceram de representantes da organização neste. Para isso será necessário dispor das intervenções no processo dos representantes da organização (actas).

Também pode fazer-se uma análise comparativa de actas no caso que as organizações tenham actas das sessões e estas sejam acessíveis.

Esta avaliação só tem sentido se as organizações desenvolveram um debate interno em relação ao processo.

Este tipo de avaliação requer um esforço importante.

10. Grau de abertura do processo

Em que consiste: Os processos participativos podem ser abertos a toda a cidadania ou podem restringir os participantes.

Em princípio, *abrir os processos ao maior número de colectivos e cidadania melhorará a sua qualidade democrática; obviamente, tomando sempre como referência a população a quem se dirige o processo.*

Muitos processos têm uns espaços mais restringidos e outros mais abertos, com diferentes funções na maioria dos casos procurando uma maior operatividade no desenvolvimento do processo.

Assim, se um processo tiver alguns órgãos restringidos não implica que o processo seja restringido se se contemplam também espaços de participação abertos a toda a cidadania.

Pode ocorrer também que nalguns casos esteja plenamente justificada a restrição na participação num processo: pela temática tratada, pelo público destinatário, pelo mecanismo de participação utilizado, etc.

Como avaliá-lo:

a) Grau de abertura do processo

Identificar se o processo é:

1. Aberto: todas as sessões participativas são abertas a toda a cidadania (à qual se dirige o processo).

2. Misto: há sessões abertas e sessões restringidas

3. Fechado: todas as sessões de participação são restringidas a uma selecção de participantes

Pode aplicar-se também aos diferentes espaços participativos de um processo ou aos órgãos de participação de um município.

Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

b) Grau de abertura dos espaços de decisão

Identificar se os espaços de decisão num processo são restringidos a uma parte dos participantes ou abertos a toda a cidadania à qual se dirige o processo.

Este tipo de avaliação só tem sentido quando no processo há espaços de tomada de decisão.

Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

C. CRITÉRIOS RELACIONADOS COM A TEMÁTICA DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO

- > Relevância
- > Capacidade de intervenção da administração local

11. Relevância

Em que consiste: A participação deveria aplicar-se a temáticas relevantes para uma comunidade. Os processos participativos poderão contribuir à eficácia das políticas públicas quando tratem temas relevantes para a cidadania.

Como avaliá-la:

a) Agenda política

Identificar se o tema submetido a participação forma parte da agenda política do governo municipal. Pode identificar-se através da análise das linhas estratégicas do governo (Programa de Actuação Municipal) ou através de entrevistas aos políticos responsáveis da matéria.

b) Valoração subjectiva da cidadania

Analisar a percepção da cidadania sobre a relevância do tema submetido a participação.

Esta avaliação pode fazer-se através de um questionário de Auto-avaliação aos participantes do processo. O inconveniente desta metodologia é que unicamente se capta a percepção das e dos participantes, que provavelmente sejam as pessoas que estejam interessadas na matéria.

Também pode obter-se a informação se previamente ao processo participativo foi levado a cabo um diagnóstico participativo no qual se identifiquem os principais problemas do município.

c) Percentagem do orçamento afectado pelo resultado do processo

Quantidade de recursos afectados pelo resultado em relação ao orçamento municipal ou ao orçamento do âmbito temático em questão.

Quanto maior sejam os recursos afectados pelo resultado do processo, maior será também a relevância do tema submetido a participação.

Nalguns processos o resultado não tem uma implicação económica concreta. É o caso, por exemplo, dos processos que culminam na definição de linha estratégicas ou em planos de acção plurianuais sem estabelecimento da quantia no orçamento anual.

Esta informação pode ser obtida do projecto ou mediante entrevista ao responsável político do processo.

12. Capacidade de intervenção da administração local

Em que consiste: Um processo participativo de âmbito local será mais eficiente se trata temas sobre os quais a capacidade de intervenção da administração local seja muito grande. No caso de não ser assim, o governo municipal implicará a cumplicidade de administrações supra locais para executar os resultados do processo.

Como avaliá-lo:

a) Competência de intervenção na matéria

Identificar se o tema submetido a participação é ou não é de competência municipal.

No caso de não o ser, identificar se existem ou não cumplicidades com administrações supra locais para levar a cabo os resultados do processo.

A informação pode ser obtida mediante entrevista ao responsável do projecto e, quando for necessário, validar a informação junto dos responsáveis das administrações supra locais envolvidas no processo.

D. CRITÉRIOS LIGADOS ÀS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

- > Diagnóstico participativo
- > Capacidade de proposta
- > Grau de participação
- > Qualidade da informação
- > Métodos e técnicas de deliberação

13. Diagnóstico participativo

Em que consiste: *Para poder participar em qualquer processo é bom conhecer o estado da questão sobre aquilo no qual se participa.*

Assim, é bom partir de um diagnóstico que estabeleça os principais problemas e temas de debate. A qualidade democrática do processo será maior se este diagnóstico se realiza participativamente.

Como avaliá-lo:

Identificar se no processo utilizou ou realizou um diagnóstico e analisar o grau de participação na sua elaboração.

Para analisar o grau de participação no diagnóstico ver capítulo 15 deste documento.

14. Capacidade de proposta

Em que consiste: Um processo participativo ampliará mais os direitos cidadãos se se permite que as e os participantes façam propostas. Alguns processos participativos não contemplam esta hipótese porque metodologicamente foi assim que se decidiu, outros não a contemplam porque o objectivo do processo centra-se noutras fases da elaboração de uma política pública, por exemplo no diagnóstico.

Como avaliá-lo:

Identificar se o processo contempla ou não a possibilidade de fazer propostas Para o fazer pode-se levar a cabo uma análise do processo.

Outra boa forma de avaliar este elemento pode ser mediante a percepção dos participantes acerca do processo, quer seja através de um questionário ou de um workshop de avaliação.

A avaliação pode levar-se a cabo para o conjunto do processo ou para algum dos mecanismos ou algumas das suas fases.

15. Grau de participação

Em que consiste: A participação da cidadania num processo participativo pode ter diferentes graus. Arnstein (1969) propôs a seguinte gradação:

Informação
Comunicação
Consulta
Deliberação
Decisão

Nalguns dos casos não é fácil classificar um processo participativo dentro desta tipologia. Uma agregação da tipologia, como a que segue, poderia facilitar as coisas:

Informação – Comunicação
Consulta – Deliberação
Decisão – Gestão

Em geral, considera-se que os processos que têm poucos elementos de informação e comunicação não são realmente processos participativos.

Esta topologia está pensada como uma escala de menor a maior participação da cidadania na tomada de decisões. No entanto, tem-se que evitar associar directamente entre o maior grau de participação e maior qualidade democrática de um processo. É verdade que, quanto maior foi o grau de participação, maior é também a ampliação de direitos e responsabilidades cidadãs; embora haja muitos outros elementos que condicionam a qualidade democrática de um processo participativo.

Os processos deliberativos podem ter uma grande qualidade e um enorme potencial pedagógico, enquanto que os processos unicamente de decisão podem ser de muito baixa qualidade em função de quem sejam os participantes e quais sejam as restrições fixadas na tomada de decisões.

Como avaliá-lo:

Analisar qualitativamente o grau de participação do conjunto do processo.

Analisar também qualitativamente os graus de participação evidenciados ao longo do processo (se houve informação, se houve deliberação, etc.)

Para realizar esta avaliação pode ser útil juntar a percepção das e dos participantes através de um questionário ou um workshop.

Este tipo de avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

16. Qualidade da informação

Em que consiste: *Um bom processo participativo deve oferecer aos participantes toda a informação necessária para poder opinar e decidir.* Por esta razão deve-se produzir informação plural e de qualidade.

A informação deve ser clara e útil, e convém que esclareça os objectivos do processo.

Também é necessário que se utilizem os canais adequados para chegar a todos os participantes potenciais. *Todos devem estar ao corrente do processo participativo e têm que poder aceder a toda a informação.*

Uma boa difusão do processo facilita que todos os participantes potenciais possam participar em maiores condições de igualdade.

Como avaliá-lo:

a) Canais de informação – difusão

Identificar os canais utilizados: cartazes, cartas, chamadas telefónicas, e-mails, Web, etc.

Identificar as debilidades nos canais de informação analisando se esta chega ou não a todos os participantes potenciais.

Analisar qualitativamente o grau com que os canais de informação são eficazes para transmitir a informação a todos/as os e as participantes potenciais.

Para fazer esta avaliação pode ser útil trabalhar com grupos de discussão internos e/ou realizar workshops com os participantes.

b) Pluralidade da informação produzida

Analisar a pluralidade nas fontes de informação utilizadas no processo identificando as diferentes fontes e as diferentes visões e opiniões sobre o tema submetido à participação.

Avaliação subjectiva dos/as participantes.

Esta pode ser recolhida através de um questionário no fim do processo ou sobre algum mecanismo de participação.

Também se pode realizar mediante uma avaliação participativa qualitativa.

c) Claridade e utilidade da informação produzida

Avaliação subjectiva dos e das participantes.

Esta pode ser recolhida através de um questionário no fim do processo sobre algum dos mecanismos de participação.

Também se pode realizar mediante uma avaliação participativa qualitativa.

17. Métodos e técnicas de deliberação

Em que consiste: *Nos espaços deliberativos costumam-se gerar as desigualdades deliberativas e comunicativas entre os diferentes participantes.* Para paliar essas desigualdades é recomendável utilizar técnicas e métodos específicos que ajudem a reduzi-las.

Uma das técnicas mais frequentes é a simples existência de um/a moderador/a nos debates. Existem, para além disso, outras técnicas específicas de trabalho em grupo que facilitam que todos/as os participantes possam intervir.

Como avaliá-lo:

a) Uso de técnicas de deliberação

Identificar se no processo foram utilizadas técnicas ou mecanismos de participação para paliar as desigualdades nos espaços deliberativos.

b) Possibilidade de exercer a própria voz

Avaliação subjectiva dos/as participantes.

Esta pode ser recolhida através de um questionário no final do processo ou sobre algum mecanismo de participação.

Também pode ser realizada mediante uma avaliação participativa qualitativa.

E. CRITÉRIOS RELACIONADOS COM AS CONSEQUÊNCIAS DO PROCESSO

- > Resultados substantivos
- > Implementação dos resultados
- > Devolução dos resultados
- > Melhora das relações entre actores
- > Capacitação
- > Geração de cultura política participativa

18. Resultados substantivos

Em que consiste: Para a legitimidade de um processo participativo é básico que existam *resultados substantivos que respondam às necessidades apresentadas no design do próprio processo.*

Como avaliá-lo:

a) Tipo de resultado

Identificar a existência de um documento de resultados substantivos do processo.

Tipo de resultados obtidos: actas, diagnóstico, planos, acções claras, memórias, etc.

Analisar o impacto dos resultados nas políticas públicas.

Nem todos os resultados têm o mesmo impacto. Assim, as acções claras, se são implementadas, provavelmente terão um impacto maior que as actas de um processo consultivo.

Para levar a cabo esta avaliação pode ser útil trabalhar com grupos de discussão internos.

b) Valoração subjectiva dos resultados por parte dos participantes

Análise participada da utilidade dos resultados do processo, o seu impacto e adequação às necessidades apresentadas pelo processo.

Valoração subjectiva dos/as participantes.

Podemos recolher esta informação através de um questionário no fim do processo ou no fim de algum dos mecanismos de participação.

Também se pode realizar mediante uma avaliação participativa qualitativa.

19. Implementação dos resultados

Em que consiste: Os resultados substantivos de um processo participativo devem ser implementados. Para favorecer que os resultados de um processo sejam verdadeiramente implementados e sejam-no de forma coerente e fidedigna ao debate participado, costuma ser comum criar um órgão que faça este seguimento. Pode ser um órgão de nova criação no fim do processo ou pode-se aproveitar um órgão já existente no processo (por exemplo o grupo promotor plural, se é que existe). Normalmente trata-se de órgãos plurais que representam o conjunto de participantes do processo.

Como avaliá-lo:

a) Implementação dos resultados

Verificar a implementação dos resultados tangíveis

Pode ser que a implementação dos resultados não seja tangível ou esteja prevista para mais adiante. Nestes casos pode-se utilizar como instrumento de avaliação a verificação de se os resultados do processo foram ratificados institucionalmente pela Assembleia da Câmara ou algum outro organismo institucional.

Esta informação pode ser obtida da análise do processo ou através de uma entrevista com o responsável político do processo.

b) Órgãos de seguimento

Identificar a sua existência ou a revisão de um órgão deste tipo e analisar a sua pluralidade.

Em caso de existir o órgão, dever-se-ia analisar o seu papel no processo e validar que, efectivamente, tem atribuídas funções importantes. É interessante ver as medidas que toma o órgão senão se segue a implementação dos resultados e analisar a sua capacidade real de pressão sobre o governo municipal.

A análise das funções e a pluralidade do órgão de acompanhamento, no caso de existir, é preferível que seja realizada de forma externa.

Pode ser útil que o órgão de acompanhamento, no caso de existir, realize alguma sessão de auto-avaliação do seu funcionamento ao longo do processo.

20. Devolução dos resultados

Em que consiste: Um processo participativo de qualidade deveria prever uma devolução dos resultados no final do processo *para que os participantes conheçam os resultados, os validem e possam dar por terminado o processo. Esta prática é um elemento fundamental de transparência para garantir a legitimidade dos processos participativos e aumentar a confiança da cidadania nas instituições.*

Como avaliá-lo:

Identificar se o processo prevê uma devolução.

Analisar o formato da devolução de resultados. Isto é, se existe: acto presencial, workshop de devolução, documento enviado aos participantes, carta, etc.

A devolução será mais transparente e desfrutará de uma maior qualidade democrática se é participada e permite que os participantes não só sejam informados como possam validar esses resultados.

Esta avaliação é preferível que seja realizada de forma externa.

21. Melhora das relações entre actores

Em que consiste: Para fomentar a cidadania, um processo participativo não só deveria aspirar uns resultados substantivos mas também deveria fortalecer as relações entre os e as participantes.

Se o processo está bem gerido, este fortalecimento das relações sociais permite ultrapassar as dinâmicas de conflito com maior facilidade.

Como avaliá-lo:

a) Melhora das relações cidadãos

Análise do impacto do processo sobre as relações sociais: entre cidadãos/ãs, entre associações, entre cidadãos/ãs e associações, etc.

Valoração subjectiva dos/as participantes.

Esta pode ser recolhida através de um questionário no fim do processo ou na finalização de algum dos mecanismos de participação.

Também se pode realizar mediante uma avaliação participativa qualitativa.

b) Melhora das relações entre administração e cidadania

Análise do impacto do processo sobre as relações entre administração e cidadania.

Valoração subjectiva dos/as participantes.

Esta pode ser recolhida através de um questionário ao final do processo ou na finalização de algum mecanismo de participação.

Também se pode realizar mediante uma avaliação participativa qualitativa.

c) Melhora das relações internas

Análise do impacto do processo sobre as relações internas: relações entre representantes políticos de diferentes áreas ou diferentes grupos, relações entre pessoal técnico de diferentes áreas, relações entre políticos/as e técnicos/as, etc.

Para levar a cabo esta avaliação pode ser útil trabalhar com grupos de discussão internos.

22. Capacitação

Em que consiste: Um processo participativo será de maior qualidade se consegue capacitar os participantes no âmbito da participação cidadã. A capacitação pode ser muito concreta para o tema submetido a participação; mais genérica para conseguir um melhor funcionamento dos processos participativos em geral (capacidade para falar, entender o funcionamento dos processos participativos, conhecer o funcionamento da administração, etc.) ou mais abstracta sobre a democracia e os seus valores.

Como avaliá-lo:

a) Sessões de capacitação

Identificar se o processo prevê sessões concretas de capacitação.

Analisar os objectivos e o formato destas sessões, quando existam.

Para levar a cabo esta avaliação pode ser útil trabalhar com grupos de discussão internos.

b) Valoração subjectiva dos participantes

Valoração subjectiva dos/as participantes sobre a capacitação recebida.

Esta pode ser recolhida através de um questionário no final do processo ou no final das sessões de capacitação.

Também se pode realizar mediante uma avaliação participativa qualitativa.

23. Geração de cultura política participativa

Em que consiste: Um processo participativo, para fortalecer a cidadania, deve contribuir na geração de uma cultura política participativa entre os e as participantes.

Como avaliá-lo:

Valoração subjectiva das pessoas participantes no final do processo.

Esta valoração pode estar referida a temas como a satisfação geral com o processo, a utilidade da participação cidadã ou a vontade de voltar a participar.

Esta valoração pode ser realizada mediante questionário ou mediante algum dos mecanismos qualitativos de avaliação participada.

6. QUADRO RESUMO DE CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

A. Critérios relacionados com a coordenação do processo

- > Consenso
- > Transversalidade
- > Iniciativa e liderança
- > Integração no sistema participativo municipal
- > Claridade dos objectivos
- > Planeamento e recursos

B. Critérios relacionados com quem participa:

- > Quantidade
- > Diversidade
- > Representatividade
- > Grau de abertura do processo

C. Critérios relacionados com a temática do processo de participação:

- > Relevância
- > Capacidade de intervenção da administração local

D. Critérios relacionados com as formas de participação:

- > Diagnóstico participativo
- > Capacidade de proposta
- > Grau de participação
- > Qualidade da informação
- > Métodos e técnicas de deliberação

E. Critérios relacionados com as consequências do processo:

- > Resultados substantivos
- > Implementação dos resultados
- > Devolução dos resultados
- > Melhora das relações entre actores
- > Capacitação
- > Geração de cultura política participativa

7. ALGUNS ELEMENTOS METODOLÓGICOS

A seguir apresentam-se, muito brevemente e sem intenção de representar uma guia metodológica, algumas das metodologias de avaliação que apareceram ao longo do documento.

Existem muitas outras ferramentas de avaliação, embora aqui simplesmente se reflectiram-se as mais comuns.

As metodologias foram divididas em três tipos:

As de **análise técnica** metodologias que não requerem nem espaços de reflexão grupal nem espaços participados.

As de **auto-avaliação interna**: metodologias de reflexão grupal com actores internos (promotores, organizadores e coordenadores do processo).

As de **auto-avaliação participada**: metodologias de avaliação a partir das opiniões e percepções dos participantes no processo.

METODOLOGIAS DE ANÁLISE TÉCNICO

Registos

Para uma boa avaliação de um processo é fundamental registar os participantes e identificar algumas das suas características sociais: *sexo, idade, formação, nacionalidade...*

Para além disto para os/as participantes organizados/as é importante ter constância da *entidade que representam, o tipo de associação, etc.*

Também, convém dispor de outros registos relativos à população de referência sobre a qual se realiza o processo: *dados sócio-demográficos, registo de entidades, etc.*

Análise de projecto e de processo

Alguns critérios de qualidade nos processos participativos podem ser avaliados tecnicamente por parte de algum perito simplesmente através de uma análise do projecto e do processo.

Nestes casos, a avaliação não requer mecanismos de reflexão colectiva, pois consiste na *simples identificação de alguns elementos no projecto ou na implementação deste.*

A análise de projecto e de processo consiste numa revisão do projecto e da sua implementação ao longo do processo.

Esta revisão analítica convém que seja realizada por algum/a *perito/a em processos participativos.*

Entrevistas a informantes chave

Em qualquer processo podemos identificar algumas pessoas chave que nos podem facilitar muita informação sobre a realidade sociopolítica do âmbito submetido a participação. *Uma selecção plural de entre 5 e 10 informantes chave pode-nos proporcionar, através de entrevistas em profundidade, muita informação sobre o processo que nos pode ser de grande utilidade para a sua avaliação.*

Entre os/as informantes chave de um processo haverá algumas pessoas que nos proporcionarão mais informação que outras com relação à avaliação do processo. Neste sentido, os/as informantes mais relevantes para a avaliação serão as pessoas responsáveis políticas e técnicas do processo.

O sociograma

O sociograma é uma ferramenta que tem como objectivos, identificar o *mapa de actores envolvidos e/ou abrangidos pela temática tratada, definindo as relações e influências entre si.*

O sociograma não é mais que uma representação gráfica onde se projectam um conjunto de nós, os actores (no âmbito do Estado, o mercado e a sociedade civil) e as relações existentes entre eles).

Trata-se de uma ferramenta descritiva que se pode construir de forma individual ou grupal. É interessante construí-la com actores chave que possam dar-nos toda a informação sobre a realidade sociopolítica do âmbito submetido à participação.

METODOLOGIAS DE AUTO-AVALIAÇÃO INTERNA

Os grupos de discussão internos

Para tratar determinados aspectos da avaliação de um processo participativo pode ser interessante levar a cabo uma reflexão colectiva com as pessoas mais implicadas na gestão e na coordenação do processo.

Estes espaços podem ser criados especificamente para a avaliação - no fim do processo ou no final de alguma das suas fases - e deveriam incorporar os técnicos e políticos envolvidos na coordenação do processo.

Quando existem órgãos específicos com funções de coordenação ou acompanhamento do processo nos quais, para além de técnicos e políticos, também há cidadãos/ãs, pode ser útil aproveitar estes espaços para a avaliação de carácter interno.

METODOLOGIAS DE AUTO-AVALIAÇÃO PARTICIPADA

O questionário aos/às participantes

O questionário é uma ferramenta para obter *percepções e valorações subjectivas das pessoas participantes relacionadas com o processo participativo*.

Trata-se de um instrumento através do qual os e as participantes podem fazer uma avaliação individual do processo. Isto permite que cada participante se posicione de forma individual mas impede que a avaliação seja fruto de uma deliberação e uma reflexão colectiva. No entanto, também existe a possibilidade de passar o questionário quando finaliza uma sessão grupal de avaliação do processo.

Embora se trate de uma ferramenta fundamentalmente quantitativa, o questionário permite a possibilidade de introduzir perguntas abertas de carácter qualitativo.

O questionário permite-nos obter dados quantitativos relacionados com diferentes elementos. No caso das perguntas fechadas se pode optar por uma bateria de perguntas com escalas de opinião (muito/bastante/pouco/nada ou valoração de 0 até 10 pontos, etc.).

O questionário pode ser passado às e aos participantes ao terminar o processo ou *in situ* ao finalizar todos ou algum dos diferentes mecanismos de participação desenvolvidos num processo.

Avaliação participada qualitativa

Desde uma abordagem qualitativa da avaliação, existem diferentes metodologias participativas pensadas para que os e as participantes do processo avaliem diferentes aspectos acerca dele.

A avaliação qualitativa permite desenvolver um processo de reflexão colectiva entre as pessoas participantes ao redor do processo participativo e isto proporciona um grande valor acrescido à avaliação.

Para além disto, desde a avaliação qualitativa aparecem elementos de maior pormenor, elementos mais específicos do processo em questão, aparecem argumentos e explicações sobre o porque é que algumas coisas funcionaram bem e outras não, etc. O método qualitativo permite uma melhor incorporação na avaliação dos elementos mais subjectivos e dos que são dificilmente mesuráveis. Muitos destes elementos perdem-se numa avaliação quantitativa e só podem ser recolhidos através de métodos qualitativos.

A avaliação participada qualitativa pode ser levada a cabo através de workshops ou jornadas específicas para a avaliação ou bem *in situ* quando finalizarem determinados mecanismos grupais de participação. Também podem ser gerados grupos de discussão específicos ou aproveitar alguns dos órgãos do processo, se os há, para realizar sessões de avaliação.

BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTAÇÃO PRÓPRIA UTILIZADA

Anduiza, Eva e Maya, Sergi de *A qualidade na participação: uma proposta de indicadores* (Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 2005).

Arnstein, Sherry R. *A ladder of citizen participation.* (Journal of American Institute Planners, 35 (3), 1969) p.216-224.

Documento quadro OLDP: “*Elementos comuns para a definição do objecto de estudo dos OLDP: âmbitos, indicadores e índice*”, coordenado pela Câmara de Donostia.

Documento quadro OLDP: “*Tipologias de experiências a observar por um OLDP*”, coordenado pela Municipalidade de La Paz.

ANEXO I : TABELA RESUMO

			Metodologias de avaliação							
			Registos	Análise de projecto	Entrevistas informante	Sociogram a	Grupos internos	io participant	Avaliação part.	
Coordenação	Critério									
	Consenso	Aceitação política			x					x
		Aceitação social				x				x
		Aceitação técnica				x	x			
	Transversalidade e	Grau de implicação das diferentes tarefas			x		x			
		Espaços de transversalidade		x			x			
	Iniciativa e liderança	Iniciativa			x					
		Liderança			x					
		Grupo promotor plural		x		x	x			
	Integração do sistema	Relação com outros processos		x			x			x
		Uso de órgãos existentes		x			x			x
	Clareza dos objectivos	Análise de objetivos		x					X	x
		Cumprimento de objetivos							X	x
	Planeamento e recursos	Planificação e o seu cumprimento		x						
		Recursos económicos		x	x					
		Pessoal		x	x					
	Quem participa	Quantidade de participantes	Percentagem de participantes	x						
			Percentagem de atores organizados	x						
Assistentes entre a selecção			x							
Diversidade de participantes		Percentagem de diferentes grupos	x							
		Índice de diversidade	x							
		Perfil das organizações	x							
		Actores relevantes	x			x				
Representatividade		Facilidades para a comunicação		x						
		Eleição dos/as representantes						x		
		Discursos dos/as representantes			x				x	

Em que	Grau de abertura	Abertura do processo		x					
		Abertura dos espaços decisivos		x					
	Relevância	Agenda política			x				
		Valoração cidadã		x					
		Percentagem do orçamento afectado		x	x				
	Capacidade intervenção	Competência		x	x				
	Diagnóstico participativo	Diagnóstico participativo		x					
Capacidade de proposta	Capacidade de proposta		x				x	x	
Como se participa	Grau de participação	Grau de participação		x				x	x
		Qualidade da informação	Canais de informação – difusão		x			x	
	Pluralidade da informação			x				x	x
	Clareza e utilidade da informação			x				x	x
	Métodos deliberativos	Uso de técnicas deliberativas		x					
		Possibilidade de exercer a própria voz						x	x
Consequências	Resultados	Tipo de resultados		x			x		
		Valoração cidadã resultados						x	x
	Implementação resultados	Implementação		x	x				
		Órgãos de acompanhamento		x					
	Devolução	Devolução de resultados		x					x
	Melhora de relações	Relações cidadãs						x	x
		Relação admin – cidadania						x	x
		Relações internas						x	
	Capacitação	Sessões de capacitação		x				x	
		Valoração cidadã capacitação						x	x
Cultura participativa	Cultura participativa						x	x	

SEGUNDA SESSÃO: AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Texto 1:

POLÍTICAS PÚBLICAS

(texto elaborado para o módulo de Belo Horizonte)

1. Definição conceitual

Expressão da postura do poder público em face dos problemas e dos diferentes atores que compõem o cenário de sua intenção de dar respostas inerentes ao papel do Estado na relação com a sociedade.

1.1 Considerações gerais

As políticas públicas têm seus ajustes e alterações, ou seja, uma dinâmica, em conformidade com a contextualização da sociedade e suas demandas.

O Estado deve ser visualizado como um sistema de fluxo permanente, inteiramente diferenciado, sobre o qual também repercutem diferentemente os princípios, as normas filosofias e valores, bem como as próprias necessidades e contradições da sociedade.

2. Funções que sustentam as políticas públicas

Planejamento: concepção ou formulação das políticas;

Orçamento: alocação de recursos para viabilização das políticas;

Execução: implementação ou operacionalização das medidas para realização das políticas públicas.

Atividades de formulação e implementação estão no bojo da dicotomia clássica entre política e administração e importam a ocorrência de inter-relação entre papéis políticos e administrativos, sendo esta uma dicotomia de caráter prevalente.

2.1. Formulação de Políticas Públicas – Planejamento

As políticas públicas devem ser a expressão pura e genuína do interesse geral da sociedade, o que, num processo legítimo, pressupõe que seja a demanda social auscultada em instâncias democráticas, enfrentada de forma realística pela instituição formuladora e solucionada à luz do possível consenso entre os atores sociais a partir de eficaz fluxo de informações.

O “Planejamento sob a perspectiva democrática é, pois, o exercício árduo de combinar demanda social, determinação política e conhecimento técnico da realidade, o que poderá levar a decisões capazes de reverter situações insustentáveis de privação e desigualdade.” (SIMÕES PIRES, p. 173)

Segundo José Maria Almeida Martins Dias, cientista da Administração Pública, citado por SIMÕES PIRES, “Problemas, crises e mudanças são resolvidos por meio de bens, serviços, políticas e decisões, que serão melhores se forem convenientemente planejados”.

Cabe ao técnico, no planejamento, a viabilização das opções assumidas pelo centro decisório, observada a seguinte seqüência:

- a) equacionamento (variáveis para tomada de decisões x alternativas possíveis com discernimento e com qualidade);
- b) decisão (escolha de alternativas);
- c) operacionalização (detalhamento das atividades necessárias às decisões tomadas, consubstanciadas pelos planos, programas, projetos);
- d) ações (providencias para transformar em realidade o que foi planejado, acompanhamento, controle e avaliação que realimentará o ciclo);

Assim, os programas são condicionados pelas decisões e o “sentido condicional dos programas como premissas de decisão” envolvem aspectos que se verificam no comportamento social.

2.2. Alocação de recursos – Orçamentação

Orçamentação segue-se à função do planejamento. Consiste em estimar a receita e fixar a despesa projetando-as ao longo de um período para buscar a sustentação monetária para o planejamento realizado. De acordo com as legislações orçamentárias da localidade.

2.3. Realização da Alocação – Execução

Execução – Materialização dos objetivos e metas definidos anteriormente. Deve originar elementos de avaliação e redefinição das políticas públicas em curso.

Nessa função o foco está em arrecadar e “Gastar” as receitas previstas na realização das despesas fixadas.

3. Políticas Públicas X Estatuto da Cidade – Participação

Importante frisar que nos termos do artigo 2º do Estatuto da Cidade, por meio da expressão das diretrizes gerais da política urbana, tem-se a imposição da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso II desse artigo).

Nesse sentido se destaca a conceituação estruturada pelo Banco Mundial, na qual “a participação é um processo por meio do qual os indivíduos e as instituições afetadas por iniciativas de desenvolvimento podem influenciar a tomada de decisões e a alocação dos recursos relacionados com essas iniciativas”. Esta traz à luz o conceito de **influenciar** como elemento central que nos remete à análise dos **níveis de participação**.

Nesse sentido se faz necessário avaliar, os oito níveis de participação comentados por Bandeira, a saber:

- a) **Manipulação**: nível mais baixo, não-participação, ocorre doutrinação;
 - b) **Informação**: comunicação numa só direção, sem retornos ou poder de negociação;
 - c) **Consulta**: comunicação bidirecional; manifestação de sugestões e preocupações são expressas pelos participantes, mas sem a certeza da utilização de suas contribuições. Os envolvidos estão **participando da participação**. Aqui ocorrem os encontros com agendas definidas, as audiências públicas e as pesquisas de opinião.
 - d) **Formação de consensos**: interação para obter compreensão mútua e alcançar posições negociadas aceitáveis para todo o grupo. Crítica: grupos mais vulneráveis tendem a silenciar ou concordar passivamente.
 - e) **Deliberação**: consensos implementados como resultado de deliberações coletivas, inícios da divisão de responsabilidade sobre os possíveis resultados. As negociações refletem diferentes graus de influência exercida pelos vários indivíduos ou grupos.
 - f) **Repartição de riscos**: a partir formação de consensos há avanço em relação ao aspecto decisório para abranger os efeitos de seus resultados. Definição e possibilidade de cobrança de responsabilidade são indispensáveis nesse nível.
 - g) **Parceria**: relação entre iguais, que trabalham por um objetivo comum. Igualdade de respeito entre as partes.
 - h) **Autogestão**: nível mais elevado de esforços participativos, no qual as partes interagem em processos de aprendizado que otimizam o bem-estar dos envolvidos.
- Tocante à participação o cuidado é a tendência a igualar participação com deliberação eis que é essencial que a aplicação dos procedimentos de participação seja orientada por uma sincera intenção de proporcionar à comunidade influência real sobre as decisões e sobre a implementação das ações dela decorrentes. (Bandeira, 1999, p. 68)

4. Política Pública e Programas de Políticas

4.1 Política

Refere-se aos grandes objetivos e eixos estratégicos de atuação a longo prazo. Ex.: educação.

4.2 Programas de Política:

Ações e projetos de uma determinada área ou setor social. Explicitam-se problemas, finalidades, objetivos, metas, prazos, meios e formas de atuação. Ex.: Educação infantil.

4.3 Classificação das Políticas

Toma-se como referência a maneira pela qual os grupos de atores afetados supõem que o programa/projeto os afetará/beneficiará e a distribuição de benefícios e custos.

a. CONCENTRADA:

VOLTADA A UM GRUPO DELIMITADO DE ATORES

Ex.: Política salarial para professores municipais. Grupo específico, bem determinado. Os benefícios individuais tendem a ser significativos. Neste tipo de política o incentivo à participação tende a ser maior

b. DIFUSA:

VOLTADA A UM NÚMERO MAIOR DE ATORES

Ex.: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - os custos e benefícios individuais são pouco significativos enquanto os ganhos coletivos tendem a ser maiores. Neste tipo de política os incentivos a participação tem de obedecer a critérios mais solidários do que individuais. O desenho institucional do OP trabalha dentro desta lógica e busca incentivar a participação direta da população e uma distribuição mais equilibrada de recursos.

Texto 2:

PLANEJAMENTO

Ronaldo Luciano C. Correia ¹

Diante dos desafios do mundo de hoje já não se justifica a existência de organizações hierárquicas e verticalizadas; emergem estruturas horizontais com a definição clara de políticas que possibilitem a fluidez das informações, o trabalho em equipe com uma melhor distribuição de responsabilidades e a democratização da tomada de decisões, enfatizando-se a coordenação de ações entre os diferentes setores da organização.

Essa concepção de estrutura da organização se relaciona com o conceito de "empoderamento", tão falado, e que na realidade significa: poder com os outros, poder em conexão, poder em relação. Esse conceito nasce de uma proposta de desenvolvimento sinérgico e não hierárquico, que se estabelece através de relações mútuas de poder entre o pensar e o agir, o decidir e o executar, assumindo como princípio que a efetividade de um processo está na capacidade de entender que o poder emana da responsabilidade de cada um e não da posição hierárquica que ocupa na organização. Todos têm um nível de responsabilidade, que se transforma em co-responsabilidade na tomada e execução das decisões.

O conceito de empoderamento está relacionado com o de potenciação. Ao exercer o poder de forma cooperativa estou potencializando os demais, ao mesmo tempo que a mim mesmo. Essa inter-relação se estabelece a partir da identificação de objetivos comuns e/ou complementares cuja realização se assegurará com a participação de todos os envolvidos no processo, possibilitando uma maior coerência entre o discurso e a prática.

Numa perspectiva de uma metodologia participativa que vise o empoderamento dos parceiros nos mais diferentes níveis, através da atividade de planejamento, podem-se criar as condições de participação para as diferentes instâncias da organização: direção, setores de gestão e execução, entidades mantenedoras ou de cooperação e beneficiários.

A prática do empoderamento no interior da organização potencializa as diferentes habilidades e capacidades, criando condições para uma maior otimização e racionalização dos recursos tanto humanos como materiais e financeiros. Em um nível mais amplo, a articulação com as diferentes instâncias da sociedade permite uma ampliação da capacidade de ação, uma complementariedade de experiências e especialidades, diminuindo custos e permitindo um trabalho com mais qualidade.

O planejamento participativo não dispensa uma coordenação que vai exercer um papel de liderança que é o de articular e catalizar os diferentes interesses e potenciais, no sentido de

¹ Filósofo, Mestre em História, professor e técnico da PBH – Minas Gerais Brasil.
Material utilizado na Escola da Participação - 2004

que cada parte envolvida tenha uma forma de participação nas deliberações e se responsabilize pelos resultados. A liderança é incentivadora, dinamizadora, facilitadora do processo, tendo como principal instrumento a informação e a formação nos mais diferentes níveis.

Trabalhar um processo participativo de planejamento permite:

- Maior consciência sobre a missão da organização,
- Um melhor entendimento da estrutura da organização e da relação do ambiente interno com o contexto social, econômico e político.
- A criação de novos instrumentos de análise e previsão;
- Estabelecimento de critérios para a definição de prioridades e alocação de recursos;
- Formas de aprendizado recíproco;
- Uma melhor compreensão das dificuldades enfrentadas nas diferentes instâncias da organização e maior cooperação entre elas;
- Uma maior cooperação entre as diferentes instâncias no sentido de obter maior eficiência e eficácia, abrindo caminhos para novas formas de gestão, aumentando a capacidade de resposta às demandas tanto internas como externas;
- Uma otimização dos recursos disponíveis, possibilitando uma relação mais positiva entre custos e benefícios, diminuindo o peso dos gastos administrativos;
- A definição clara de funções e a articulação funcional e operativa entre as diferentes instâncias
- Uma consciência da globalidade e interdependência entre as diversas atividades.
- Uma consciência da responsabilidade de cada um na obtenção dos resultados.

O Planejamento participativo permite coordenar idéias, ações, perspectivas e compartilhar preocupações e utopias, em vez de priorizar a conformação de instâncias formais e estáticas. Não cremos que haja um "modelo" para isso. De acordo com as características próprias de cada coletivo, encontrar-se-á o mais adequado. Em todo caso, deve contribuir para maior eficácia, clareza e profundidade no que se faz.

Planejamento Participativo Urbano

1. Introdução

A concepção de planejamento urbano deve ser repensada pelos gestores municipais, no momento em que se compreende este planejamento sob a forma de um instrumento capaz de servir como referencial de decisões municipais. Haja vista, que muitos de seus problemas socio-político-econômicos e físico-territoriais extrapolam as divisas municipais e podem ser enfrentados com mais eficiência, eficácia e efetividade de maneira conjunta, através de uma abordagem sistêmica, que possibilita atender de maneira diferenciada todos os atores sociais envolvidos, de acordo com suas necessidades e características específicas.

Assim, com base na concepção de planejamento urbano pode-se compreender a relação do todo com as interações municipais. Este fato deve-se a uma melhor compreensão das cornubações existentes entre os municípios dentro de um processo holístico de utilização e ocupação do espaço geo-econômico em que estes se encontram inseridos de forma ordenada e auto-sutentada.

Percebe-se desta forma, que um planejamento urbano deve buscar evidenciar alguns fatores de extrema importância no momento de sua implementação como: um

desenvolvimento sustentável, equilibrado e integrado. Para isto, faz-se necessário o entendimento de que o planejamento urbano deve ser participativo e que viabilize ao processo de gestão municipal uma integração horizontal e vertical de todos os atores sociais envolvidos.

A implementação de um planejamento urbano participativo na gestão pública municipal deve tornar-se viável quando este enfatiza uma abordagem descentralizada e valoriza a capacidade técnica.

Além do que, priorize ainda a geração de parceiros na formação de equipes de trabalho multidisciplinares constituída de geógrafos, geólogos, engenheiros agrimensores, agrônomos e florestais, cartógrafos, biólogos, economistas, administradores, contadores, arquitetos, ente outros profissionais das diversas áreas da cognição humana, que tenham como objetivo precípua gerar informações concretas e atuais, capazes de auferir a devida sustentação ao processo decisório.

No sentido restrito, planejamento é a elaboração de planos. PLANO é o conjunto de ações para, dentro de determinados prazos e recursos, atingir objetivos pré-estabelecidos.

2. Para que Planejar?

- Para superar os problemas;
- Para garantir o uso democrático dos recursos e materiais existentes;
- Para tornar a cidade um benefício coletivo;
- Para que todos os cidadãos assumam a tarefa de construir um futuro melhor para a cidade, promovendo a garantia de direitos.

3. Etapas para um Processo de Planejamento

3.1 LEITURA DA REALIDADE LOCAL

- Identificar os agentes que influenciam na urbanização, e seus papéis nos processos de construção da cidade;
- Identificar problemas, demandas e potencialidades;
- Identificar oportunidades e instrumentos que podem ajudar a superar dificuldades.

Exemplos: Planos Diretores; OP; Orçamento Participativo da Habitação (OPH) e Plano Global Específico (PGE).

3.2 ESTABELEECER PACTOS E ACORDOS

- Definir eixos estratégicos de intervenção;
- Definir planos e projetos prioritários;
- Definir ações e compromissos de cada um dos agentes ou segmentos envolvidos.

Exemplo: os critérios para a distribuição de recursos buscando maior equidade no desenvolvimento urbano e social das diferentes regionais seguindo os indicadores: População + Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU).

3.3 IMPLEMENTAÇÃO

- Executar políticas, planos e projetos;

Exemplos: Prefeituras e Empreiteiras

- Acompanhar e monitorar a execução das ações previstas.

Exemplo: COMFORÇA/Conselhos

3.4 AVALIAÇÃO E REVISÃO

- Avaliar os objetivos, as ações e os resultados alcançados para redefinir procedimentos.

Exemplos: Técnicos e COMFORÇA/Conselho

TERCEIRA SESSÃO: IMPACTO DA PARTICIPAÇÃO

Texto 1:

**Diputació
Barcelona**

rede de municípios

II Seminário Internacional da Participação Cidadã

Administração local, políticas, pessoas

Este documento é uma contribuição de Joan Subirats, actual director do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autónoma de Barcelona, com o objectivo de propiciar um debate e reflexão sobre a participação cidadã vinculada às políticas públicas. Este trabalho insere-se no marco do projecto **II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, ADMINISTRAÇÃO LOCAL, POLÍTICAS, PESSOAS** promovido pela Diputació de Barcelona. Os principais objectivos deste Seminário são propiciar um espaço de análise, reflexão, trabalho, debate entre profissionais (universidades, empresas, administrações e responsáveis políticos no âmbito da participação dos cidadãos e cidadãs), bem como gerar processos de inovação democrática, e, a partir destas reflexões e das acções a empreender, identificar novos desafios e novas oportunidades a serem incluídos na agenda política dos próximos anos.

Este Seminário organiza-se em duas fases: uma virtual (que se desenvolverá até ao fim de Junho) e uma presencial. Os interessados em participar activamente no debate on-line devem aceder ao website: <http://www.otdp-barcelona.net/sipc> onde poderão efectuar o correspondente registo.

Centro para a Participação Cidadã

Direcção de Participação Cidadã

Diputació de Barcelona

POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

ELEMENTOS PARA DEBATE

Joan Subirats¹

Instituto de Governo e Políticas Públicas - UAB

Documento provisório de trabalho. Março, 2007

A participação cidadã converteu-se paulatinamente em um conceito que serve para tratar de explicar acções dirigidas a melhorar a legitimidade das actuações das instituições públicas, bem como expressa a reivindicação de entidades e associações que requerem maior protagonismo nos processos de tomada de decisões. Ouvimos falar também de participação cidadã como uma ferramenta para melhorar a definição e a concretização das políticas públicas. Em muitos âmbitos, ouvimos falar que a participação cidadã é a resposta, mas nem sempre fica claro qual é a pergunta ou o problema que origina este tipo de resposta. Nesta contribuição ao Seminário Internacional de Democracia Participativa queremos incorporar ao debate algumas notas sobre o facto de haver uma «política pública de participação cidadã» cada vez mais presente em um número maior de governos locais, bem como realizar avanços na avaliação do papel da participação no processo de elaboração das políticas públicas locais e no valor acrescentado que tal participação produz no que se refere à melhoria dos problemas das comunidades locais.

¹ Este documento é fruto do trabalho colectivo desenvolvido pelo IGOP ao longo dos últimos anos sobre temas relacionados com a participação. Quero agradecer especialmente às contribuições de Marc Parés na elaboração deste texto.

Em primeiro lugar, quisera que delineássemos juntos certos elementos constitutivos de uma política pública local para melhor circunscrever o âmbito deste debate. Para assim melhor podermos questionar-nos sobre as características de uma política pública local de participação. Uma vez delineado este marco, caberá remarcar os elementos da evolução das políticas públicas nos últimos anos e o papel que vem sendo desempenhado pela participação cidadã nas mesmas, e, finalmente, assinalar alguns elementos de debate e de futuro.

1. As políticas públicas locais

1.1 Elementos das políticas públicas

Toda política pública se dirige para a resolução de um problema público que é reconhecido como tal na agenda de um determinado governo. Trata-se, portanto, da resposta do sistema político-administrativo diante de uma situação da realidade social considerada politicamente inaceitável e que precisa ser melhorada. Não deve ter um carácter forçosamente reactivo, já que uma política pode querer antecipar-se a temas tidos como significativos pela comunidade. Cabe também assinalar que, mesmo sendo imprescindível a formalização «pública» ou institucional de uma política, se pressupõe naturalmente a presença e a participação de actores do âmbito social e económico no processo de elaboração e implementação, os quais expressam as suas visões e defendem os seus interesses em relação ao problema em questão.

Como definiremos uma política pública? Utilizaram-se já diversos tipos de definições:

- «Uma política pública é aquilo que os governos fazem ou aquilo que decidem não fazer.» (Dye).
- «Uma política pública é o resultado da actividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental.» (Mény y Thoenig).
- «Uma política pública é um programa de acção promovido por uma ou várias autoridades públicas ou governamentais num âmbito sectorial da sociedade ou num espaço territorial determinado.» (Thoenig).
- «Uma política pública está conformada por actividades dirigidas para a solução de problemas públicos num determinado meio e nas que participam actores políticos e sociais com interacções mais ou menos estruturadas e que evoluem ao longo do tempo.» (Lemieux).

São definições diferentes, mas querem salientar certos elementos como podem ser a presença de actores, alguns deles forçosamente investidos de poderes públicos, ou a natureza pública dos problemas a resolver. Numa visão que pretendesse incluir aspectos mais operacionais, podemos dizer que uma política pública seria:

uma série de decisões ou de acções, intencionalmente coerentes, assumidas por diferentes actores públicos e, às vezes, não públicos (com recursos, nexos institucionais e interesses diferentes) que pretendem resolver (ou ajudar a evitar) especificamente um problema politicamente definido como colectivo. Este conjunto de decisões e de acções resultará em actos formais, mais ou menos obrigatórios, que pretenderão alterar o comportamento dos grupos sociais que se considera que originaram o problema colectivo a resolver (grupos objectivo), com o fim de favorecer grupos sociais que sofrem os efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais).

De certo modo, uma política pública pode ser entendida como uma espécie de hipótese causal. Se fizermos isso, acontecerá aquilo e chegaremos a uma nova situação que consideramos mais positiva do que a situação de partida. Até ao presente momento, não falamos sobre a participação, já que, embora tenhamos incorporado uma variedade de actores na configuração da política pública, ainda não parámos para reflectir sobre quem decide e de que maneira decide.

Como podemos observar, esta noção de política pública inclui um elevado número de actividades normativas e administrativas que procuram melhorar ou solucionar problemas reais. Os efeitos pretendidos dependerão, portanto, de um conjunto de decisões complexas que interligam os poderes públicos e o demais actores. Aqui, mais uma vez, poderemos observar o grau de envolvimento/participação de diversos actores nos aspectos mais operativos ou de implementação.

É a este conjunto de decisões e acções que definimos como «política pública», sempre que se trate de decisões nas que participem actores públicos (ainda que também participem outros actores não públicos) e que pretendam orientar o comportamento de uma determinada população objectivo a fim de que um problema colectivo, que se quer evitar ou que a sociedade não está habilitada para resolver autonomamente, possa ser resolvido ou minorado por meio de um esforço conjunto.

Assim sendo, a política pública incorpora decisões correspondentes a todas e a cada uma das etapas da acção pública e inclui tanto regras gerais e abstractas (leis, decretos, ordens, etc.) como actos individuais e concretos que decorrem durante a execução das mesmas (decisões administrativas, autorizações, subsídios, etc.). Por conseguinte, qualquer política pública estabelece, por acção ou por omissão, as vias pelas quais os cidadãos participam ou não nas diferentes fases do processo de elaboração, decisão e posta em prática da política.

Portanto, poderíamos dizer que desde o ponto de vista teórico, uma política pública apresenta os elementos essenciais que se indicam abaixo:

- solução de um problema público ou intenção de antecipá-la.
- existência de grupo objectivo na origem de um problema público.
- uma coerência pelo menos intencional.
- existência de diversas decisões e actividades, bem como a participação de diversos actores envolvidos.
- programa de intervenções.
- papel chave dos actores públicos.
- a existência de actos formais.
- instrumentos de acção capazes de incorporar doses variáveis de obrigatoriedade no respeitante às decisões e actividades, e mecanismos diversos de seguimento.

Qualquer política pública pode ser objecto de análise desde diversos ângulos. Na tabela abaixo (ver tabela 1) propõem-se alguns elementos a serem considerados desde uma perspectiva analítica que leve em conta a variável Participação Cidadã.

Tabela 1: Sequência de uma política pública

SEQUÊNCIA	1ª fase	2ª fase	3ª fase	4ª fase	5ª fase
TERMINOLOGIA	Surgimento dos problemas	Inclusão na agenda	Formulação e adopção do programa da política	Implementação da política	Avaliação da política
CONTEÚDO	Surgimento de um problema	Seleção (filtro) dos problemas emergentes	Definição do «modelo causal»	Aplicação das soluções escolhidas	Determinação dos eventuais efeitos da política
	Percepção do problema	Esquema de formulação do modelo causal	Definição da ou das soluções adaptadas ao problema e aceitáveis	Ações dos agentes administrativos responsáveis da implementação	Avaliação da eficácia, da eficiência, da pertinência em relação ao problema inicial
	Definição do problema e identificação das suas possíveis causas	Respostas dos poderes públicos aos problemas que se consideram que devem ser objecto de uma política	Processo de confrontação entre as soluções ideais e os meios disponíveis	Escolha dos instrumentos de acção	
	Representação do problema				
	Demanda de acção pública				

<p>PRINCIPAIS QUESTÕES DA ANÁLISE DESDE O PONTO DE VISTA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ</p>	<p>Como se chegou a ter consciência do problema?</p> <p>Foi a partir de uma questão promovida pela acção cidadã?</p> <p>É uma necessidade real?</p> <p>Quem tomou a iniciativa?</p>	<p>Quais são os factores que fizeram com que o Governo promovesse uma acção para enfrentar o problema?</p> <p>Qual foi o grau de influência dos actores sociais na inclusão do problema na agenda?</p>	<p>Quais foram as soluções propostas e aceites pelo Governo e o Parlamento?</p> <p>Quais foram os processos aplicados para formular estas soluções?</p> <p>Planeou-se formalmente a participação cidadã? E, em caso afirmativo, como?</p> <p>Se não se planeou formalmente, a política foi formulada desde uma lógica de <i>policy network</i>?</p> <p>Se foi elaborada participativamente, isso condicionou o resultado da política? Melhorou-a? Atende melhor o problema em questão? Ganhou legitimidade?</p>	<p>Aplicaram-se as decisões do Governo e do Parlamento?</p> <p>Os actores públicos participam na implementação?</p> <p>Em caso afirmativo, que papel desempenham?</p> <p>Podem influir na posta em prática?</p>	<p>Quais foram os efeitos directos e indirectos da política?</p> <p>Como se poderia avaliar a participação cidadã durante o processo?</p> <p>Foi positiva?</p> <p>Constitui um factor a ser considerado no futuro?</p>
--	---	--	---	---	--

1.2 E uma política local? Elementos de mudança na agenda das políticas públicas locais

Uma política pública pode-se originar num determinado âmbito de governo e desenvolver-se tão-somente neste âmbito ou pode ser partilhada, tanto pelo que se refere à sua definição como o que se refere ao seu desenvolvimento, por diferentes esferas ou âmbitos de governo. Cada vez é mais comum ouvir falar de «governo multinível» para se referir a uma mescla de responsabilidades e atribuições de diferentes esferas de governo em determinadas políticas e programas públicos de acção. Mas, para além deste elemento, que é mais ou menos significativo segundo os âmbitos sectoriais que consideremos, a verdade é que as políticas públicas locais têm características próprias.

Todo governo democrático nas suas diferentes esferas de governo (estatal, regional, local) promove um conjunto de políticas públicas com o objecto de dar respostas a problemas e a situações que vão sofrendo muitas mudanças ao longo do tempo e nos espaços onde se inserem. Não é preciso insistir em que, nestes últimos anos, o contexto social, económico, tecnológico e cultural tem apresentado características radicalmente novas, até ao ponto de que podemos falar de mudança de época. Isto tem consequências muito significativas nos âmbitos tradicionais de socialização e de convivência (família, escola e trabalho), bem como no funcionamento das instituições e organizações sociais e políticas. Em geral, as novas desigualdades que aparecem na nossa sociedade se apresentam de forma menos agregada (em âmbitos como a informação, a formação, etc.) e incidem sobre uma crescente diversidade de indivíduos e de grupos sociais. Todas estas mudanças significaram também um notável conjunto de erosões na legitimidade das instituições representativas tradicionais.

Como se situa o espaço local nesta nova situação? Numa primeira hipótese pensaríamos no seu enfraquecimento, já que o quase total monopólio do Estado no âmbito europeu, o reforço das instituições globais (OMC, FMI, BM, etc.) ou o evidente reforço da esfera regional para os processos de «devolution» nos fariam pensar assim. Mas, diversos factores produziram uma resignificação dos elementos territoriais e de proximidade, reforçando as oportunidades dos âmbitos locais. Por um lado, o velho fordismo produtivo foi sendo substituído por novos modelos de desenvolvimento que revalorizam os aspectos ecológicos e endógenos e, portanto, reforçam as especificidades territoriais. Por outro lado, a estrutura social foi sofrendo fragmentações e tornou-se ainda mais complexa, com o surgimento de mais dinâmicas de individualização e com demandas sociais mais heterogêneas e específicas. Tudo isto requer respostas também mais individualizadas e concretas, difíceis de se levar à prática se não for através de lógicas de proximidade. A vida quotidiana, os temas de género, as exigências de compatibilizar trabalho e família, apontam também para dinâmicas que, por força, devem ser empreendidas a partir do âmbito local. E mesmo os processos de homogeneização cultural global encontraram respostas que reforçam os aspectos de identidade e de sentimento de pertença comunitária. A sociedade pós-industrial oferece, portanto, novas estruturas de oportunidades aos espaços locais neste contexto territorial globalizado.

É neste contexto onde nos últimos anos as políticas públicas em geral e as locais em particular têm-se transformado. Podemos afirmar que o bem-estar vai deixando de ser hoje uma reivindicação global para se converter cada vez mais em uma demanda pessoal e comunitária, articulada em torno da vida quotidiana e nos espaços de proximidade. Os problemas e as expectativas vividas através das organizações sociais primárias requerem soluções concretas, mas sobretudo soluções de proximidade. Cada vez se torna mais difícil para os âmbitos centrais de governo dar respostas universais e de qualidade às demandas de uma população menos indiferenciada, mais consciente das suas necessidades específicas. E isto faz com que o foco de tensão se transporte para níveis mais próximos do cidadão.

Assim sendo, os governos e serviços descentralizados assumem uma nova dimensão como distribuidores de bem-estar comunitário, passando de uma concepção na que o bem-estar se entendia como uma segurança na manutenção dos direitos sociais para toda a população (universalismo/redistribuição) a ser entendido como uma nova forma de ver as relações sociais de maneira integradora e solidária (especificidade/participação).

As políticas públicas locais têm-se configurado nos eixos de desenvolvimento económico, ordenação do território e serviços às pessoas, acrescentado uma dimensão transversal de sustentabilidade ambiental. Poderíamos afirmar que, em geral, as políticas sociais de âmbito local tiveram um carácter selectivo ou mais particularista, desenvolveram-se sobre bases normativas mais débeis e caracterizaram-se porque potencialmente permitiram processos de desenho e de produção mais flexíveis. Assim sendo, tenderam, apesar da sua escassez de recursos e atribuições, a actuar sobre dinâmicas de marginalização/inserção pessoal e grupal, e a dar resposta a necessidades tendencialmente mais heterogéneas. A proximidade configurou-se como um factor que ajuda a integrar respostas concretas a demandas que requerem abordagens integrais. Portanto, não é de se estranhar que, hoje em dia, os territórios, as comunidades locais e os seus governos, sejam espaços decisivos no bem-estar individual e colectivo. É o território onde convivem o pessoal sanitário, os trabalhadores sociais, os empresários e os trabalhadores, os psicólogos, a força policial, o pessoal da administração de justiça, os dinamizadores económicos, os jornalistas, os lojistas e os políticos, etc., é o povo que, no território e através da proximidade, compreende e partilha a importância do que se passa no município para o futuro da comunidade, do colectivo que vive e convive num território específico, onde a gente mantém vínculos de pertença e envolvimento nos assuntos comuns. O futuro da comunidade passa também pelo futuro do município e da câmara municipal como expressão colectiva do mesmo.

Se aceitamos, portanto, que a esfera local tem uma nova dimensão e um novo relevo, teríamos que conhecer quais são as características específicas que apresenta a nova e emergente política local e que papéis desempenham as iniciativas que promovem a participação cidadã. Salientaríamos dois factores: por um lado, a exigência de superar uma visão administrativista e operativa do governo local e o avanço em direcção de novas funções, com agendas de temas mais amplas e com novas exigências estratégicas e qualitativas. Por outro lado, a necessidade de superar estilos de auto-suficiência e de avançar na direcção de dinâmicas de relação vertical e horizontal, dinâmicas mais participativas, tanto com outros protagonistas institucionais e políticos de diferentes níveis de governo, como com outros actores sociais, económicos e comunitários. Neste sentido, fica evidente que é no marco das políticas públicas locais onde os aspectos da participação cidadã são actualmente mais relevantes. Mas, pode-se falar de uma política pública local de participação cidadã? Abordaremos esta questão mais adiante.

Diputació

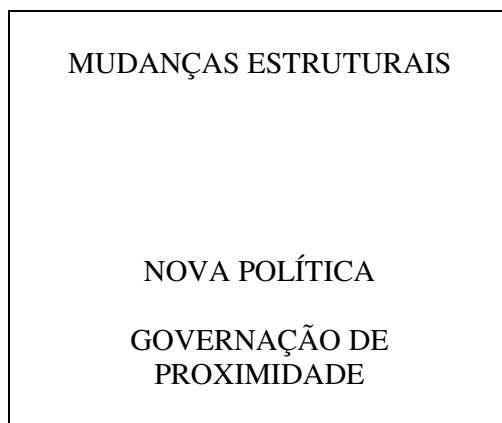
II Seminário Internacional da Participação Cidadã

Barcelona

Administração local, políticas, pessoas

rede de municípios

Tabela 1. A governança de proximidade como espaço político



ESPAÇOS LOCAIS POLITIZADOS			ESPAÇOS LOCAIS EM REDE	
Novas agendas	Novos papéis estratégicos		Redes horizontais	Redes multinível

Elaboração IGOP

Poderíamos assegurar que, tanto desde a perspectiva comparada como desde a experiência concreta de muitos países, a dimensão política local vem sendo fortalecida nos últimos anos (ver tabela 1). Em muitos países, uma das tendências mais relevantes foi a progressiva expansão das políticas públicas municipais. Hoje em dia, muitos municípios já não são, em geral, aquelas administrações dedicadas quase que totalmente a um número muito reduzido de funções básicas (asfaltamento, iluminação, limpeza, ordenação viária e pouca coisa mais). Também já não são aquelas instituições simplesmente executoras de decisões tomadas sempre em níveis superiores de governo. Nas últimas décadas foi sendo criada uma agenda local, uma oferta de políticas públicas específica, com o objecto de construir um certo modelo de município de bem-estar ou, falando de outra forma, uma dimensão local própria no processo de construção dos regimes estatais e territoriais de bem-estar. Apesar de tudo, é evidente que o tamanho do município é uma variável a ser levada em conta. É absurdo comparar uma metrópole com um pequeno município. Não podemos, portanto, falar em abstracto de autonomia de decisões no mundo local. Também é certo que as agendas locais continuam fortemente condicionadas pelas limitações impostas pelo facto de que, na maioria de países, as redes escolar e sanitária, a formação profissional e ocupacional e os serviços sociais especializados não formam parte actualmente das atribuições dos municípios. A participação dos municípios no gasto público global é ainda muito débil na maioria de países.

Mas, apesar de tudo e de forma geral, as agendas de intervenção municipal ampliaram-se notavelmente e cresceu também significativamente a capacidade de gasto. Primeiramente foram as políticas de promoção económica, da juventude ou desportivas. Logo as políticas de restauração dos espaços públicos e de restauração de vivendas e edifícios. E, mais tarde, uma rede de serviços sociais de atenção primária que se estendeu muito além do que era considerado tradicional neste campo. Nos últimos anos foram sendo promovidas novas actuações diante de novos problemas, entrando em espaços e temáticas que jamais tinham sido abordados: meio ambiente e sustentabilidade, planos comunitários, promoção de vivenda, educação infantil, planos de igualdade de género, programas de cooperação ao desenvolvimento, políticas de inovação tecnológica, etc. Nos últimos anos e em muitos países, constatou-se uma crescente preocupação em buscar formas mais integradas de relacionar as diferentes políticas e actuações municipais. Planeiam-se planos transversais a partir de critérios territoriais (bairros degradados, restauração de centros históricos, etc.), temáticos (exclusão, imigração, etc.), de faixa etária (jovens, terceira idade, etc.), ou de colectivos específicos (deficientes, famílias monoparentais, etc.), sendo que tudo isto se relaciona melhor ou pior com as tradicionais formas de gestão departamentalizadas e segmentadas. Pode ser que, ainda mais significativamente, vejamos surgir estratégias de leitura global das cidades e povoados em busca de processos de actuação multidimensional ligados a uma certa linha temática. Destacariamos as Agendas Locais 21, os Projectos Educativos de Cidade, as Políticas de Nova Cidadania, ou os emergentes Planos Locais de Inclusão Social. Temáticas concretas que buscam reunir diversas formas de actuação dentro de perspectivas teóricas que falam de estratégia global de cidade ou comunidade (ver resumo na tabela 2).

Tabela 2. Inovação e transversalidade nas Agendas de Políticas Locais

	POLÍTICAS ECONÓMICAS	POLÍTICAS SOCIAIS	POLÍTICAS TERRITORIAIS	POLÍTICAS AMBIENTAIS
Políticas de PRIMEIRA GERAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Formação e emprego - Apoio a empresas 	<ul style="list-style-type: none"> - Atenção social primária - Promoção cultural - Desporto e tempo livre 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulação urbanística - Infra-estruturas viárias 	<ul style="list-style-type: none"> - Zonas verdes - Controlo da poluição
Políticas INOVADORAS	<ul style="list-style-type: none"> - Serviços locais de emprego e inserção laboral - Pactos territoriais e novos reservatórios - Políticas de inovação tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de cooperação ao desenvolvimento - Luta contra a exclusão - Planos de igualdade de género - Serviços às famílias - Banco de tempo 	<ul style="list-style-type: none"> - Restauração de centros históricos - Planos comunitários - Pactos de mobilidade - Vivenda diversificada 	<ul style="list-style-type: none"> - Minimização e gestão sustentável de resíduos - Nova cultura da água - Planos de energias renováveis - Políticas contra a poluição sonora

ESTRATÉGIAS TRANSVERSAIS	<ul style="list-style-type: none">• AGENDAS LOCAIS 21• PROJECTOS EDUCATIVOS DE CIDADE• PLANOS DE NOVA CIDADANIA E INTERCULTURALIDADE• PLANOS LOCAIS DE INCLUSÃO SOCIAL• POLÍTICA LOCAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ OU ESTRATÉGIA TRANSVERSAL DE PARTICIPAÇÃO?
-----------------------------	--

Fonte: IGOP

Em muitas das cidades políticas, um dos elementos de inovação que merece ser destacado é a especial consideração dedicada aos temas de participação cidadã. Porém, cabe aqui uma pergunta: estamos a falar realmente de uma política pública local de participação cidadã ou mais precisamente diante de uma estratégia transversal do que de uma política pública em sentido estrito?

2. Uma política pública local de participação cidadã?

Como estivemos a comentar, o surgimento de uma política pública em quaisquer das esferas de governo requer um conjunto de elementos (ver tabela 1). Desde o nosso ponto de vista existem suficientes elementos que permitiriam falar de uma política pública local de participação cidadã. Para começar, deve-se reconhecer que nos últimos anos acumularam-se diversos elementos que fazem referência a uma clara erosão das instituições políticas e dos seus mecanismos de legitimação no exercício das dinâmicas representativas. Existe uma abundante literatura que se refere aos fenómenos da «desafeição democrática», baseados em trabalhos empíricos que detectam quedas significativas na participação eleitoral no último

grande ciclo político, bem como uma notável perda de credibilidade e de confiança dos cidadãos nos políticos eleitos. As causas que se investigaram são variadas e diversas. Desde a crescente incapacidade de abordar e resolver problemas colectivos até uma sobrecarga de demandas cidadãs dirigidas às instituições representativas, passando por fenómenos de enquistamento e burocratização dos partidos políticos e/ou das instituições, bem como uma perda de credibilidade geral da política em momentos de mudança económica e social muito fortes. Por outro lado, é evidente que, como se passa em outros casos, cada um dos actores envolvidos (partidos, políticos eleitos, entidades, ONGs, empresas, cidadãos, etc.) tem percepções diferentes e parte de marcos analíticos diferentes em relação aos mesmos factos. Encontramos, portanto, diferentes definições dos problemas, desde diferentes interesses e pontos de referência ou de representação. Mas, a verdade é que este conjunto de disfunções e problemáticas iniciou uma ainda confusa e pouco estruturada busca de melhoria dos canais de representação, de ouvir melhor o que as gentes têm a dizer, de não ficar a pensar que governar graças à representatividade obtida é um cheque em branco para tomar decisões sobre certos temas sem ter que contar com a cidadania, etc. E esta busca de acção e a própria sensação dos que ocupam as instituições foram configurando um conjunto de iniciativas sob o sol da denominada «participação cidadã».

O tema está na agenda e começou a ser incorporado nas próprias instituições locais sob formas diversas: conselhos sectoriais, alterações nos regulamentos, gabinetes municipais de participação cidadã, redes de municípios interessados nesta temática, actuações e experiências de muitos tipos, etc., bem como foram surgindo especialistas e consultores, actividades de investigação universitária e publicações sobre o tema, que acabaram por configurar uma espécie de «policy community» que interactua e se mantém interligada.

A política pública local de participação cidadã teria, portanto, o objectivo de mudar, no sentido de complementar e melhorar, a capacidade das instituições representativas locais de dar respostas efectivas às demandas dos cidadãos da comunidade local e fazer isso atendendo mais directamente às suas prioridades, opiniões e alternativas, sem confiar unicamente na legitimidade conseguida nas eleições locais. A política de participação cidadã quer, portanto, mudar a forma de actuar dos políticos eleitos e dos técnicos municipais, para conseguir que o conjunto dos cidadãos e das entidades e grupos nos que se integram encontrem uma melhor resposta aos seus problemas e mais receptividade no que se refere às suas opiniões e prioridades. Esta política não pretende substituir as vias estabelecidas de democracia representativa nem os sistemas de prestação de contas institucionalmente estabelecidos, mas sim fazer crescer a legitimidade e a capacidade de resposta destas instituições.

A sua incorporação na agenda local significa introduzir mudanças conceptuais e substantivas na forma de operar dos governos locais e comporta pensar em formas concretas de operacionalizar esta política, quer com fórmulas *ad hoc*, quer com o reforço dos mecanismos já existentes e pouco utilizados. Como toda política, deverá ser analisada desde a definição do problema que comporta, desde o sistema de actores que inclui, desde as alternativas de acção que admite, e desde as decisões tomadas e as formas de implementá-las, e, evidentemente, será objecto de avaliação desde os diferentes actores presentes. Pelo facto de ser uma política que afecta o desafio de outras políticas (como poderia ser a política fiscal ou a política urbanística), teremos que ver os efeitos que produz nas outras políticas locais e se consegue ou não melhorar a sua eficácia e legitimidade, como assim se prevê.

3. Avaliação das políticas de participação cidadã

Como todas as políticas, as políticas de participação cidadã são também passíveis de avaliação. Quando avaliamos uma política pública, quase sempre o principal elemento que se tem em conta é a eficácia da mesma, isto é, em que medida a política pública cumpriu os objectivos pelos quais se havia instaurado e, portanto, em que medida foi capaz de resolver o problema inicialmente detectado (quer de forma reactiva, quer de forma preventiva).

Se pretendemos avaliar uma política pública local de participação cidadã, teremos que proceder da mesma maneira, isto é, analisar em que grau a política deu resposta à situação detectada como problema. Este elemento dificulta poder estabelecer parâmetros padronizados para a evolução de políticas de participação cidadã, já que em função de como se defina o problema e de quais sejam os objectivos da política, os parâmetros de avaliação serão uns ou outros. Assim, como vimos anteriormente, não é a mesma coisa definir o problema desde a lógica da falta de legitimidade dos governos representativos que fazê-lo desde a lógica da falta de capacidade dos governos actuais para dar respostas eficazes a problemáticas complexas. No primeiro caso, o principal objectivo da política de participação cidadã será incrementar a legitimidade do governo, enquanto que no segundo o principal objectivo será melhorar as políticas públicas locais incorporando uma maior pluralidade de actores, interesses, conhecimentos e opiniões na sua elaboração.

A seguir, estabelecemos alguns elementos que é preciso levar em conta na avaliação das políticas locais de participação cidadã, entendendo que os parâmetros que se apresentam não são únicos nem absolutos, isto é, que, em função do contexto, dos objectivos perseguidos pela política em questão, bem como em função dos objectivos perseguidos pela própria avaliação, os parâmetros que se devem utilizar poderão ser uns ou outros.

A avaliação de uma política local de participação cidadã dever-se-ia estabelecer em, pelo menos, quatro âmbitos:

- Como é o sistema de participação do município
- Em que se participa através da política local de participação
- Quem participa através da política local de participação
- Qual é o impacto da política local de participação

Como é o sistema de participação do município

Como vimos anteriormente, uma política pública está constituída por um conjunto de acções, decisões e actividades normativas e administrativas que tratam de melhorar ou solucionar um determinado problema. No caso das políticas locais de participação cidadã o conjunto de actividades que, nos últimos anos, caracterizaram estas políticas foi basicamente de três tipos:

- Os sistemas estáveis de participação: integrados por uma série de elementos estáveis na participação do município (órgãos de participação, regulamentos de participação, mecanismos formalmente regulados para fazer a cidadania tomar parte nas decisões, etc.).
- Os processos participativos: limitados no tempo e com o objectivo de incorporar a participação em uma política, um plano, um programa ou alguma acção ou conflito concretos.
- Redes: acções menos padronizadas que têm por objectivo envolver a cidadania ou determinados colectivos na elaboração de uma política pública, não desde a lógica de um processo participativo formalizado, mas sim desde uma lógica de «policy-network».

Na avaliação de uma política pública local de participação cidadã deve-se analisar qual é a distribuição de acções do município e, portanto, em que modelo de política de participação cidadã se está a apostar. Entendendo que o objectivo da avaliação deve ser analisar se o modelo pelo qual o município aposta é o que melhor responde às suas problemáticas e se é realmente capaz de transformar situações não desejadas da linha dos objectivos estabelecidos pela própria política pública.

Para além desta análise mais global do sistema participativo do município, na hora de avaliar uma política local de participação devemos também observar outros aspectos relativos a como é a participação no município. São os seguintes:

Acordo: Uma política de participação dotada de um certo consenso sobre a sua necessidade e a sua metodologia tem mais possibilidades de sucesso que uma política que é questionada desde o âmbito político, técnico ou social.

Transversalidade: Uma política de participação deve conseguir incidir em outras políticas, introduzindo mudanças nas suas dimensões conceptuais, substantivas e operativas.

Clareza: Uma política de participação deve ser clara no planeamento dos seus objectivos e na sua operacionalização. Em caso contrário, nunca conseguirá atingir um dos seus principais objectivos: a maior legitimidade.

Grau de participação: As políticas de participação podem ter diferentes graus de participação; graus que podem ser classificados mediante a seguinte escala:

- Informação
- Comunicação
- Consulta
- Deliberação
- Decisão

Em geral, considera-se que as políticas centradas na informação e comunicação não são especificamente participativas. É importante, no entanto, detectar se predominam as acções de consulta (pede-se basicamente informação sobre prioridades e necessidades aos cidadãos), se está presente a deliberação (debate sobre as propostas, contemplação e valoração de alternativas, etc.), e, finalmente, se se permite aos cidadãos e entidades decidir e/ou gerir. É evidente que o tipo de participação, normalmente definido como uma escala participativa de maior para menor participação, pode ser entendido como uma progressão de menor para maior qualidade.

No entanto, deve-se levar em conta que as políticas unicamente centradas na deliberação podem ser de muita qualidade e ter um potencial pedagógico importantíssimo. Do mesmo modo, as políticas centradas na decisão podem ser de muito pouca qualidade se só integrarem um grupo muito limitado de entidades ou cidadãos e se a gestão e a decisão têm restrições desnecessárias.

Em que se participa através da política local de participação?

No que concerne aos âmbitos temáticos nos quais incide uma política de participação local, consideramos que existem dois aspectos que devem ser levados em conta na hora de avaliar a política:

A relevância: Parece ser claro que a participação deve estar centrada em questões relevantes. No entanto, a definição do que é ou não é relevante ou do grau em que o é, não deixa de ser problemática. Neste sentido, a valoração por parte da cidadania da relevância dos temas submetidos à participação pode ser um bom aspecto a ser avaliado.

A procedência: Indicou-se a tendência dos governos a abrir processos de participação sobre temas que estão na sua própria agenda política, mas, pelo contrário, a pouca disponibilidade para fazê-lo quando que se referem a outros temas reivindicados pelos movimentos cidadãos. E, neste sentido, pode ser pertinente, analisar em que grau a temática objecto de debate aborda demandas que estão na agenda das organizações cidadãs; ou em que grau, desde a sociedade civil, se conseguiu colocar um determinado tema na agenda da política participativa de um município.

Quem participa através da política local de participação?

Um dos elementos mais relevantes para a avaliação de uma política pública local de participação cidadã são os colectivos ou cidadãos e cidadãs que são objecto da política de participação e/ou que dela se beneficiam, isto é, os colectivos ou indivíduos que, de uma maneira ou de outra, actuam como «participantes» ou «receptores» da política local de participação cidadã.

Neste sentido, há dois elementos que devem ser analisados:

- a) A quem se dirige a política de participação cidadã.
- b) Qual foi o nível de participação dos colectivos aos quais se dirige a política.

No primeiro caso, a avaliação deve tender a analisar se, de acordo com a problemática do município, os colectivos aos quais se dirige a política de participação são acertados ou não. No segundo caso, para além da idoneidade dos colectivos escolhidos como receptores da política, o que se quer avaliar é o nível de participação (extensão e diversidade) de acordo com os colectivos escolhidos.

Assim sendo, podemos identificar três grandes elementos que devem ser avaliados em relação aos participantes de uma política de participação cidadã:

Abertura: Grau em que a política de participação se dirige ao conjunto da cidadania ou apenas a colectivos específicos, e idoneidade da restrição entre os receptores da política.

Extensão: A priori, quantos mais participantes a política consiga envolver, melhor. No entanto, esta afirmação dependerá tanto do tipo de acções que se promovam como da população de referência à qual se dirige a política.

Diversidade: Uma política de participação terá uma maior qualidade democrática se for capaz de incorporar a diversidade da sociedade na qual se desenvolve e, portanto, se a representação dos diferentes grupos sociais for proporcional à sua presença real no conjunto da sociedade.

Qual é o impacto da política local de participação?

Desde a lógica causal implícita em qualquer política pública (se fizermos isto, acontecerá aquilo), quando falamos de avaliar os impactos de uma política local de participação cidadã, o principal elemento que devemos analisar é observar em que grau a política pública conseguiu transformar a situação inicial de partida para chegar a uma nova situação mais positiva.

No entanto, esta transformação pode-se produzir a diferentes níveis. Em função da definição do problema e do objectivo da política, será mais apropriado avaliar uns impactos da política ou outros. Alguns impactos possíveis que devem ser avaliados são os seguintes:

Impactos substantivos: Em que medida a política de participação conseguiu ter impactos substantivos em outras políticas, de forma tal que estas outras políticas deram melhores respostas aos problemas planeados.

Melhoria das relações: Grau em que, através da política de participação, se conseguiu uma melhor relação entre os diferentes actores. Neste sentido, se a política local de participação consegue melhorar as relações entre a administração e a cidadania, provavelmente terá conseguido incrementar a legitimidade das acções da administração.

Aprendizagem: Em que medida a política local de participação consegue capacitar os participantes no âmbito da participação cidadã e no das temáticas submetidas a participação. Esta aprendizagem pode-se produzir desde os próprios políticos até ao pessoal técnico e administrativo e as entidades e cidadãos a título individual.

4. Participação cidadã: conjuntura e estrutura

Finalmente, quiséramos salientar alguns elementos que muitas vezes diferenciam experiências e processos de participação. Na literatura de políticas públicas diferencia-se muito claramente entre a existência de uma comunidade de actores no ambiente de uma política («policy community») do caso em que, no ambiente de um determinado conflito, os actores «de sempre» daquela política vêm-se subitamente acompanhados de muitos outros actores quando o momento ou a conjuntura transforma uma situação problemática em um tema relevante da agenda social e política («issue network»). Nem sempre esta distinção é levada em conta na hora de avaliar o papel da participação cidadã nas políticas públicas. Em muitas ocasiões, pretende-se resolver a «golpes de participação» um conflito concreto ou uma situação específica, quando institucionalmente nunca se tinha apostado em construir uma política pública que integrasse de forma estável e estrutural atitudes e mecanismos participativos. Estes elementos mais analíticos devem ser levados em conta aquando da valoração de uma experiência ou outra.

Na tabela seguinte (ver tabela 3), tratamos de diferenciar estas duas situações, tentando salientar as características dos dois cenários e começando a ver os elementos que favorecem a participação.

Tabela 3. Configuração de espaços de participação nas políticas públicas locais

Dimensões Analíticas de um processo de participação cidadã	«Policy Community» ou política pública mais fechada e estável	«Issue Network» ou rede de uma pública mais aberta e conjuntamente conflituosa	Configurações favoráveis para a participação cidadã
1. Densidade de actores	Número reduzido	Número elevado	Quanto maior densidade e complexidade melhores oportunidades para a participação cidadã
2. Complexidade	Homogénea	Heterogénea	
3. Intensidade relacional	Sistemática	Pontual	
4. Relaciones de poder	Simétricas	Assimétricas	O predomínio do simbólico melhora as possibilidades de abrir a participação para actores não habituais
5. Tipo de recursos	Materiais	Simbólicos	
6. Eixo consenso/conflito	Comunidade	Contradição	A existência de conflitos e lógicas de confrontação, a reactividade, a permeabilidade e a presença mediática desempenham um papel que favorece a ampliação circunstancial do âmbito de participação
7. Eixo antecipação/ reacção	Antecipação	Reacção	
8. Permeabilidade	Baixa	Alta	
9. Estratégias	Negociação	Confrontação	
10. Impacto mediático	Baixo	Alto	

Esta dupla realidade que, logicamente, não deixa de ser uma tipologia muito esquemática que esconde muitas situações intermédias, configura também cenários de governo mais factíveis ou menos fáceis, cenários onde a participação cidadã se desenvolve com mais ou menos facilidade (tabela 4).

Tabela 4. Cenários de governação e potencial de impacto dos espaços de participação cidadã

	PARTICIPAÇÃO CIDADÃ CENÁRIO MAIS INIBIDOR	PARTICIPAÇÃO CIDADÃ CENÁRIO MAIS FACILITADOR
REDES DE POLÍTICA PÚBLICA	«Policy community» mais fechada e excludente	«Issue network» mais permeável e sem grandes assimetrias
MARCOS, MECANISMOS E ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO	Rede principal e meio social firmados em marcos estáveis e valores mais fixos	Rede principal e meio social mais abertos e alinháveis com momentos de participação alta
ESTRUTURAS E RECURSOS DE PARTICIPAÇÃO	Estruturas de participação institucionalizadas, com pouca presença comunicativa e marcos de aliança estáveis	Maior densidade conjuntural, específica e maior acesso ao espaço comunicativo. Coalizões circunstanciais

Se transportamos tais reflexões para o âmbito dos impactos nas políticas, pareceria que a própria distinção entre «policy community» (recordemos: espaço no que a participação cidadã apresenta formas mais estruturais, institucionais e de continuidade) apresenta valores e resultantes diferentes das situações mais conjunturais da «issue network» (recordemos: conflito ou caso episódico que gera situações de crise). (ver tabela 5)

Tabela 5. Impactos dos âmbitos de participação cidadã sobre as três dimensões das políticas

	ESPAÇOS MAIS ESTÁVEIS «Policy Community»	ESPAÇOS MAIS CONJUNTURAIS «Issue Network»
DIMENSÃO CONCEITUAL	<u>Impacto médio-baixo</u> Dificuldades para avançar e influir na percepção social de problemas e sobre a configuração da agenda pública	<u>Impacto médio-alto</u> Certa influência sobre a percepção social de problemas e sobre a configuração da agenda pública
DIMENSÃO SUBSTANTIVA	<u>Impacto médio-alto</u> Avanços em recursos e na redefinição de conteúdos	<u>Impacto médio-baixo</u> Maiores dificuldades em alterar planeamentos específicos das políticas
DIMENSÃO OPERATIVA	<u>Impacto alto</u> Envolvimento em processos de gestão de programas	<u>Impacto desigual</u> Em certos temas, impacto muito positivo, em outros sem impacto

Este conjunto de considerações pode servir para analisar as vantagens e os inconvenientes de processos de maior estruturação das políticas públicas desde o ponto de vista da participação cidadã e, ainda assim, para evitar que a participação cidadã seja vista desde uma perspectiva muito *ad hoc*.

Certamente estamos a atravessar um período onde os temas de participação cidadã na esfera dos governos locais estão a adquirir relevância. Podemos começar a falar de política pública local de participação cidadã, podemos falar de experiências concretas de participação cidadã em determinados âmbitos e podemos começar a falar também de «policy community» e de «issue network» de maneira diferenciada mas, ao mesmo tempo, complementar.

Agora precisamos debater este conjunto de reflexões para continuar a avançar.

Joan Subirats

Março 2007

Texto 2:

Politika. Revista de Ciências Sociais nº 2 / Dezembro - 2006

Do governo à governança: oportunidades e desafios de um novo paradigma

— Ismael Blanco e Ricard Gomà ✦ —

A estrutura do artigo pretende dar conta de um duplo objetivo: começaremos fazendo referência aos processos de transformação social que parecem desencadear a crise das formas tradicionais de governo e pressionar em direção à emergência de uma nova forma de governança; continuaremos identificando os aspectos característicos básicos da nova governança, ressaltando o que a distingue do governo tradicional; por último, terminaremos assinalando uma série de questões sobre este novo paradigma, questões que, segundo a nossa opinião, deveriam converter-se em alguns dos temas chave no debate sobre a crise e a reestruturação dos processos de governo.

Artikulu honek helburu bikoitz bat gauzatu nahi du: lehenik gobernu eredu tradizionalen krisia dakartzaten eta gobernantza eredu berri baten agerpena bultzatzen duten gizarte eraldaketa prozesuei erreferentzia eginez hasiko gara; jarraian; gobernantza berriaren ezaugarri esanguratsuenak identifikatuko ditugu, gobernu eredu tradizionaletik bereizten dutnoementuak nabarmanduz; azkenik paradigma berri honen inguruko zenbait galderaikur aipatuko ditugu, galderaikurrok, gure iritziz, gobernu ereduaren inguruko krisien eta berregituraketei buruzko eztabaiden gai giltzarri bilakatu beharko luketeelarik.

The structure of the article tries to reach two goals: we will start doing reference to those social transformation processes that seem to umchain (provoke) the crise of the traditional ways of government and put pressure towards the emergence of a new way of governance; we'll continue identifying the basic characteristic aspects of the new governance, pointing out those elements that make it differenet from the traditional government; we'll finish questioning matters of this new paradigm that, in our opinion, should become in some of the key matters in the debate about the crise and the re-structuration of the government processes.

- complexidade, governança, políticas públicas, redes, participação –

1. Introdução

Há algumas décadas abundam em Ciência Política as referências à crise dos modos tradicionais de governo e à emergência de novos paradigmas. Nesta ordem de preocupações podemos situar eixos de debate como os relativos à crise ou à reestruturação do estado de bem-estar keynesiano (Esping-Andersen, 2002); a crise do Modelo Tradicional de Administração Pública e a sua progressiva substituição por paradigmas alternativos de Gestão Pública – Nova Gestão Pública, Pós-burocracia, Gerencialismo – (Ferlie et.al., 1996; Pollit, Bouckaert, 2004; Lynn, 2006); a crise do Estado-Nação no marco de processos simultâneos de globalização e localização (Borja, Castells, 1998); ou, inclusive, a exaustivamente debatida crise da democracia liberal-representativa (Norris, 1999; Phar y Putnam, 2000; Dalton, 2004). As velhas formas de administrar o conflito social, portanto, oscilam, e com isso surgem modelos alternativos de regulação.

Do mesmo modo, no âmbito da Teoria Social incide-se sobre os processos de mudança que nossas sociedades estão experimentando. Trata-se de processos multidimensionais, que afetam as estruturas de trabalho e produtivas, a dimensão dos valores e das identidades coletivas, a estrutura das desigualdades sociais, as relações intergeracionais e entre gêneros... E a confluência de todos estes processos de transformação social nos obriga, segundo alguns autores, a requalificar o modelo social emergente, um modelo que adotou diferentes nomes na literatura: segunda modernidade; modernidade líquida; modernidade reflexiva; sociedade pós-industrial; sociedade do conhecimento (Beck et al. 1994; Beck, 1999, 2000; Bauman, 2000; Sennet, 2006). Um ponto em comum entre as duas aproximações, portanto, é o fato de considerar que estamos assistindo a uma mudança de época. Por isso encontramos, em ambas, freqüentes referências às “crises” e aos “pós”. Uma mudança de época que ocorre nos âmbitos político e social, estando os processos de transformação em ambas as esferas intimamente ligados entre si. É neste contexto intelectual - onde o que predomina é a preocupação por entender a mudança, muito mais que a estabilidade -, que foi adquirindo cada vez mais relevância a

noção de governança. Por uma parte, a governança emerge como um conceito suficientemente amplo que permite apreender os múltiplos processos de mudança política que foram sendo identificados nos âmbitos da política econômica e social, da gestão pública, das relações intergovernamentais, da democracia. Por outra parte, a noção de governança permite-nos vincular de forma compreensiva os processos de mudança política com os processos de mudança social que estão operando na atualidade. Com base nesta noção, portanto, vai-se construindo uma espécie de meta-teoria que pretende dar conta da direção que está tomando a forma de regular o conflito social no marco de um processo estrutural de transformação da sociedade.

Neste artigo perseguem-se dois objetivos de natureza eminentemente teórica: por uma parte, tratar de delimitar as difusas fronteiras que entendemos que dão sentido ao conceito de governança; por outra parte, levantar uma série de questões que acreditamos nos obrigam a revisar criticamente alguns dos seus pressupostos e, se cabe, enriquecer a aproximação ao conceito com novos enfoques. A estrutura do artigo pretende dar conta deste duplo objetivo: começaremos fazendo referência àqueles processos de transformação social que parecem desencadear a crise das formas tradicionais de governo e pressionar em direção à emergência de uma nova forma de governança; continuaremos identificando os aspectos básicos característicos da nova governança, ressaltando aquilo que a distingue do governo tradicional; por último terminaremos assinalando uma série de questões sobre este novo paradigma, questões que, segundo nossa opinião, deveriam ser convertidas em alguns dos temas chave no debate sobre a crise e a reestruturação dos processos de governo.

2. Mudança de época: elementos chave da transição à sociedade pós-industrial

Para além da pluralidade e da divergência nas contribuições, existe um acordo fundamental na literatura que consiste em vincular a crise das formas tradicionais de governo às mudanças que, desde os anos 80, operam nas sociedades de matriz liberal.

Quais são os elementos que constituem tais processos de mudança social? Em que sentido estes processos nos levam a repensar as formas de governar? Começemos pela primeira questão: a transição para a sociedade pós-industrial surge, segundo a literatura, da confluência de uma série de processos de mudança intimamente relacionados entre si, processos de mudança que alteram as bases da velha sociedade industrial e que nos situam em um novo sistema social. Entre eles, poderíamos destacar os seguintes:

- Passar de uma estrutura social baseada primordialmente na divisão de classes, em grandes grupos sociais internamente homogêneos e com interesses compartilhados, a uma nova estrutura social com múltiplos eixos de desigualdade (de idade, de gênero, de base étnica e cultural...), geradora tanto de novas oportunidades de mobilidade social como de situações de pobreza e exclusão social (Pierson, 2002).
- A mudança de uma economia fundamentalmente industrial, fordista, a uma economia cada vez mais terciarizada, centrada no uso intensivo de capital intelectual, crescentemente globalizada, muito mais flexível e móvel graças ao uso das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) – uma nova economia, portanto, geradora também de novas precariedades e inseguranças trabalhistas (Beck, 2000; Goul y Gensen, 2002);
- A crescente conscientização da produção social de riscos ecológicos, de que os recursos são finitos e que portanto devemos transformar radicalmente nossa relação com o meio ambiente. Somente uma verdadeira transformação nas culturas de produção e uso da energia e da água, por exemplo, garante um desenvolvimento humano sustentável em escala mundial.
- Um novo modelo familiar muito mais instável, cambiante e diverso, com múltiplas formas de convivência em casa (famílias monoparentais, homossexuais) e baseado em mudanças significativas na distribuição de papéis entre os gêneros (Sainsbury, 1999).
- Novas identidades geracionais, novas formas de relação entre as diferentes gerações e novas formas de organização dos ciclos de vida das pessoas. Hoje, por exemplo, a juventude como categoria socialmente construída adquire um maior peso na configuração social. Por outra parte, as pessoas mais velhas passam a ser um coletivo

determinante, com um enorme potencial de cidadania ativa e com implicação em formas comunitárias de solidariedade. O desafio de uma sociedade para todas as idades, para além do paradigma adultocrático, já é inevitável.

- O aumento da diversidade cultural, ligado especialmente aos movimentos migratórios procedentes de países mais pobres. A gestão dessa nova diversidade é fundamental. Os modelos em uso apresentam problemas importantes: o republicanismo gera exclusão cultural; o multiculturalismo, fragmentação social; o modelo ocupacional germânico, fraturas de cidadania política. Continua estando aí o desafio de articular inclusão social com reconhecimento das diferenças e direitos políticos de base residencial, possivelmente a tríade de um novo paradigma intercultural.

- A emergência de novos valores, de novos elementos de identidade e de novas preferências políticas (Inglehart, 1999; Dalton, 2004). Nem os valores materialistas, nem a agenda das relações de produção, nem os partidos de massas monopolizam mais as identidades políticas e as implicações coletivas das pessoas. Não é que tenham sido eliminadas, mas coexistem com valores e identidades pós-materialistas, e com formas de ação coletiva crítica que impugnam as velhas culturas de partido (Ibarra et al, 2002).

É evidente, portanto, que estamos experimentando profundos processos de transformação social e que a confluência destes processos nos situa em um cenário significativamente distinto ao da sociedade industrial. Entretanto, faz-se necessário perguntar-se de que forma estes processos de mudança social submetem o governo tradicional a pressões de mudança. Como mínimo isso ocorre em dois sentidos: por uma parte, estes processos de transformação social pressionam no sentido da incorporação de novas temáticas à agenda das políticas públicas (a sustentabilidade, a interculturalidade, a promoção das TICs...) e da reformulação de outras que estiveram nas agendas mas que hoje parecem necessitar, neste novo contexto, de uma mudança profunda nos enfoques (o emprego, a educação, a exclusão social...); por outra parte, este novo cenário requer novas formas de articular os processos de elaboração das políticas públicas, adaptando-os às novas condições de complexidade e incerteza próprias do momento histórico em que nos encontramos. Este segundo desafio, precisamente, é o que se apresenta a partir da teoria e da prática da nova governança.

3. Crise do governo tradicional e nova governança

As formas tradicionais de governo, aquelas que predominam sob as coordenadas da sociedade industrial, se fundamentaram em uma série de limites bem estabelecidos: a fronteira entre uma esfera pública, monopolizadora da tomada de decisões coletivas e ancorada no voto como fórmula suficiente de legitimação política, e uma esfera privada, como âmbito de relações sociais alheias à política; a distribuição hierárquica e especializada de funções e de responsabilidades políticas entre níveis de governo e dentro da administração pública; a rígida focalização das agendas públicas ao redor do eixo socioeconômico; a quase exclusiva limitação da ação coletiva ao campo dos partidos e sindicatos de massas como suposta expressão de interesses homogêneos de grandes agregados sociais de classe; o poder fundamentado no uso de recursos legal-rationais (os aparatos do Estado) e econômicos (a propriedade dos meios industriais de produção).

No contexto da sociedade pós-industrial, esta concepção de governo entra em crise ou, no mínimo, se vê submetida a fortes pressões de mudança. Os governos dependem cada vez mais de outros atores, tradicionalmente representados como ‘privados’, para formular diagnósticos adequados dos problemas coletivos e para mobilizar os recursos (políticos, técnicos, financeiros) necessários para dar resposta a estes problemas. A interdependência entre os diferentes níveis de governo aumenta, e o domínio do âmbito estatal se vê questionado pela mudança nas escalas dos problemas. O voto é cada vez mais insuficiente como mecanismo gerador de legitimação das políticas públicas. As formas de ação coletiva vão diversificando-se, ao mesmo tempo em que os partidos políticos e as grandes organizações corporativas de massas se vêm cada vez mais questionadas. Parece necessário, portanto, “reinventar a política”, repensar as formas de regulação do conflito social (Beck, 1997; Subirats,

2003). A governança emerge, neste marco, como um paradigma com potencial de abordagem destes novos elementos de dificuldade.

Um ponto comum na literatura gerada nos últimos anos sobre a governança é insistir sobre o elevado grau de ambigüidade do conceito. Nas palavras de Rhodes (1996: 653), o conceito de governança veio definir “*um modo emergente de regulação social; um novo instrumental para a governação*”. Entretanto, uma vez acordada esta definição básica, a confusão conceitual, a ambigüidade e a controvérsia teórica começam a reinar. A governança, de fato, aceitou acepções muito diferentes (Rhodes, 2000; Hirst, 2000): equiparando-se a formas emergentes de gerencialismo ou de Nova Gestão Pública (Metcalf, 1993); como novo sistema de interdependência internacional (Rosenau y Czempiel, 1995); como um sistema sócio-cibernético de governo (Kooiman, 1993); como redes de política pública (Marsh y Rhodes, 1992; Börtzel, 1998; Mayntz, 1999). Também alguns autores identificam o governo em rede com a inovação democrática: “*todas aquelas novas práticas de coordenação através de redes e foros deliberativos que nascem das ruínas da representação centralizada e corporativa da década de 1970*” (Hirst, 2000).

No nosso ponto de vista, todas estas definições apresentam alguns pontos em comum, a partir dos quais é possível clarificar as difusas fronteiras deste conceito. Assim, segundo nosso ponto de vista, a governança poderia ser definida a partir de três grandes proposições (ver Blanco y Gomà, 2002):

3.1. A governança implica o reconhecimento, a aceitação e a integração da complexidade como um elemento intrínseco ao processo político

Um aspecto fundamental do paradigma da governança é a ênfase que se coloca na complexidade em quanto elemento estruturalmente definatório da sociedade pós-industrial e, portanto, da grande maioria dos problemas coletivos que devem ser abordados na atualidade pelas políticas públicas. Esta complexidade está relacionada com quatro grandes tipos de dificuldades (figura 1):

- As *dificuldades cognitivas* se referem às grandes incertezas que aparecem no momento de diagnosticar problemas, identificar alternativas, prever conseqüências dessas alternativas sobre os problemas identificados e avaliar o impacto das intervenções sobre a sua evolução. O conhecimento e a informação encontram-se amplamente dispersos na sociedade pós-industrial, sem que nenhum ator possa chegar a concentrar seu monopólio absoluto. O problema do conhecimento parece insolúvel a partir da lógica de um só ator (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Mainwright, 2005).
- As dificuldades relacionadas com a *autoridade*: cada vez mais as políticas públicas se desenvolvem em um marco de fortes interdependências entre atores de natureza diversa e, portanto, dificilmente o poder pode ser exercido unilateralmente e hierarquicamente por parte de um só ator; a implementação efetiva de determinadas decisões (como por exemplo, a reciclagem de resíduos domésticos) requer, necessariamente, o sentido de co-responsabilidade dos *target groups*; portanto, a sensibilização, a persuasão e a convicção são ferramentas cada vez mais necessárias para orientar as políticas na direção desejada (Majone, 1989).
- As dificuldades relacionadas com as *externalidades*: as políticas públicas provocam uma série de reações imprevistas que põem em questão a nossa visão da ação de governo em quanto processo prepositivo e unidirecional para solucionar problemas concretos em âmbitos claramente definidos e delimitados. Os problemas públicos estão cada vez mais interconectados e a sua delimitação em âmbitos territoriais e temáticos claramente identificados é cada vez mais complicada (Mayntz, 1999).
- Por último, as dificuldades relacionadas com a *complexidade dos valores, interesses e preferências em jogo*: na maioria das decisões entram em cena uma grande pluralidade de valores, interesses e preferências que dificilmente podem ser representadas exclusivamente através dos representantes políticos e sociais tradicionais (partidos políticos, sindicatos, associações de bairro...); dificilmente, também, os conflitos que emergem podem ser administrados exclusivamente no marco das instituições representativas. É necessário pois assumir a necessidade de novos espaços de representação de interesses e valores, que encontrem saídas criativas e inovadoras para conflitos não administráveis a partir de lógicas clássicas.

A idéia básica no paradigma da governança é aceitar e gerir a complexidade nos processos de governo, e não tratar de eliminá-la: reconhecer os múltiplos atores e níveis com interesses e com recursos para contribuir para as políticas; aceitar a sua participação nas tarefas de governo e dirigir as inter-relações com o fim de provocar ações integradas; articular a diversidade e a fragmentação através da coordenação ou da integração. Somente através da participação em rede de múltiplos atores podem-se promover os processos de aprendizagem social necessários para abordar problemas complexos e incertos (Subirats, Brugué y Gomà, 2002).

Parafraseando a Kooiman, a única forma de governar sistemas sócio-políticos dinâmicos, diversos e complexos de um modo democrático e efetivo é incorporar o dinamismo, a diversidade e a complexidade de nossas sociedades: não integrar a complexidade no processo político pode provocar o caos; não incorporar a mudança como parte intrínseca deste processo pode levar à desorientação; não reconhecer a diversidade como elemento consubstancial pode conduzir à desintegração (Kooiman, 1993: 44).

Figura 1 Elementos de complexidade para as políticas públicas

Elaboração própria

conhecimento

homogêneas/heterogêneas

freqüentes

claramente infreqüentes

confuso

forte débil

preferências

externalidades

autoridade

3.2. A governança implica um sistema de governo a través da participação de atores diversos no marco de redes plurais

Um elemento característico básico da governança, portanto, é a articulação em rede dos múltiplos atores que possuem interesses, conhecimento e outros recursos necessários para a formulação das políticas públicas. Nas palavras de Kenis y Schneider (citado em Börtzel, 1998), o conceito de rede se converteu no “*novo paradigma para a arquitetura da complexidade*”. A governança é, fundamentalmente, uma nova forma de governo que se contrapõe ao controle hierárquico e que situa, em seu lugar, redes de cooperação e interação entre múltiplos atores estatais e não estatais no seio de uma rede de decisões pluralista (Stoker, 1996; Rhodes, 1997, 2000; Börtzel, 1998; Mayntz, 1999). As redes de atores onde se desenvolvem os processos de governança apresentam os seguintes traços (Kikert et. Al, 1997):

- Não existência de um centro hierárquico capaz de fixar processos de governo de forma monopolista. Em positivo: a estrutura multinodal da rede e a determinação relacional de processos e de resultados.
 - A interdependência: não se trata somente de pluralismo, de mais atores; trata-se principalmente de dependências mútuas (heterarquias) entre estes atores no momento de resolver problemas, perseguir objetivos e conseguir certos resultados.
 - Uma certa institucionalização, no sentido menos estrutural do termo. Ou seja, a existência de algumas interações mais ou menos sustentadas com certo nível de estabilidade.
- Em termos mais concretos, as redes de governança implicam tendências de superação das rígidas divisões do trabalho político típicas do governo tradicional, promovendo novas lógicas de integração, no mínimo, em três sentidos:

a) As redes intergovernamentais, ou de governança multinível

Como foi dito anteriormente, uma das chaves do governo tradicional na sociedade industrial foi o predomínio, e frequentemente inclusive o monopólio, do Estado-Nação como âmbito da comunidade política (do *demós*) e das políticas públicas (da regulação do conflito).

Sem colocar isso em questão, a distribuição do trabalho político com outros níveis territoriais adotou dois possíveis cenários (ver quadro 1): o federalismo hierárquico, com administrações sub-estatais especializadas em funções operativas – na execução de políticas planejadas no nível central; ou bem o federalismo dual, com administrações sub-estatais autônomas mas distantes dos principais campos de política pública (Christiensen, 1999).

A governança, ao contrário, implica a emergência de uma nova lógica de relações entre níveis de governo, a do federalismo em rede ou a governança multi-nível:

“um sistema no qual os diferentes níveis institucionais compartilham, em lugar de monopolizar, decisões sobre amplas áreas de competência. Mais que uma dominação uniforme por parte dos estados centrais, estamos assistindo o surgimento de um padrão altamente variável e não hierárquico de interação entre atores diversos em diferentes áreas de políticas” (Llamazares y Marks, 1999).

Quadro 1. As dimensões da mudança: das relações intergovernamentais às redes de governo multinível

Relações Intergovernamentais

Clássicas

Redes de governança

Multinível: local - global

Federalismo

Funcional

Federalismo

Dual

Federalismo

Reticular

Relações de poder

entre níveis de governo

Hierarquia

Autonomia

Interdependência

Distribuição de responsabilidades entre níveis

Especializadas

Segmentadas

Compartilhadas

Agendas Locais

Amplas

Seletivas

Amplas

Funções Locais

Operativos

Substantivos

Estratégicos

Fonte: Elaboração própria.

O processo de europeização de políticas foi, nestas duas últimas décadas, o contexto que melhor expressa na prática a concepção das redes multinível e, ainda que possa parecer paradoxal, este mesmo processo gerou novas oportunidades para os governos regionais e locais. Até o final da década de 1980, a europeização era concebida como um cenário de harmonização de políticas, onde a assunção

de funções de governo pela UE se produziria à custa do enfraquecimento de todos os níveis interiores. O fracasso desta perspectiva aparentemente produziria um processo pendular em direção à renacionalização, com o acréscimo de processos de aprendizagem e transferência de políticas entre estados. Mas não ocorreu exatamente assim. A UE continuou ampliando a sua agenda de políticas e o fez a partir de formas de governança multinível. As novas políticas europeias não excluem políticas de proximidade no mesmo campo de ação, ao contrário, se convertem num fator catalisador destas mesmas. Hoje não é raro encontrar redes de municípios e de regiões interagindo com a UE na elaboração de políticas urbanas, de emprego, de inclusão social ou de proteção ambiental (Llamazares y Marks, 1999; Heritier, 1999; John, 2001; Morata, 2000; Hooghe y Marks, 2001).

b) As redes interorganizativas horizontais ou de intersetorialidade

Outro dos princípios chave do governo tradicional, projetado claramente na organização burocrática, foi o da especialização: em termos substantivos, as agendas das políticas públicas tenderam a setorializar-se rigidamente por campos temáticos; em termos organizativos, esta setorialização dos problemas coletivos deu lugar à criação de organizações públicas altamente especializadas e escassamente inter-relacionadas.

As clássicas segmentações analíticas e sua tradução numa rígida separação horizontal de responsabilidades se vêem fortemente questionadas no contexto da sociedade pós-industrial. A abordagem de desafios emergentes como os da sustentabilidade, a imigração ou a exclusão social exige novos instrumentos de diagnóstico que contribuam à compreensão das inter-relações causais que se produzem entre múltiplas dimensões da vida pública e a adoção de novas estruturas que favoreçam o intercâmbio e a colaboração interorganizativa. A governança pretende articular em rede as organizações que tradicionalmente atuavam a partir do isolamento e da competitividade. Reconhece a fragmentação institucional interna nas administrações e promove novos marcos de cooperação e de integração para a abordagem de problemas sobre os quais existem responsabilidades compartilhadas (Mayntz, 1999).

c) As redes público – privadas e participativas.

Por último, ali onde o governo tradicional havia estabelecido rígidas compartimentações entre o setor público e o setor privado, a governança ressalta o caráter confuso da separação entre estas duas esferas e situa as responsabilidades coletivas num novo espaço compartilhado entre ambas. Em palavras de Stoker (1996: 21): “a governança identifica a difuminação de fronteiras e de responsabilidades para tratar os temas sociais e econômicos (...); representa um passo atrás do Estado e uma preocupação por transladar responsabilidades aos setores públicos e voluntários e, em geral, aos cidadãos”.

Na realidade, estamos fazendo referência a, no mínimo, dois processos simultâneos, não sempre fáceis de conciliar: por uma parte, a incorporação de organizações lucrativas na formulação das políticas públicas através da sua participação em foros públicos de deliberação e/ou do estabelecimento de relações de parceria com elas para a resolução de problemas públicos; por outra parte, a abertura de novos espaços de participação cidadã. Estes novos espaços de participação podem adotar formas diversas segundo a fase de formulação das políticas públicas que afetam, segundo a perspectiva temporal com que se desenvolvam e segundo o tipo de cidadãos aos que se dirijam (Font, 2001; Bacqué et al, 2005).

Em resumo, a velha visão de um processo de governo controlado unilateralmente e hierarquicamente por parte de um só ator vai sendo substituída, no marco da governança, por uma nova visão centrada na imagem da rede. O conceito de governança aponta para a criação de uma estrutura ou de uma ordem que não pode ser imposta externamente, mas é o resultado da interação entre uma multiplicidade de atores que participam do governo e que são mutuamente influenciáveis (Kooiman y Van Vliet, 1993: 64).

3.3. A governança implica uma nova posição dos poderes públicos nos processos de governo, a adoção de novas funções e a utilização de novos instrumentos de gestão

Como consequência de tudo isso, os poderes públicos se vêm resituados nos processos de regulação do conflito social, devem adotar novos papéis e desenvolver novos instrumentos de gestão. Como foi dito, na atualidade o conceito da autoridade já não se encontra tão ligado à capacidade de impor decisões e de regular hierarquicamente os comportamentos sociais, mas à capacidade de influência e de liderança do conjunto da rede. Trata-se de liderar através da influência, de criar os enquadres organizativos necessários para o intercâmbio e a cooperação entre atores diversos, de convencer o conjunto de atores sobre os benefícios coletivos que se derivam da participação na rede e de oferecer os incentivos necessários para que se impliquem nela. Em termos de Kickert y Koppenjan (1997: 24):

“promover o ajuste mútuo do comportamento de atores que têm objetivos e ambições diversos em relação com o tratamento dos problemas públicos dentro de um marco dado de relações interorganizativas”. Uma função que, segundo os mesmos autores, implica uma série de atividades novas e diversas. Concretizando um pouco mais, a gestão de redes significa trabalhar em dois níveis diferenciados (Kikert et al, 1997):

a) A gestão das interações internas

Trata-se, neste nível, de incidir sobre uma rede de atores já existente, seja para ativar e intensificar interações, seja para gerar intermediações tendentes a favorecer determinados objetivos. **a) Ativar a rede:** Estimular as interações necessárias para que a rede seja posta em movimento. É importante ressaltar as interdependências e fortalecer as posições nodais chave para impulsar as políticas. **b) Fortalecer a densidade relacional:** Gerar as condições minimizadoras dos riscos da interação. Explorar a criação de cenários de soma positiva e projetar instrumentos de regulação de conflitos que reduzam as incertezas. **c) Promover a intermediação.** Fortalecer a capacidade de encontrar denominadores comuns que canalizem diferenças com respeito à ação: processos de geração de confiança, de facilitação de diálogo e de construção de espaços de consenso.

b) A gestão da estrutura da rede

Em ocasiões, a estrutura da rede existente pode gerar um espaço pouco adequado para impulsar certas perspectivas estratégicas. Cabe, então, incidir na alteração do próprio espaço de governança. **a) Incidir sobre a configuração básica da rede.** Pela via de dar entrada a novos atores fazendo a rede mais permeável e potencialmente mais densa, plural e heterogênea. **b) Incidir sobre as distribuições de poder.** Trata-se de alterar os padrões de assimetria na distribuição de recursos, de tal forma que se evitem situações de *captura* da rede por parte de interesses muito fortes porém não majoritários. **c) Incidir sobre os valores e as percepções.** Neste caso a estratégia implica a produção de marcos e universos de referência. Por meio do discurso e da deliberação criam-se *“policy core beliefs”* – ou paradigmas de política acordes com as finalidades estratégicas que possam haver sido estabelecidas.

4. Da governança como “solução” à governança como “problema”

Do que foi dito até o momento, poderíamos chegar à conclusão que a emergência de novas formas de governança responde a uma estratégia adaptativa das políticas públicas a novas condições de complexidade e incerteza, próprias da sociedade pós-industrial.

As redes de governança permitem formular diagnósticos mais abrangentes da realidade social, gerar soluções mais criativas e dotadas de maior legitimidade, construir sentido de co-responsabilidade na implementação das políticas e fazer confluir recursos de natureza diversa para responder de forma mais efetiva a desafios coletivos cada vez mais complexos. Tanto problemas relativamente específicos como a regeneração de bairros em crise, como outros de caráter mais global como o dos fluxos migratórios sul – norte ou os riscos meioambientais que afetam o planeta, exigem a adoção de novos esquemas de governo baseados na idéia de deliberação, o intercâmbio e a co-responsabilização muito

mais que nos princípios tradicionais da delegação, a hierarquia e a especialização. Em suma, a governança sugere oportunidades tanto para o fortalecimento da eficácia das políticas públicas como para a regeneração democrática.

Não sem riscos, sem dúvida. O exercício prático da governança suscita novas dificuldades e novos desafios para as políticas públicas – se é que cabe a distinção – nestes dois níveis:

- Em termos de **funcionalidade** das políticas públicas, de capacidade de oferecer soluções eficientes e eficazes aos problemas coletivos, a governança nos obriga a formular perguntas como as seguintes: como incentivar os atores a participar na rede e como sustentar essa participação ao longo do tempo? Como fomentar relações de cooperação e de consenso para além das dinâmicas (aparentemente inevitáveis) de conflito? Como integrar atores previsivelmente tão díspares como cidadãos a título pessoal, entidades cidadãs, especialistas, empresas, administrações... no marco de redes comuns de atuação? Como tomar decisões no marco de redes diversas, assimétricas e conflituosas? A partir de que critérios e da perspectiva de quem serão avaliadas as políticas que se desenvolvem no marco dessas redes?

Em definitivo, tal como adverte Stoker (1996: 24):

“O fracasso (das políticas públicas) pode continuar produzindo-se: as tensões e as dificuldades com as instituições da sociedade civil, assim como a inadequação das organizações que tratam de relacionar setores públicos, privados e voluntários podem conduzir ao fracasso da governança. Problemas de liderança, diferenças nas escalas e nos horizontes temporais de atores chave e a intensidade do conflito social podem ser todos eles as sementes do fracasso da governança”.

- Em termos de **legitimidade** das políticas, de capacidade de gerar aceitação e cumplicidade por parte da cidadania, a governança nos leva, necessariamente, a fazer-nos perguntas como: segundo quais critérios democráticos podemos justificar a abertura do processo decisional em relação a atores que não gozam de legitimidade eleitoral? Como preservar os princípios básicos de transparência, responsabilidade e *accountability* uma vez que as políticas se formulam no marco de redes compostas por múltiplos e diversos atores? Quem está representado nestas redes e como garantir que a deliberação acerca do interesse comum é o critério condutor das decisões que são tomadas no seu interior? São estas redes, necessariamente, espaços horizontais de intercambio e de negociação, ou ao contrário, das assimetrias de poder que existem na sociedade?

Uma corrente clássica de reflexão no campo da Análise das Políticas Públicas, esboça uma possível concepção das redes que não tem nada a ver com a regeneração democrática, mas com a captura do poder por parte dos interesses mais organizados (Rhodes, 2000: 77):

“as redes de política pública (policy networks) centram-se no oligopólio do mercado político: ou seja, em como as redes limitam a participação no processo político; definem os papéis dos atores; decidem quais os temas que serão incluídos e quais os excluídos da agenda pública (...); modelam o comportamento dos atores; privilegiam certos interesses não só limitando o acesso mas também favorecendo os resultados preferidos; e substituem a *accountability* democrática pelo governo privado. A *accountability* desaparece nas interseções das redes das instituições que formam parte da governança”.

Todas as questões colocadas até aqui vêm gerando abundante literatura nos últimos anos e, de fato, especialmente as últimas questões conectam com debates clássicos da Ciência Política, como os relativos à natureza do poder ou o significado da democracia.

Sem dúvida, continuam sendo temas de debate plenamente pertinentes em relação com a governança, tanto do ponto de vista empírico como normativo.

Queremos, entretanto, deixar anotados outros elementos de reflexão que afetam, antes, à dimensão teórica do conceito, seus pressupostos, os discursos subjacentes à narrativa que o articula.

4.1. Mudança política versus continuidade

A governança incide sobre os aspectos mais dinâmicos e inovadores do processo político. Como vimos, enfatiza as tendências de superação dos princípios do governo tradicional – delegação, monopólio, hierarquia, especialização - e a sua progressiva substituição por princípios como a participação, a interdependência, a horizontalidade e a intersetorialidade. Tão certo é, a partir do nosso ponto de vista, que estes princípios se projetam cada vez mais sobre as políticas públicas, por exemplo, e talvez muito especialmente, no âmbito local (Blanco y Gomà, 2002), como que essas tendências de mudança coexistem com fortes tendências de continuidade: a idéia da governança multinível, por exemplo, reflete tendências de mudança no âmbito das relações intergovernamentais, o que não impede que as lógicas clássicas de autonomia ou de hierarquia entre níveis continuem existindo; se bem é certo que as administrações reconhecem, cada vez mais, a necessidade de gerar novas formas de abordagem transversal dos problemas públicos, as resistências culturais e organizativas neste sentido são fortes e a lógica tradicional da especialização continua predominando em muitas organizações; a abertura de novos espaços de participação cidadã aumentou ao longo dos últimos anos, muito especialmente na escala local, ainda que este tipo de espaços continuem sendo mais a exceção que a regra.

A teoria da governança, realmente, deveria incorporar de forma mais clara e explícita a reflexão sobre as resistências às mudanças e as tendências de continuidade. É possível que estas resistências e estas pautas de continuidade reflitam, de algum modo, que certos princípios de governo que qualificamos como “tradicionais”, como “velhos” – e por costume, como “burocráticos” – continuem somando importante valor inclusive no contexto da sociedade pós-industrial (Olsen, 2005).

4.2. Unidirecionalidade versus alternativas na mudança política

A teoria da governança nos oferece, predominantemente, uma visão unidirecional dos processos de mudança nas formas de regulação do conflito. Frente à “crise” do governo tradicional, parece emergir uma série de princípios inovadores que nos indicam a direção da mudança política que se está empreendendo. Entende-se, como vimos, que as novas condições de complexidade e incerteza resultantes dos processos estruturais de mudança em direção à sociedade pós-industrial deixam em crise as visões tradicionais do *command-and-control* e nos levam a adotar novos enfoques de política pública com base no intercâmbio entre diferentes atores. O certo, entretanto, é que ainda que, efetivamente, existam tendências de mudança nas formas de regular o conflito, essas não têm porque apontar, necessariamente, em uma só direção. Antes ao contrário: a prática nos demonstra que existem diferentes formas de entender e de colocar em prática a governança:

- Em um extremo, poderíamos identificar processos de conformação de redes de governança altamente restritivas em seu acesso, fortemente elitistas em sua composição, escassamente inclusivas, capturadas pelos interesses melhor organizados, opacas em seu funcionamento e pouco responsáveis frente ao público em geral. Estas redes de **governança elitista** podem ser identificadas, freqüentemente, ainda que não exclusivamente, no espaço da União Européia (Radaelli, 1997).

- Em outro extremo poderíamos identificar redes de governança altamente permeáveis, bastante plurais internamente, inclusivas no que se refere aos coletivos sociais menos organizados, transparentes e altamente participativas. Determinados processos comunitários para a regeneração de bairros desfavorecidos –alguns deles apoiados pela própria União Européia– parecem responder a estes padrões de **governança participativa** (Martí et al, 2005; Haus et al, 2005).

A teoria da governança deveria, portanto, ser capaz de identificar e de tipologizar diferentes formas de entender e por em prática a governança, gerando hipóteses explicativas sobre os fatores que conduzem à adoção de uns ou de outros.

4.3. Estrutura versus agenciamento como fatores desencadeantes da mudança política

Como corolário das duas idéias anteriores, cabe destacar que o enfoque predominante na teoria da governança enfatiza os fatores de ordem estrutural em tanto que fatores explicativos dos processos de mudança política. Em termos gerais, segundo este enfoque, é a transição para a sociedade pós-industrial, com todas as mudanças estruturais que esta compreende, a que desencadeia a crise das velhas formas de governo e a emergência das novas formas de governança. Entende-se assim que a mudança rumo à governança seja freqüentemente representada como inevitável -tanto como parecem ser as mudanças sociais – e como unidirecional –já que as mudanças sociais parecem ter uma natureza fundamentalmente global.

Colocado desta forma, a teoria da governança se vê afetada pelos velhos vícios estruturalistas que tanto marcaram a Ciência Política na sua trajetória como disciplina. Esse mesmo estruturalismo que, por exemplo, levou a desconsiderar durante tanto tempo a análise da ação de governo (das políticas públicas) em tanto que ação autônoma (Aguilar, 2003: 16): “não é o caso de evocar os teoremas da determinação econômica, o caráter de classe, as demandas do ambiente, a coalizão e balanço dos interesses organizados, que convertiam o processo governamental em um evento reativo ou instrumental mais que prepositivo, em um fato subalterno e auxiliar: simples variável dependente. O governo (...) era governado, mais que governo”.

Do nosso ponto de vista, a teoria da governança deveria deixar mais explícito o poder dos atores em geral e dos governos em particular em tanto que agentes da mudança política: uma parte importante das mudanças sociais em direção à sociedade pós-industrial pode ser explicada pelo agenciamento de atores com determinados valores e preferências; do mesmo modo, a mudança nas formas de governar responde, também em parte, a estes mesmos valores e preferências.

5. Elementos de síntese e conclusão

Neste artigo reunimos os componentes fundamentais daquilo que poderíamos chamar a literatura da mudança de época. Vinculamos tais componentes à transformação nas formas nas estruturas de governo, seguindo o novo paradigma da governança. Esboçamos os que acreditamos ser os traços conceituais básicos da governança e, finalmente, os revisamos criticamente.

Explicamos, em suma, que ainda que os processos de mudança na estrutura social efetivamente submetem as formas de governar a pressões de mudança, nos termos em que a teoria da governança prevê, a *intensidade e a direção* que finalmente adotem estes processos de mudança dependem dos valores e dos interesses dos atores que têm a responsabilidade e o poder para impulsá-los.

Defendemos, na realidade, uma aproximação aberta e comprometida com os processos de mudança. Não nos parecem adequadas as perspectivas acadêmicas receosas ou resistentes frente às transformações que nos está deparando este emergente século XXI. Ao contrário, vemos nelas o rastro das “retóricas da intransigência” de Hirschman (futilidade risco, perversidade... ou seja, o refúgio do reacionarismo). Mas defendemos, igualmente, a projeção de uma análise dialética e crítica sobre as novas realidades sociais e da governança. Nada ingênua e nada complacente. A governança esconde continuidades e rupturas. Nela subjazem claras oportunidades de melhoria, mas também relações de poder e de dominação não suficientemente questionadas (nem talvez compreendidas).

Finalmente, sabemos que os atores se movem em espaços e com margens não ilimitadas, mas estamos convictos que o impulso de valores e de ações de transformação pode e deve ir ampliando limites, mais além dos profetas de certo estruturalismo estéril. A resultante, em termos políticos e sociais continua aberta, como sempre. Mudaram, isso sim, (e muito) as formas, as dinâmicas, as agendas, as articulações, os espaços... nos quais se resolvem essas resultantes históricas.

Bibliografia

- Aguilar, L. (2003). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bacqué, M.H., Rey, H., Sintomer, Y (2005). *Gestion de Proximité et Democratie Participative. Une perspective comparative*. Paris: Découvert.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1997). *The Reinvention of Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1999). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2000). *The Brave New World of Work*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U., Giddens, A., Lash, S. (1994). *Reflexive Modernization*. Cambridge: Polity Press.
- Blanco, I., Gomà, R. (2002). *Governos Locais y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- Blanco, I., Gomà, R. (2003). “La crise del model de governo tradicional. Reflexões en torno a la *governance* participativa y de proximidad”, *Gestão y Política Pública*, vol.XII, n.1, pp 5-42.
- Borja, J. Castells, M. (1998). *Local y global*. Taurus, Madrid.
- Börtzel, T. (1998). “Organising Babylon: on the different conceptions of policy networks”, *Public Administration*, vol. 76, pp 253-273.
- Christensen, K. (1999). *Cities and Complexity. Making Intergovernmental Decisions*. Londres: Sage.
- Dalton, R.J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why we need a new Welfare State?* Londres: Polity Press.
- Ferlie, E. Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigrew, A. (1996) *The New Public Management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y Decisões Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Goul, J. Gensen, P. (2002). *Changing labour markets, welfare policies and citizenship*. Bristol: Policy Press.
- Haus, M., Heinelt, H., Stewart, M. (2005). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres: Routledge.
- Heritier, A. (1999): *Policy-Making and Diversity in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirst, P. (2000). “Democracy and Governance” en Pierre, J., *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. i Marks, G. (2001). *Multilevel Governance and European Integration*. Oxford: Rowman.
- Ibarra, P., Martí, S., Gomà, R. (2002). *Creadores de democracia radical*. Barcelona: Icària.
- Inglehart, R. (1999). “Postmodernization Erodes Support for Authority, but Increases Support for Democracy”, en Norris, P. (ed.) *Critical Citizens*, Oxford: OUP.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage.
- Kickert, W.; Klijn, E.; Koppenjan, J. (eds.) (1997). *Managing Complex Newtorks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage
- Kikert, W., Koppenjan, J. (1997). “Public Management and Network Management: an Overview” a W. Kikert et.al. *Managing Complex Newtorks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Government - Society Interactions*. Londres: Sage.
- Kooiman, J., Van Vliet (1993). “Enviromental regulation of business: options and constraints for communicative governance” a Kooiman, J., *Modern Governance. New Government - Society Interactions*. Londres: Sage.
- Llamazares, I.; Marks, G. (1999). “Governação de múltiplos niveles, mobilização regional e identidades subestatais na Umão Europea” a I. Llamazares.; F. Reinares (eds.) *Aspectos políticos y sociais de la integração europea*. València: Tirant lo Blanch.
- Lynn, L. (2006): *Public Management: Old and New*. Londres: Routledge.
- Mainwright, H. (2005). *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de Democracia Participativa*. Barcelona: Icària.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale: Yale University Press.
- Marsh, D; Rhodes, R. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marti, J., Pascual, J., Rebollo, O. (2005). *Participação y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexões*. Madrid: IEPALA/CIMAS.

- Mayntz, R. (1999). "La Teoria della Governance: Sfide e Prospettive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n° 1, aprile 1999, pp 3-19.
- Metcalf, L. (1993). "Public Management: from Imitation to Innovation", en Kooiman, J. (ed): *Modern Governance. New Government - Society Interactions*. Londres: Sage.
- Morat, F. (2000). *Políticas públicas na União Europeia*. Barcelona: Ariel.
- Norris (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford University Press.
- Olsen, J.P. (2005). "Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia", *Reforma y Democracia*, n.31, febrero.
- Pharr, S., Putnam, R. (2000). *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*. Princeton University Press.
- Pierson, J. (2002): *Tackling social exclusion*. Routledge, Londres.
- Pollit, Ch., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C. (1997). *The politics of corporate taxation in the EU. Knowledge and international policy agendas*. Routledge, Londres.
- Rhodes, R. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol.XLIV, pp. 652-667.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Londres: Open University Press.
- Rhodes, R. (2000). "Governance and Public Administration" en Pierre, J., *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenau, J.N., Czempiel (1995). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatier, P., Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning*. Oxford: Westview Press.
- Sainsbury, D. (1999). *Gender and welfare states regimes*. OUP, Oxford.
- Sennet, R. (2006). *The Culture of New Capitalism*. New Haven: Yale University.
- Stoker, G. (1996). "Governance as Theory: five propositions", *International Social Sciences Journal*, n°155, pp 17-28.
- Subirats, J. (2003). *Elementos de nova politica*. Barcelona: CCCB.
- Subirats, J., Brugué, Q., Gomà, R. (2002). *Redes, territorio y gobierno. Novas respostas locais ante los retos de la globalização*. Barcelona: Diputação de Barcelona.