



IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

Portugal, território de territórios

ÁREA TEMÁTICA: Globalização, Política e Cidadania [AT]

PORTUGAL PARTICIPA? UMA REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM PORTUGAL

FALANGA, ROBERTO

Investigador Pós-doc, Instituto de Ciências Sociais, roberto.falanga@ics.ulisboa.pt

FERRÃO, JOÃO

Investigador Coordenador, Instituto de Ciências Sociais, joao.ferrao@ics.ulisboa.pt

Resumo

Nas últimas duas décadas, Portugal destacou-se como um dos países europeus com o número mais elevado de processos participativos a nível municipal. Os mecanismos da democracia participativa têm vindo, nomeadamente, a promover o envolvimento da sociedade civil junto das autarquias para a melhoria das políticas públicas, geralmente no âmbito da preparação de planos estratégicos, intervenções territoriais e novos projetos. Tendo por base esta situação, foi lançado em 2015 o Projeto “Portugal Participa: Caminhos para a Inovação Societal”, promovido e gerido por uma parceria entre entidades públicas e privadas. Contando com a posição privilegiada dos autores enquanto membros da equipa de avaliação externa do projeto, o texto apresenta a metodologia de avaliação aplicada e debruça-se em torno dos fatores determinantes e contingentes da concretização do projeto, juntamente com os elementos transversais e contextuais que fundamentam os modelos de intervenção em cada um dos quatro municípios. Pretende-se assim discutir o caminho da participação em Portugal, sugerindo pistas de reflexão crítica baseadas em experiências no terreno.

Abstract

In the last two decades, Portugal has been running an increasing number of participatory processes at the local level, being today one of the European countries with the highest rates of this kind of processes. Participatory democracy mechanisms have promoted the engagement of civil society in what concerns the enhancement of public policymaking, such as strategic and community planning, and other projects. Against this scenario, in 2015 the Project “Portugal Participa: Caminhos para a Inovação Societal” was launched by a partnership composed of public and private bodies. By taking advantage of the authors’ function as members of the evaluation team of this Project, the text aims to present the evaluation methodology. In doing so, the text also aims to discuss both specific and crosscut factors that explain the implementation of the Project as a whole, as well as the ways pivotal participatory processes have been run in four different municipalities. From an evidence-based reflection, some final remarks will be provided on the present and future of public participation in Portugal.

Palavras-chave: participação; políticas públicas; avaliação; Portugal

Keywords: participation; public policies; evaluation; Portugal

[COM0113]

Premissa

Nas últimas duas décadas, Portugal destacou-se por ter vindo a promover o envolvimento da sociedade civil junto das autarquias para a melhoria das políticas públicas, geralmente no âmbito da preparação de planos estratégicos, intervenções territoriais e novos projetos (Falanga, 2015). O artigo pretende explicar a metodologia bem como discutir alguns dos resultados da avaliação que os autores deste texto desenvolveram entre 2015 e 2016 no âmbito do projeto “Portugal Participa - Caminhos para a Inovação Societal”. O Projeto tinha como objetivo promover a implementação de processos participativos e de interlocução na tomada de decisão sobre políticas e recursos públicos, maioritariamente a nível local e municipal, em Portugal. O Projeto foi promovido pela Associação In Loco em parceria com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e as Câmaras Municipais de Cascais, Funchal, Odemira e Porto, contando com o financiamento da Fundação Calouste Gulbenkian, enquanto entidade gestora do Programa Cidadania Ativa (através de Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu - EEA Grants).

Para além de iniciativas promovidas e patrocinadas a nível nacional, o Projeto acompanhou de perto a implementação de processos-piloto de participação em quatro municípios – Cascais, Funchal, Odemira e Porto. Nos quatro territórios existiam pré-condições consideradas necessárias para a sua seleção, nomeadamente a experiência, presente ou prévia, de ativação entre diferentes níveis sociais bem como a disponibilidade para a consolidação e reflexão crítica sobre práticas significativas. As práticas participativas experimentais avaliadas nos quatro territórios foram: *Fórum Concelhio Participação para a Promoção da Saúde* no Município de Cascais; *Orçamento Participativo* no Município do Funchal; *Processo Participativo de Ordenamento do Território* no Município de Odemira; e *Construção de uma Visão Integrada e Estratégica para a Freguesia de Campanhã (e/ou para os seus “territórios”)* no Município do Porto.

Para os efeitos da avaliação, a metodologia proposta e aplicada pelos autores abrangeu tanto a escala local das quatro práticas experimentais como o nível nacional (iniciativas de formação e disseminação, e outros eventos correlacionados com a missão do Projeto). Os autores deste contributo, enquanto coordenadores da avaliação do Projeto, foram contratados para monitorizar e avaliar o Projeto e as quatro práticas experimentais, tal como explicado nas seções que seguem. Cabe realçar que a avaliação foi integralmente efetuada sempre que a informação solicitada foi disponibilizada pelas entidades promotora e parceira e pelos atores responsáveis por estabelecer a ligação às práticas participativas experimentais desenvolvidas nos quatro municípios objeto de estudo.

1. Metodologia

A avaliação de políticas participativas representa um campo de debate interdisciplinar pouco desenvolvido (OECD, 2005). As razões da limitada atenção prestada por cientistas e profissionais a este âmbito têm a ver, segundo alguns, com a complexidade epistemológica e a grande variedade de mecanismos através dos quais o conceito de participação pública tem vindo a ser aplicado em diferentes contextos e a várias escalas (Rosener, 1978; Webler, 2001; Rowe e Frewer, 2004). Olhando para Portugal, apesar da multiplicação e difusão de processos participativos, e não obstante a forte ligação que na maioria dos casos esses processos têm com questões de natureza pública (planeamento, estratégias, políticas, intervenções, etc.), o debate sobre os modelos de avaliação continua extremamente limitado.

Ao contrário de outros tipos de avaliação, o foco, neste caso, não é analisar apenas o grau de coincidência (ou afastamento) dos resultados obtidos em relação às expectativas inicialmente geradas. Destaca-se, nesta sede, o facto de a aplicação de mecanismos de participação pública ter o enorme potencial de alterar tanto o processo de construção de políticas públicas na sua vertente mais operacional, como o seu êxito em termos substantivos. Nestes termos, um modelo de avaliação deverá primeiro enquadrar os processos de participação nas políticas públicas como um fenómeno complexo e contextualmente definido e, portanto, abordar tanto as formas com que os mecanismos serão planeados e executados entre os vários atores intervenientes, como os

resultados do próprio processo. Quanto aos resultados, destaca-se ainda, como no caso dos processos participativos, que se deve tomar em conta quer os efeitos em termos de políticas públicas, quer os efeitos nos participantes, e que muitos autores apontam como *empowerment* dos cidadãos (Murray, 2002).

No caso da avaliação do Projeto em foco, destacam-se algumas condicionantes que ajudam a enquadrar as razões subjacentes à metodologia adotada. Em primeiro lugar, tratou-se dum projeto promovido por uma entidade – a Associação In Loco – que não coincidiu com as autoridades locais que geriam os processos – as quatro autarquias locais – e que, aliás, teve um papel de formador das mesmas. Em segundo lugar, a própria entidade promotora atuou a nível nacional com um leque amplo de iniciativas de vária natureza, que envolveu outras entidades, públicas e privadas. Em terceiro e último lugar, a avaliação tinha de abranger todo o Projeto e não apenas a formulação e implementação dos processos participativos, isto é, a avaliação tinha de ser, por mandato e contrato, suficientemente *responsive* à agenda do Projeto.

Para estes efeitos, a metodologia proposta partiu do pressuposto de que era necessário ter em conta os dois níveis de implementação. O primeiro nível referiu-se aos 4 municípios onde as práticas participativas foram, e à data continuam a ser, experimentadas. O segundo nível diz respeito à implementação das diversas iniciativas promovidas no âmbito do Projeto. Dentro de cada nível procurou-se, sempre que possível, aplicar quatro modelos distintos de avaliação: (i) avaliação da lógica subjacente, (ii) avaliação do processo, (iii) avaliação dos impactos e (iv) avaliação dos custos. Consoante os objetivos que cada modelo tinha em foco, foram aplicados métodos e instrumentos diversos: recolha de dados; inquéritos por questionário; entrevistas semi-diretivas; grupos focais / grupos de controlo. Os métodos e instrumentos envolveram conjuntos específicos de atores em fases distintas do processo de avaliação. Também se pretendeu, tendo em conta a natureza das práticas participativas experimentais bem como o tipo de projeto em avaliação, envolver um leque diversificado de atores: atores-chave de quatro tipologias (representantes políticos; funcionários públicos; representantes do associativismo local; cidadãos) para as quatro práticas experimentais; e representantes da entidade promotora, da entidade parceira e da entidade financiadora do Projeto. Os atores foram solicitados a contribuir com o seu conhecimento e experiência para os resultados da avaliação, e também sistematicamente informados acerca dos resultados deste exercício avaliativo.

1.1. Modelos de avaliação

Em relação aos quatro modelos de avaliação com que se decidiu avançar e que agregaram os métodos e instrumentos expostos na secção seguinte, eles foram pensados de forma a abranger áreas e dimensões de interesse para esta avaliação (cf. HM Treasury, 2011).

- A avaliação da “lógica” subjacente à implementação do Projeto e das quatro práticas visou entender quais eram as questões-chave aos dois níveis. No que concerne ao projeto, a avaliação da lógica subjacente foi feita a partir da análise dos materiais partilhados pela entidade promotora e, ainda, da informação disponível no *website* do Projeto (www.portugalparticipa.pt). A avaliação das lógicas subjacentes a cada uma das práticas planeadas nos quatro territórios foi proporcionada pela informação disponível nos *websites* oficiais das práticas experimentais (sempre que existentes), pelos materiais enviados pelos pontos de contacto e pelas respostas ao inquérito ‘pré’. A aplicação na fase inicial da avaliação deste inquérito segue as linhas metodológicas traçadas na secção 1.2 (métodos e instrumentos).
- A avaliação do processo baseou-se na análise das entrevistas individuais realizadas em cada um dos quatro municípios e nas respostas ao inquérito ‘pré’ por parte das entidades promotora, parceira e financiadora do Projeto. Tendo em conta as quatro categorias de atores a envolver e a especificidade de cada prática, foi possível efetuar cinco entrevistas no Município de Cascais (um ator político, um funcionário público, dois representantes do associativismo local, um cidadão); quatro entrevistas no Município do Funchal (um ator político, um funcionário público, um representante do associativismo local, um cidadão); cinco entrevistas no Município de Odemira (um ator político e quatro funcionários

públicos); seis entrevistas no Município do Porto (um ator político, três funcionários públicos, dois representantes do associativismo local).

- A avaliação dos impactos baseou-se na análise das respostas aos inquéritos 'pré/pós' e dos grupos focais para as quatro práticas experimentais, e ainda das entrevistas individuais no que se refere ao Projeto. No que concerne à viabilidade deste modelo de avaliação, ela foi total com as entidades envolvidas na gestão do Projeto, mas relativamente desigual nos quatro Municípios: participação parcial nos inquéritos 'pré/pós' e realização na do grupo focal/grupo de controlo no Município de Cascais; não participação nos inquéritos 'pré/pós' e não realização do grupo focal/grupo de controlo no Município do Funchal; não realização do grupo focal/grupo de controlo devido à alteração do calendário da prática experimental, e não?? participação no inquérito 'pré/pós' no Município de Odemira; não realização do grupo focal/grupo de controlo devido à alteração do calendário da prática experimental e participação parcial ao inquérito 'pós'.
- Finalmente, a avaliação dos custos abrangeu a programação financeira prevista no orçamento do Projeto e a monitorização da sua execução teve como base os dados dos relatórios intercalares.

1.2. Métodos e instrumentos

Cada método e instrumento foram utilizados para alcançar objetivos específicos com determinados atores:

- A recolha de dados teve como objetivo construir uma base de informação/conhecimento sobre dados de tipo quantitativo (custos), pré-condições (experiências prévias ou presentes) e tipo e grau de coordenação interinstitucional e de interação entre os processos participativos desenvolvidos em cada um dos quatro municípios e no âmbito do Projeto. A recolha de dados, apesar de se ter concentrado na primeira fase, foi transversal às várias fases do exercício de avaliação.
- Os inquéritos por questionário 'pré/pós' foram construídos com base na informação recolhida, a fim de serem comparados, em termos de estrutura e de conteúdo, nas fases 'pré' e 'pós'. Por fase 'pré' entende-se a fase antecedente à implementação das práticas experimentais, enquanto por fase 'pós' entende-se a fase posterior à sua implementação. Os inquéritos 'pré' foram enviados aos pontos de contacto dos dois níveis numa fase inicial, tendo os inquéritos 'pós' sido dirigidos aos mesmos atores. Esses inquéritos tiveram como objetivo confirmar e aprofundar a informação recolhida através dos *websites* e consultas com os atores institucionais de cada município e com os coordenadores do Projeto.
- As entrevistas individuais pretenderam ampliar e aprofundar as questões-chave dos processos identificadas pelos atores envolvidos nos processos participativos em cada território. Quanto ao Projeto, o objetivo das entrevistas foi avaliar os impactos do próprio Projeto com perguntas. Em ambos os casos, visava-se suscitar respostas confiáveis por parte dos atores envolvidos.
- Finalmente, a comparação entre grupos focais e grupos de controlo teve como objetivo a avaliação dos impactos dos processos desenvolvidos em cada território.

A aplicação de todos estes métodos e instrumentos foi gerida pela equipa de avaliação, a qual teve a responsabilidade de formular perguntas compreensíveis e suscetíveis de estimular debate e partilha de diferentes pontos de vista.

2. Análise e reflexões conclusivas

O Projeto conseguiu articular uma série de atividades no terreno que receberam um retorno positivo por parte da população participante. Para além das práticas experimentais e das atividades de formação e divulgação pelo país, o aprofundamento da participação incluiu ainda a criação da Rede de Autarquias Participativas e o

Prémio das Boas Práticas de Participação a nível nacional. Por fim, o envio da Carta de Recomendações à Assembleia da República destaca-se com um dos objetivos principais cumpridos no âmbito do Projeto.

Em relação aos objetivos inicialmente definidos pelo Projeto, e com base na análise dos materiais recolhidos, destacam-se algumas considerações que dizem respeito aos fatores que determinaram e/ou que introduziram situações contingentes em relação à concretização do Projeto. Estes fatores foram deduzidos com base no trabalho de avaliação juntamente com a análise detalhada dos inquéritos de avaliação construídos e ministrados pela entidade promotora ao longo das atividades por ela desenvolvidas. A partir deste material, seguem algumas considerações que os autores consideraram relevante salientar neste texto.

Em termos de participação às atividades desenvolvidas no âmbito do Projeto, destacou-se uma significativa presença de técnicos em comparação com a dos autarcas, o que justifica uma reflexão aprofundada sobre as razões subjacentes, sejam elas relacionadas com a cultura da participação e/ou com a cultura da avaliação em Portugal.

O Projeto conseguiu dar visibilidade ao debate em torno da participação nos processos de tomada de decisão através de ações de divulgação e de promoção de práticas participativas em Portugal. No entanto, evidenciou-se a necessidade de reforçar ulteriormente debates relacionados com a participação pública, incluindo nomeadamente tópicos relacionados com transparência e prestação de contas. Tais debates, conforme evidenciado nos inquéritos de avaliação pelos participantes, deveriam estar presentes de forma mais clara e direta no debate público e envolver diversos atores da administração pública e da sociedade civil.

A avaliação de práticas de participação no terreno contou com o acompanhamento de quatro casos, dos quais se salientam alguns elementos transversais, bem como outros contextuais, que fundamentam os modelos de intervenção em cada um dos quatro municípios.

No que concerne à constituição do Fórum Concelhio para a Promoção da Saúde em Cascais, destacou-se um esforço continuado de inclusão dos vários segmentos sociais residentes no concelho, perante a sua grande diversidade sócio territorial. Resultou da avaliação uma necessidade de reforço dos mecanismos de comunicação entre os diversos órgãos do Poder Local (Município e Freguesias) e a sociedade, bem como dos meios de divulgação da prática participativa.

No que diz respeito ao Orçamento Participativo do Funchal, cabe realçar que a inserção e a promoção desta prática experimental no contexto sociopolítico da cidade se inserem numa visão estratégica de mudança sociopolítica mais ampla. Resultou da avaliação a necessidade de descentralização das iniciativas participativas no território, dada a dispersão sócio territorial que o caracteriza, a fim de dar seguimento a uma mudança profunda dos modelos democráticos.

Em Odemira, a prática participativa no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor Municipal relevou um enorme potencial relacionado com a realização do primeiro processo deste género em Portugal. Perante a ambição e os múltiplos desafios desta prática participativa, destacou-se, no entanto, a necessidade de maior robustez e solidez das equipas política e técnica.

Por fim, e no que concerne à prática participativa no Porto, o aprofundamento de práticas de planeamento baseadas numa abordagem atenta às multiplicidades do território de intervenção também revela a crescente atenção do Município para a diversidade sócio territorial, e a consciência da importância dos legados de iniciativas passadas – e seus impactos – para os investimentos socioeconómicos futuros na área em foco.

Da experiência de avaliação discutida, emerge como o caminho da participação em Portugal precisa de prosseguir o empenho na articulação de mecanismos participativos com diversos temas alvo de políticas públicas. Ao mesmo tempo, a participação pública precisa garantir uma melhor qualidade dos mecanismos de inclusão de atores diversos, através de atividades distintas e em territórios com características e necessidades diferenciadas. Destaca-se, ainda, como este tipo de processos têm de dar maior visibilidade às

implicações sociopolíticas da participação, sobretudo em relação a situações menos conhecidas e/ou social ou territorialmente mais marginalizadas.

Por fim, é entendimento dos autores que importa promover em Portugal, e internacionalmente, uma cultura de avaliação dos processos participativos na construção e implementação de políticas públicas para que o seu enorme potencial inovador em termos operacionais e substanciais seja efetivamente cumprido.

Referências

Falanga, R. (2015). “Desafios e horizontes da participação cívica nas políticas públicas”, in J. Ferrão e A. Horta (eds.), *Ambiente Território e Sociedade. Novas Agendas de Investigação*, Lisboa, PT: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 197-203

HM Treasury. (2011). *The Magenta Book. Guidance for Evaluation*. Retrieved from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf

Murray, R. (2002). Citizens’ Control of Evaluations. Formulating and Assessing Alternatives, *Evaluation*, 8 (1), 81-100

OECD. (2005). *Evaluating Public Participation in Policymaking*, Paris, FR: OECD

Rosener, J. B. (1978). Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness?. *Public Administration Review*, 38(5), 457-463

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2004). Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology & Human Values*, 29 (4), 512-556

Webler, T., Tuler, S., Krueger, R. (2001). What is a Good Public Participation Process? Five Perspectives from the Public, *Environmental Management*, 27 (3), 435-450