

Da Redução Sociológica à Aplicação de Critérios para a Avaliação de Processos Decisórios Participativos Deliberativos em Arranjos Institucionais na Esfera Pública

Autoria: Fernando Guilherme Tenório, Anderson Felisberto Dias, Lamounier Erthal Villela, William dos Santos Melo, Carlos Frederico Bom Kraemer, Jonathan Felix Ribeiro Lopes

1. Objetivos e sistemática da oficinas

Esta oficina terá como objetivo apresentar e discutir, junto aos participantes, um modelo analítico da participação deliberativa em arranjos institucionais que visam a promoção do desenvolvimento local através da interação entre o poder público, a sociedade civil e o mercado.

A necessidade de elaboração de critérios de avaliação de processos decisórios deliberativos está relacionada à agenda de pesquisa do núcleo de pesquisa ao qual os autores dessa proposta de oficina estão vinculados. A definição de tais critérios emergiu de uma análise detalhada da bibliografia sobre o tema no intuito de identificar categorias que pudessem auxiliar na compreensão da participação cidadã em arranjos institucionais na esfera pública. Destaca-se a importância dos textos de Habermas que embasaram a definição de cidadania deliberativa, tema central nas discussões aqui apresentadas. Outra grande contribuição é o trabalho desenvolvido pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP) que elaborou alguns critérios para avaliação da participação cidadã tomados como ponto de partida para este trabalho.

A oficina iniciará com a apresentação da proposta da redução sociológica de Guerreiro Ramos utilizada na adaptação de um modelo proposto pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP) e que contribuiu para a elaboração do modelo analítico apresentado. Posteriormente, será demonstrado o método dialógico utilizado pelo grupo de pesquisa na discussão dos conceitos habermasianos sobre cidadania deliberativa que fundamentaram a escolha dos critérios para análise da participação, por fim, apresentar-se-ão exemplificações de aplicações do modelo em pesquisas já realizadas.

Posteriormente, buscar-se-á obter um retorno dos participantes quanto à compreensão, à pertinência e as possíveis aplicações do modelo proposto através da formação de grupos de discussão que darão a sua compreensão das categorias analíticas apresentadas. Através do compartilhamento das impressões dos grupos, pretende-se analisar a clareza, o entendimento e a pertinência dos critérios, além de suas formas de aplicação para avaliação da participação nos arranjos institucionais.

2. Descrição das atividades do grupo de pesquisa na adaptação do modelo

O grupo utilizou-se da prática dialógica e da teoria da redução sociológica para a adaptação dos critérios de avaliação de processos decisórios participativos. Inicialmente, o conceito de cidadania deliberativa foi fundamentado nos preceitos teóricos de Habermas (2003) e de suas relações com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo IGOP/DCPDC/UAB presentes nos trabalhos de Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007), Parés e Castellà (2008). Posteriormente o grupo, em reuniões semanais, utilizando da teoria da redução sociológica proposta por Guerreiro Ramos (1965), discutiu paulatinamente a adaptação de cada critério contido nas respectivas categorias de análise. Na perspectiva habermasiana, *cidadania deliberativa*, significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em **processos de discussão**, orientados pelos princípios da **inclusão**, do **pluralismo**,

da **igualdade participativa**, da **autonomia** e do **bem comum**". Cada dimensão desse conceito foi estudada separadamente e decomposta em **critérios de análise**. Posteriormente, procedeu-se a ordenação de categorias e critérios para ensejar o constructo, apresentado no quadro 1. Neste processo, a partir das teorias norteadoras acima indicadas, outros autores foram pesquisados e referenciados na análise. Logo, os critérios desenvolvidos sugerem um modelo de avaliação da participação deliberativa nos processos decisórios em arranjos institucionais na esfera pública.

3. Descrição conceitual do modelo de análise da participação

Partindo-se do conceito de cidadania deliberativa fundamentado nos preceitos teóricos de Habermas, buscou-se relacioná-lo com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo IGOP e presentes nos trabalhos de Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007), Parés e Castellà (2008). Tomando-se como base a conceituação de cidadania deliberativa acima exposta, definiram-se as categorias e indicadores através dos quais se sugere uma forma de avaliação de processos decisórios deliberativos. O resultado final é demonstrado no quadro 1 e se segue uma discussão na qual são detalhados os critérios.

A complexidade referente aos **processos de discussão**, e conseqüentemente do entendimento em um contexto cidadão, levou Habermas (2006) a discorrer sobre o agir comunicacional, em que o contexto, as tradições e os valores locais influenciam sobre a compreensão que cada um tem do objeto em discussão. Nesse sentido, a linguagem atua como fonte de integração social. Os processos de discussão ocorrem na esfera pública e pressupõe igualdade de direitos individuais e discussão de problemas através da autoridade negociada. Assim, este é um espaço intersubjetivo e comunicativo, possibilitando o entendimento mútuo (Tenório, 2004). Para análise desta categoria serão considerados os seguintes indicadores:

- **Canais de difusão:** para o desenvolvimento da participação faz-se necessária a fluência das informações nos diferentes âmbitos participativos. Para se alcançar este objetivo, cabe a utilização de canais adequados a fim de reunir todos os participantes potenciais.
- **Qualidade da informação:** a informação deve ser clara, útil e plural, explicitando os objetivos do processo para que os participantes potenciais se envolvam nos processos de discussão.
- **Espaços de transversalidade:** implica a simultaneidade do trabalho em diversas áreas, seja por exemplo a análise das circunstâncias políticas, econômicas e técnicas para a efetivação de uma ação. Visualizar os espaços transversais se reduz as resistências para implementação de políticas. A transversalidade é especialmente relevante quando a experiência impacta em outras áreas, ou quando a sua abrangência requer a participação de diversas áreas de conhecimentos ou instâncias locais.
- **Pluralidade do grupo promotor:** a capacidade do grupo promotor em compartilhar os processos de discussão e de responsabilidades facilita o envolvimento dos diversos atores envolvidos na discussão da política. Entende-se por grupo promotor plural todo grupo que reuni diferentes atores, desde políticos, até associações, cidadãos, etc. Para garantir a extensão máxima da experiência participativa ao âmbito da sociedade civil e cidadania interessará, sobretudo, que haja intervenção dos cidadãos e associações. Se a liderança é conduzida por um grupo promotor

plural e não por um único regente, facilita a uma maior transparência, pluralidade, e neutralidade na coordenação do processo.

- **Órgãos existentes:** convém evitar a duplicação das estruturas, especialmente dentro da relação com outros processos participativos. Devem-se aproveitar órgãos e estruturas já existentes, tomando cuidado para não esgotar o potencial participativo da cidadania.
- **Órgãos de acompanhamento:** para se garantir que os resultados dos processos de discussão sejam implementados, com coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa, deve-se criar um órgão que faça o acompanhamento desta implementação. Somente órgãos plurais, que representem todo o conjunto de participantes, podem exercer essa função.
- **Relação com outros processos participativos:** Os processos participativos não devem, necessariamente, derivar-se dos sistemas de participação previamente existentes nas localidades ou territórios em questão, sendo conveniente, no entanto, que sigam a coerência dos mesmos, na medida do possível.
- **Órgãos de acompanhamento:** para se garantir que os resultados dos processos de discussão sejam implementados, com coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa, deve-se criar um órgão que faça o acompanhamento desta implementação. Somente órgãos plurais, que representem todo o conjunto de participantes, podem exercer essa função.
- **Relação com outros processos participativos:** Os processos participativos não devem, necessariamente, derivar-se dos sistemas de participação previamente existentes nas localidades ou territórios em questão, sendo conveniente, no entanto, que sigam a coerência dos mesmos, na medida do possível.

No que se refere à **inclusão**, considera-se que o poder ilegítimo, que não representa o processo democrático, pode tomar espaços e assim favorecer a tendências endógenas do poder administrativo existentes nas localidades. A categoria inclusão significa a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e principalmente a voz dos excluídos do sistema. Inclusão aqui significa a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos. Segundo Habermas, (2003, p.58) “principalmente da capacidade da sociedade civil em desenvolver impulsos vitais através de esferas públicas autônomas e capazes de ressonância, as quais podem introduzir no sistema político os conflitos existentes na periferia”. Para tal é necessário criar os espaços de interlocução entre os agentes e obter a aceitação social, técnica e econômica. Para que os processos de inclusão social sejam sustentáveis, eles têm que ser participativos. Para análise dessa categoria serão considerados os seguintes indicadores:

- **Abertura dos espaços de decisão:** a participação da sociedade na produção de políticas públicas, depende, fundamentalmente, da abertura do processo participativo (ARNAUD; JUNQUEIRA, 2006). A existência de processos, mecanismos e instituições que favoreçam a articulação dos interesses dos cidadãos, dos grupos e da negociação de conflitos, possibilita uma chance igual a todos, e conseqüentemente uma melhora progressiva, contínua e durável das condições de participação nas tomadas de decisões.

- **Aceitação social, política e técnica:** quanto maior o consenso sobre a necessidade e a metodologia de uma experiência participativa, maior sua chance de êxito. Este consenso deve ser obtido tanto no âmbito político quanto nos âmbitos técnico e social.
- **Valorização cidadã:** as formas de inclusão e de participação devem valorizar a cidadania. Para isto é importante considerar o quanto a necessidade de participação e suas implicações são valorizadas pelos próprios cidadãos. Considera-se que quanto maior for esta consciência, maior tende a ser a efetiva participação.

Quanto à categoria **pluralismo**, enfatiza-se que “o Estado pluralista é simplesmente um Estado onde não existe uma fonte única de autoridade que seja competente em tudo e absolutamente abrangente, isto é, a soberania, onde não existe um sistema unificado de direito, nem um órgão central de administração, nem uma vontade política geral. Pelo contrário, existe ali a multiplicidade na essência e nas manifestações” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.928). O conceito de pluralismo aqui trabalhado leva a idéia de descentralização do poder do Estado onde os problemas passam a ser localmente discutidos e consensados na persecução das vias para o desenvolvimento sustentável (GREFFE, 2005). Harbermas (2003) ressalta que a teoria do pluralismo é funcionalista na medida em que acredita que o poder social é representado pelas escolhas dos eleitores em seus representantes políticos. E que esta representação no entanto oriunda da concorrência dos políticos acaba por não trazer a participação plural desejada nos processos decisórios, representando apenas o interesse dos grupos que se matêm no poder. A categoria pluralismo aqui trabalhada diz respeito não apenas as representações de grupos privilegiados, mas dos diversos atores que participam dos processos decisórios nas políticas públicas locais. Para sua análise serão considerados os seguintes critérios:

- **Participação de diferentes atores:** atuação de associações, instituições locais, públicas e privadas, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, que são envolvidos direta ou indiretamente, no processo deliberativo.
- **Perfil dos atores:** o perfil dos atores deve estar em consonância com a origem de sua representação, pois o pluralismo representa diferentes vozes que trazem para a discussão suas “verdades” e as confrontam na busca do consenso.

Quadro 1: Cidadania deliberativa: critérios de análise

Categorias	Crítérios
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança afim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
	Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: elaborado a partir de Tenório (2007), Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007), Parés e Castellà (2008).

Já a **igualdade participativa** se apóia no nivelamento das oportunidades de atuação efetiva nos processos de tomada de decisão. Dotados de informação e com acesso livre aos canais de deliberação, qualquer indivíduo (cidadão) ou organização é passível de influenciar as decisões tomadas via processo deliberativo. Em outros termos, é a capacidade de manter nas localidades e nas sociedades contemporâneas a possibilidade de um espaço de deliberação (ARANDT, 2007). Para análise desta categoria serão considerados os seguintes critérios:

- **Forma de escolha dos representantes:** a representação é um fenômeno complexo cujo núcleo consiste num processo de escolha dos governantes e de controle sobre sua ação através de eleições. Assim, “em vez de representação, se deveria falar de seleção das lideranças de delegação de soberania popular, de legitimação, de controle político, de participação indireta e de transmissão de questionamento político” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.1106)
- **Discursos dos representantes:** foco na estruturação, disseminação e impacto dos discursos exercidos por representantes de diversos grupos durante o processo de deliberação. É preciso considerar em que medida se percebe que a participação é evidenciada como importante no discurso dos representantes.
- **Avaliação participativa:** uma avaliação participativa é um processo de qualificação sistemática em função dos critérios previamente estabelecidos. Nesta avaliação sistemática, a intervenção dos próprios participantes é conveniente. A avaliação permite identificar erros, redefinindo planos e readaptando as etapas do processo. Ela se torna, assim, um elemento pedagógico, dando a oportunidade aos participantes de exercer a autocrítica, qualificar as implicações dentro do processo e pensá-lo a partir de critérios gerais.

Considera-se a **autonomia** como um “princípio elementar de modificação das relações sociais e pessoais, no sentido da reapropriação do poder decisório relativo a uma dada esfera de atividade” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p.1106). Neste sentido, possibilita o direito de escolha e/ou não aceitação das condições políticas, econômicas ou sociais vigentes. A autonomia é fundamental para que os problemas locais possam ser avaliados e resolvidos pelas próprias comunidades que vivenciam os problemas (GREFFE, 2005). Para análise desta categoria serão considerados os seguintes critérios:

- **Origem das proposições:** é importante considerar se as proposições atendem às demandas da população ou são direcionamentos dados pelo poder público. A deliberação implica capacidade de definir quais são as prioridades e como devem ser atendidas.
- **Alçada dos atores:** como todo processo de participação se desenvolve em uma determinada escala territorial, cabe considerar em que intensidade as administrações podem intervir na problemática desejada dentro de determinado território.
- **Perfil da liderança:** a liderança deve ser capaz de mobilizar os poderes e atores locais, porém, não de forma autoritária, pois os objetivos do grupo são anteriormente discutidos. A liderança local pode ser formal ou informal, porém legítima para representação do grupo. O líder deve ter a possibilidade de criar tanto seu papel como o contexto em que vai desempenhá-lo, mantendo um nível mínimo de consistência à sua iniciativa e à sua posição de líder dentro do contexto criado.

- **Possibilidade de exercer a própria vontade:** analisar a existência de instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política. O modo como se organiza a sociedade deve refletir todas as opiniões nela pertinentes. A classe dirigente, escolhida pelo cidadão via eleição, deve ser condicionada à vontade deliberada dos diversos grupos plurais representativos, assim como do próprio indivíduo comum ((BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p. 1081).

Em relação ao **bem comum**, ressalta-se que ele representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para comunidade ou localidade oriundos da política pública. O bem comum representa a capacidade de realizar integração social baseada no consenso. A análise não deve ser utilitarista, mas sim das melhorias de condições de vida refletidas no bem-estar das comunidades envolvidas nas políticas (SEN, 2003). Para análise desta categoria serão considerados os seguintes critérios:

- **Objetivos alcançados:** o objetivo final da participação cidadã é transformar a sociedade a partir da incidência nas políticas públicas. Além dele, existem objetivos secundários que visam à implementação de resultados substantivos, impactando de forma realista no meio político e decisório. Este conjunto de objetivos alcançados caracteriza um processo participativo de qualidade
- **Valorização cidadã dos resultados:** um processo participativo, para obter continuamente uma maior qualidade, deve ser avaliado através da visão dos participantes sobre seus resultados efetivos. Ou seja, os participantes devem avaliar o funcionamento tanto do processo de deliberação por qual passaram quanto a sua relação com a democracia e seus valores.