

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS- UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
MESTRADO ACADÊMICO**

**ANANDA BELTRAN BORGES**

**O ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DE MEDELLÍN (IPCM) E SUA  
CONTRIBUIÇÃO PARA A SOCIEDADE E DEMOCRACIA PARTICIPATIVAS**

**SÃO LEOPOLDO  
2023**

ANANDA BELTRAN BORGES

**O ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DE MEDELLÍN (IPCM) E SUA  
CONTRIBUIÇÃO PARA A SOCIEDADE E DEMOCRACIA PARTICIPATIVAS**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Linha de pesquisa: Sociedade, Economia e Emancipação.

Professora Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Adriane Vieira Ferrarini

**São Leopoldo  
2023**

B732i Borges, Ananda Beltran  
O Índice de Participação Cidadã de Medellín (IPCM) e  
sua contribuição para a sociedade e democracia participativas  
/ por Ananda Beltran Borges. – 2023.  
80 f. : il., 30 cm.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio  
dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais,  
2023.

Orientação: Profa. Dra. Adriane Vieira Ferrarini.

1. Participação cidadã. 2. Políticas públicas.  
3. Democracia participativa. I. Título.

CDU 316.722

ANANDA BELTRAN BORGES

**O ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ DE MEDELLÍN (IPCM) E SUA  
CONTRIBUIÇÃO PARA A SOCIEDADE E DEMOCRACIA PARTICIPATIVAS**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Aprovado em (12) (12) (2022)

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Adriane Vieira Ferrarini - Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

---

Prof.<sup>a</sup> Marília Veríssimo Veronese - Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

---

Prof.<sup>a</sup> Juliane Sant’Ana Bento - Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

Dedico esta dissertação à minha filha Lavínia Beltran Chiarel, que mudou minha vida e faz de mim uma pessoa cada vez melhor, minha parceira e amiga. Dedico também ao meu marido e colega Cleiton Fernandes Chiarel, que sempre me motivou e me cobrou nos momentos que mais precisei. À minha família, que envolve minha mãe Maria do Carmo, meu padrasto Henrique, minha irmã Maria Luísa e meus sogros, que sempre me apoiaram e foram compreensivos com todo o meu desafio neste trabalho. Sem vocês esta conquista não seria possível.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha orientadora Adriane Vieira Ferrarini, que sempre acreditou no meu potencial e proporcionou oportunidades, orientação, ajuda e compreensão, sem as quais eu não teria chegado aonde cheguei. Agradeço ao Coletivo Poa Inquieta e seus articuladores pelas trocas de opinião, conhecimento e experiências com os temas de gestão, sustentabilidade e inovação social que tanto me inspiraram. Agradeço às professoras Juliane Bento, Marília Veronese e Monika Dowbor pelas aulas que contribuíram muito para o amadurecimento do meu trabalho e ampliação do meu conhecimento sobre o tema.

## RESUMO

A presente dissertação tem como foco as medições de participação cidadã, elaboradas como Índice de Participação Cidadã (IPC), e sua contribuição para a qualidade da democracia e da gestão pública, a partir da análise do caso do Índice de Participação Cidadã Medellín (IPCM), visando também a possibilidade de difusão deste instrumento e das políticas públicas envolvidas. Medellín é atualmente uma referência de inovação social, através das conquistas coletivas de enfrentamento à violência e desenvolvimento de políticas e programas que envolvem a população, além da implementação do Índice de Participação Cidadã de Medellín (IPCM), medido em 2017, 2019 e 2021.

Para a coleta das informações foram acessadas as instituições e organizações responsáveis e uma análise documental e bibliográfica foi realizada com o material. Ao mesmo tempo um outro processo de investigação exploratória foi realizado com os atores sociais e autoridades envolvidas no desenvolvimento e aplicação do IPCM. Foram apontadas, a partir dos dados quantitativos e qualitativos utilizados, as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do Índice de Participação Cidadã de Medellín- IPCM- como uma iniciativa e um projeto de política pública a ser implementado em outras cidades.

Foi concluído com o presente estudo que a elaboração e aplicação do IPCM resultou em um grande salto teórico e empírico sobre a participação cidadã, qualificando sua análise, aprofundando suas dimensões e servindo como base para elaboração de políticas públicas. Sendo assim a elaboração do IPCM traz avanços teóricos e empíricos para serem explorados em teorias democráticas atuais. Como uma iniciativa que foi reconhecida como inovação social em fase funcional, sua replicabilidade é possível, assim como pode ser escalonável. Contudo, trata-se de um processo complexo que envolve, sobretudo, da vontade política para oportunizar sua realização e de atores e organizações preparados para aproveitar e criar as ações e articulações necessárias.

**Palavras-chave:** participação cidadã; índice de participação cidadã; teorias democráticas.

## ABSTRACT

This dissertation focuses on the measurements of citizen participation, elaborated as the Citizen Participation Index, and its contribution to the quality of democracy and public management, based on the analysis of the case of Citizen Participation Index from Medellín, also aiming at the possibility of dissemination of this instrument and the public policies involved. Medellín is currently a reference of social innovation, through the collective achievements and the development of policies and programs involving the population, in addition to the implementation of the Medellín Citizen Participation Index, measured in 2017, 2019 and 2021.

For the collection of information, the institutions and organizations responsible were accessed and a documentary analysis of the bibliographic was performed with the material. At the same time another exploratory investigation process was carried out with the social actors and authorities involved in the development and application of the index. From the quantitative and qualitative data used, the strengths, weaknesses, opportunities and threats of the Medellín Citizen Participation Index - IPCM- as an initiative and a public policy project to be implemented in other cities were pointed out.

It was concluded with the present study that the elaboration and application of the IPCM resulted in a great theoretical and empirical leap on citizen participation, qualifying its analysis, deepening its dimensions and serving as a basis for the elaboration of public policies. Thus, the elaboration of the IPCM brings theoretical and empirical advances to be explored in current democratic theories. As an initiative that has been recognized as social innovation in the functional phase, its replicability is possible, just as it can be scalable. However, it is a complex process that involves, above all, the political will to opportunize its realization and actors and organizations prepared to take advantage and create the necessary actions and articulations.

**Keywords:** citizen participation; citizen participation index; democratic theories.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>13</b>
1.1 Estado .....	13
1.2. Políticas Públicas .....	14
1.3. Movimentos Sociais .....	20
<b>2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>23</b>
2.1. Teorias Democráticas .....	23
2.2. Participação Cidadã .....	26
2.3. Níveis de Participação Cidadã.....	29
2.4. Medições de Participação Cidadã .....	34
<b>3 DA PESQUISA .....</b>	<b>37</b>
3.1. Contextualização Empírica.....	37
3.2. Objetivo Geral e Objetivos Específicos .....	44
3.3. Metodologia.....	45
<b>4 AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DO IPCM.....</b>	<b>49</b>
4.1 Resgate documental da Participação Cidadã de Medellín .....	49
4.1.1 Marco Jurídico.....	49
4.2 Criação do IPCM.....	57
4.3 Metodologia e Resultados IPCM 2017-2019 .....	61
4.4 Desdobramentos do IPCM 2017-2019, mudança de governo e IPCM 2021 .....	66
4.5. Análise SWOT dos potenciais e limites para a replicabilidade do IPCM .....	70
<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>77</b>

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como foco as medições de participação cidadã, elaboradas como Índice de Participação Cidadã (IPC), e sua contribuição para a qualidade da democracia e da gestão pública, a partir da análise do caso do Índice de Participação Cidadã Medellín (IPCM), visando também a possibilidade de difusão deste instrumento e das políticas públicas envolvidas. Medellín é atualmente uma referência de inovação social, através das conquistas coletivas de enfrentamento à violência e desenvolvimento de políticas e programas que envolvem a população, além da implementação do Índice de Participação Cidadã de Medellín (IPCM), medido em 2017, 2019 e 2021 (BETANCUR & CASTAÑEDA, 2017). Medellín por sua vez também foi influenciada pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre, e hoje renova suas formas de acompanhar e engajar os cidadãos.

O estudo se vale da premissa de que avaliar e diagnosticar a participação se faz necessário para a gestão local não ser somente uma referência nas instituições participativas, mas seguir acompanhando a participação para além do comparecimento aos conselhos e fóruns, sabendo-se que a participação cidadã perpassa as instituições e a vida cotidiana. A participação cidadã é apresentada como um fator diretamente relacionado à qualidade da democracia, sendo este mais um motivo para que o IPC seja amplamente aplicado nas diversas escalas territoriais, e seus dados mais bem compilados e divulgados. Como exemplo de Porto Alegre, que, embora não tenha a prática de medição da participação cidadã, teve o Orçamento Participativo sua influência em Medellín, busca-se estudar o IPCM como um instrumento e o projeto de participação cidadã de Medellín como políticas públicas com potencial de difusão para outras cidades da América Latina, a partir da análise dos seus resultados, desdobramentos e utilização atuais.

A participação cidadã é utilizada neste estudo de uma forma ampla, que envolve as oportunidades democráticas e participativas cotidianas (JONES & GAVENTA, 2002) como uma forma de estimular uma sociedade mais participativa socialmente e politicamente (PATEMAN, 1992). O trabalho fez a análise de um projeto recente da cidade de Medellín, criado em 2017 e pouco explorado e discutido à luz das teorias democráticas recentes. Busca-se assim contribuir para uma discussão atualizada de um modelo moderno de gestão e apontar seus possíveis avanços empíricos para uma futura teorização centrada na inovação social, na participação cidadã e na região da América Latina. Como perguntas norteadoras buscou-se entender: seria o Índice de Participação Cidadã uma ferramenta importante para a inovação da gestão e das instituições

participativas? Quais são as potencialidades e limitações dessa medição na prática em Medellín? De que forma os dados obtidos pelo IPCM estão servindo de subsídio para uma cidade mais participativa e democrática?

A dissertação se relaciona com a linha de pesquisa “Sociedade, Economia e Emancipação”, uma vez que a emancipação está ligada à subjetividade e à cidadania (SANTOS, 1991). O “poder cidadão” legítimo vem da tomada de decisão, mecanismos de negociação e acordo e, por fim da capacidade de realizar programas e cuidar deles de uma forma total (ARNSTEIN, 1969), e isso passa pelos níveis de participação que são oportunizados pelo Estado e aproveitados pelos atores e coletivos. Sendo assim o estudo da participação cidadã se comunica com as experiências democráticas de comunidades e territórios, e pela inovação geradora de conhecimento na área. O presente estudo compõe um grupo de estudo dentro da Unisinos, sob orientação da Profa. Dra. Adriane Vieira Ferrarini, que tem trabalhado em parceria com pesquisadores da Universidade de Antioquia para aprofundar sobre os temas de Participação Cidadã, Cultura Cidadã, Inovação Social e Desenvolvimento Social e Urbano.

No Capítulo 1 – Estado e Políticas Públicas – são introduzidos e apresentados os principais conceitos de Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais. São definidas as diferentes visões de atribuições do Estado; os processos que envolvem o Ciclo de Políticas Públicas, a relevância e importância de cada etapa; as diferentes organizações e repertórios dos Movimentos Sociais: temas que serão mencionados ao longo de toda a dissertação. No Capítulo 2 – Democracia e Participação – foi realizado um resgate teórico das principais teorias democráticas e sua relação com a Participação Cidadã, assim como os conceitos, níveis e medições de Participação Cidadã já elaborados anteriormente. A apresentação do escopo, da contextualização empírica, objeto, objetivos e metodologia está reunida no Capítulo 3 – Da Pesquisa. No Capítulo 4- As Múltiplas Dimensões do IPCM – encontram-se os resultados e as informações coletadas das pesquisas, entrevistas e análises. Como fechamento, o Capítulo 5 – Conclusões – traz o fechamento e reflexão sobre as perguntas norteadoras do estudo.

Para a coleta das informações foram acessadas as instituições e organizações responsáveis e uma análise documental e bibliográfica foi realizada com o material. Ao mesmo tempo um outro processo de investigação exploratória foi realizado com os atores sociais e autoridades envolvidas no desenvolvimento e aplicação do IPCM. Uma entrevista individual de profundidade semiestruturada foi aplicada com 5 participantes para entender sua percepção do

IPCM a partir de sua experiência e envolvimento. Os dados compilados no estudo envolvem: análise quantitativa dos resultados do IPCM 2017-2021; análise documental que envolve o desenvolvimento e desdobramento do IPCM e descrição qualitativa exploratória do contexto de criação e experiência de aplicação do IPCM. Foram apontadas, a partir dos dados quantitativos e qualitativos utilizados, as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do Índice de Participação Cidadã de Medellín- IPCM- como uma iniciativa e um projeto de política pública a ser implementado em outras cidades.

## 1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1.1 Estado

Estado é uma instituição política que detém o poder de governar uma determinada população e território, garantindo a manutenção da ordem e da lei. É uma organização política com caráter monopolista no uso da força. Estados são organizações que extraem recursos através da taxação e tentam estender o controle coercivo e autoridade política em territórios particulares e às pessoas residentes neles. Políticas são linhas de ação exercidas pelos Estados (SKOCPOL & AMENTA, 1986). Sociedade, por outro lado, é o conjunto de indivíduos que compartilham uma cultura, valores e instituições e que estão interligados por relações sociais. Em termos sociológicos, a sociedade é vista como a base material e espiritual da vida humana. É o lugar onde ocorrem as interações sociais e as relações de poder entre os indivíduos.

As políticas sociais, se vistas como sua definição mais ampla como “ações do Estado que afetam o status e as oportunidades sociais de grupos, famílias e indivíduos”, então os Estados sempre tiveram políticas sociais. Contudo, a situação das pessoas pobres, socialmente deslocadas e vulneráveis começaram a preocupar as autoridades estatais a ponto de inspirarem políticas que focassem no controle social ou em melhorias para suas vidas. O termo Estados de bem-estar social se coloca como uma forma de governo que protege e promove o bem-estar econômico e social de sua população. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador da saúde, política e economia do país, em parceria com empresas privadas e sindicatos.

Cientistas sociais comparativos desenvolveram vários argumentos sobre os determinantes das políticas sociais, especialmente aqueles ligados aos “estados de bem-estar” do século XX. Os funcionalistas argumentam que as políticas sociais das nações modernas necessariamente convergem devido a uma lógica subjacente do industrialismo, enquanto os neomarxistas tratam tais políticas como respostas de Estado aos requisitos de reprodução social do capitalismo avançado. No entanto, a maioria dos estudantes de políticas sociais estão mais sintonizados com a história e a política. Concentrando-se em duas dúzias ou menos democracias capitalistas industriais, muitos estudiosos exploraram as formas alternativas pelas quais os processos políticos democráticos ajudaram a criar programas e expandir os gastos sociais. Os Estados podem ser locais de iniciativas oficiais autônomas, e suas estruturas institucionais podem ajudar a moldar os processos políticos a partir dos quais as políticas sociais emergem. Por sua vez, as políticas sociais,

uma vez promulgadas e implementadas, transformam a política. Consequentemente, o estudo ao longo do tempo de “feedbacks políticos” tornou-se uma das áreas atuais mais frutíferas da pesquisa sobre estados e políticas sociais.

## **1.2. Políticas Públicas**

As políticas públicas podem ser definidas como diretrizes elaboradas para lidar com problemas públicos. Dentro da abordagem estatista, as políticas públicas somente podem ser emanadas de atores estatais, e já a abordagem multicêntrica (SECHI, 2012) considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Relacionadas a essa visão, temos as teorias de governança pública e das redes de PP, dentre outras. David Easton (1957) coloca as políticas públicas (policies) como produtos do processo político (politics). Dessa forma os inputs das PP seriam as demandas e apoios (politics) e as decisões e ações seriam os outputs (policies). Já Lowi (1972) inverte essa lógica dizendo “policies determines politics”.

Dentro das tipologias de políticas públicas existem as políticas distributivas, como as que apoiam pesquisa e desenvolvimento, onde os beneficiados não competem entre si e os grupos favorecidos não têm especificamente nada em comum. Já as políticas regulatórias podem sim favorecer grupos específicos, e podem ser redistributivas, tirando dinheiro de um setor para outro da economia. As políticas constitutivas definem as regras mais gerais dos sistemas políticos. Podem provocar disputas entre os entes e atores, pois definem atribuições e hierarquias.

O termo “política pública”, entretanto, não abarca uma única dimensão da política, mas sim um conjunto de processos que podem ser desagregados em etapas que, no todo, são denominados por “ciclo de política pública” (policy cycle). Este ciclo envolve cinco estágios, que são: (1) Construção de agenda; (2) Formulação da política; (3) Processo decisório; (4) Implementação; (5) Avaliação. Existe essa necessidade de se trabalhar “fases de políticas”, uma vez que políticas em consolidação apresentam grandes diferenças, tanto institucionais quanto em relação aos atores envolvidos, nas diferentes fases de seus processos de elaboração, implementação e avaliação.

O processo de políticas públicas (policy making process – PMP) é um processo em que diferentes atores, formais e informais, com diferentes poderes, interagem em distintas arenas, para a discussão, aprovação e implementação das políticas públicas. Este processo, de barganha política entre atores, ocorre dentro dos limites impostos pelo ambiente institucional, e o comportamento destes atores depende, portanto, das suas preferências e dos incentivos que lhes são oferecidos, constrangidos por estes limites. A produção de políticas públicas ancora-se fortemente, portanto, na capacidade de cooperação entre os distintos atores, variáveis-chave desse processo.

Um conjunto de atores está envolvido no processo de construção de agenda, ou seja, de definição dos temas que entrarão na agenda política e serão – ou não – convertidos em políticas públicas. Os atores que interagem para a produção de políticas públicas podem ser de dois tipos: formais, que são aqueles que atuam diretamente nas arenas políticas (Executivo, Legislativo, Judiciário e partidos políticos), e informais, que são aqueles que atuam na política na busca de outros fins, próprios. Os atores informais na construção de agenda podem ser empresariado, sindicatos, movimentos sociais, mídia, atores técnicos: profissionais de aconselhamento legislativo, os institutos ligados a partidos políticos, os organismos e agências internacionais (BID, ONU, Banco Mundial, FMI), os centros de pesquisa (think tanks) e as ONGs com áreas de pesquisa (como, por exemplo, a Transparência Internacional).

O debate entre elitistas e pluralistas se concentra e se define mais facilmente sobre o processo decisório, quem decide sobre políticas públicas. De acordo com a visão elitista, um pequeno grupo de atores políticos, a chamada elite, toma as decisões acerca das políticas públicas a serem implementadas. Defendendo um ponto de vista pluralista (em contraposição ao elitista), Dahl entende que há diferenças de preferência entre os atores: quem estuda o poder deve analisar decisões reais, envolvendo atores que possuam preferências diferentes.

Bachrach e Baratz (1963) apontam para a existência de duas faces do exercício do poder: uma explícita, atuando no nível dos conflitos abertos sobre decisões chave; e outra, não aberta, em que os grupos jogam para suprimir os conflitos e impedir sua chegada ao processo de elaboração da política (à agenda de política). Assim, uma análise completa deve perceber tanto o que de fato acontece como aquilo que não acontece, e revelar os meios pelos quais a mobilização de opinião atua para limitar o escopo do debate. A não-tomada de decisão existe quando os valores dominantes, regras do jogo aceitas, as relações de poder entre grupos e os instrumentos de força, separadamente ou combinados, efetivamente previnem que certas reclamações se transformem em

assuntos maduros que exijam decisão, diferindo de assuntos que não se devem tornar objeto de decisão.

A forma pela qual os atores das políticas públicas decidem é outro ponto relevante no debate sobre processos decisórios nos estudos de políticas públicas. Dois modelos de tomada de decisão conflitantes merecem destaque: o racionalismo (ou modelo “racional-exaustivo”) e o incrementalismo. As duas vertentes devem ser consideradas como “modelos idealizados” e extremos do processo de tomada de decisão, que se baseiam em situações-limite acerca das estruturas de poder.

No modelo “racional-exaustivo” é preciso avaliar todas as possibilidades de ação, e todas as consequências possíveis, antes de se adotar uma política. Pressupõe que os administradores públicos saiam da sua rotina e busquem informações exaustivas sobre novas políticas para implementar mudanças. Os passos convencionais deste modelo são: a) identificar e organizar uma relação coerente entre metas e objetivos para a seleção das políticas que se quer realizar; b) identificar todas as alternativas políticas importantes que poderiam realizar os objetivos; c) analisar todas as possíveis consequências importantes de cada uma das alternativas políticas consideradas; d) eleger a política cujas consequências que se aproximam mais dos valores selecionados no passo “a”.

Já pelo incrementalismo (LINDBLOM, 1968) é considerando que não é usualmente possível nem desejável que se façam mudanças abruptas, por processos revolucionários ou por mudanças políticas drásticas, a melhor forma de tomar decisões políticas é pelo método incremental. No método incremental as mudanças políticas são realizadas a passos curtos: uma sequência rápida de pequenas mudanças pode gerar uma mudança mais drástica no status quo do que uma mudança única e repentina. Isso porque mudanças incrementais são aceitas com mais facilidade do que mudanças radicais, que encontram mais resistência de atores com poder de veto contrários à mudança.

Uma vez elaborada a política, processo este que conta com participação de políticos e da burocracia pública atuando conjuntamente, ela precisa ser implementada. O processo de implementação pode ser analisado de diferentes perspectivas. A abordagem “top-down”: Uma abordagem “de cima para baixo” depende de uma lista de condições que devem ser observadas como forma de se atingir a “implementação perfeita”. Disponibilidade dos recursos necessários para a implementação, número diminuto de elementos (agências ou departamentos) envolvidos no

processo de implementação, pouca relação de dependência de outras políticas, existência de informação perfeita e pouca (ou nenhuma) resistência aos comandos das lideranças do processo de implementação. Este processo desconsidera fatores políticos, como barganhas e influências que breçam ou dificultam estes processos. Já a abordagem “bottom-up” (de baixo para cima) reconhece que os processos de negociação se mantêm ao longo da implementação das políticas, provocando efeitos sobre o seu desenho. Ganham centralidade nesta abordagem as barganhas, estratégias e redes sociais envolvidas no processo de implementação. O trabalho de Hjern & Porter (1983) (“Implementation Structure”) sugere que nos processos de implementação atuam as “estruturas de implementação”, nas quais atores públicos e privados estão envolvidos, relacionam-se e influenciam a política.

Os primeiros trabalhos sobre implementação de políticas públicas (anos 70) voltavam-se para os tomadores de decisão do processo de implementação, negligenciando o papel de atores como a burocracia de rua e o setor privado que participam da implementação (top-down). Já para o modelo “bottom-up”, a ênfase deixa de ser dada aos problemas a serem enfrentados durante a implementação, passando a focar a rede de atores envolvidos neste processo. Esta abordagem subestima os esforços dos atores “do topo” no sentido de definir e estruturar as regras do jogo às quais os demais atores estarão submetidos.

Sabatier (2014) propõe que para se analisar a complexidade dos processos de implementação de políticas públicas, não dá para se olhar apenas para os seus formuladores, ou para seus implementadores. As políticas públicas implementadas são resultantes das regras delimitadas pelos atores políticos e pela alta burocracia, são adaptadas pela chamada “burocracia do nível da rua”, conforme o contexto histórico, socioeconômico e político do momento da sua implementação.

Um dos maiores problemas de processo de implementação de políticas advém de desenhos inadequados de política pública. Esses problemas podem ser de várias naturezas: inadequação da estrutura administrativa necessária para a implementação, ausência de recursos financeiros disponíveis ou viabilidade prática da proposta. Quando o desenho inicial da política não leva em consideração a existência/necessidade de tais recursos, grandes são as chances de insucesso. Este problema decorre do fato de que aqueles que formulam algumas políticas estão, muitas vezes, distantes daqueles que as implementam, não reconhecendo as dificuldades práticas das propostas – que lhes parecem adequadas. Ex: PL instituindo chip eletrônico em idosos. Outro problema de

implementação diz respeito ao caráter muito genérico das políticas. Quanto mais gerais forem os assuntos por elas tratados, maiores dificuldades terão os implementadores para a sua execução e mais espaço se abrirá para a influência de grupos de pressão. Ex: EC 29, que não especifica o que é “gasto com saúde”, havendo todo tipo de interpretação pelos governos subnacionais. Em geral, a literatura sobre implementação tem apontado como um dos obstáculos à adequada implementação de um programa governamental a existência de uma ampla gama de órgãos envolvidos na concretização de uma dada política. Assim, políticas que dependem de apenas um ou poucos órgãos governamentais para serem implementadas têm maiores chances de sucesso do que aquelas que dependem de vários, envolvendo uma série de atores e interesses conflitantes. Ex: caso da unificação das políticas sociais para jovens no estado de São Paulo.

Outro ponto que afeta sobremaneira os processos de implementação é o baixo consenso existente na opinião pública sobre a política a ser implementada, gerando buscas, pelos seus opositores, de mecanismos que a inviabilizam ou dificultam. O Judiciário é um dos mecanismos utilizados com frequência para dificultar a implementação de políticas públicas, principalmente no caso de decisões pouco consensuais. Ex: acionamento do Judiciário no caso das privatizações ocorridas ao longo dos anos 90 no Brasil. A avaliação de políticas públicas é uma das etapas do ciclo de políticas públicas mais negligenciadas pelos governos. No entanto, é uma etapa crucial para o sucesso e continuidade das políticas públicas. Uma vez implementada, será a avaliação que irá demonstrar aos governos se os seus objetivos foram ou não atingidos, e se foram atingidos da melhor maneira possível. A avaliação indica (ou deveria indicar) os caminhos a serem seguidos para a correção dos problemas e adequada execução da política, com vistas a atingir os resultados desejados – e, portanto, o sucesso do governo naquela área e/ou política. Para medir o que se está sendo feito, a avaliação utiliza-se de medidas de desempenho, que são estimativas, quantitativas ou qualitativas, acerca de como as tarefas estão sendo desempenhadas e quais são os efeitos das atividades produzidas pelos órgãos avaliados. As mais utilizadas são: insumos (inputs): recursos financeiros, pessoal, equipamentos; resultados (outputs): atividades desenvolvidas e serviços prestados (número de alunos em sala, número de crianças vacinadas etc.); O impacto as política pública (outcomes) é o efeito produzido pelo resultado alcançado (alívio da pobreza, casos de doenças prevenidos etc.). Existe uma avaliação da produtividade, que seria a capacidade de solução dos problemas registrados (chamadas de emergência solucionadas, problemas de saúde detectados); dos custos médios para a produção dos serviços prestados (para construir um

quilometro de uma estrada, para educar uma criança ao longo de um ano etc.); de satisfação do usuário: queixas recebidas, resultados de pesquisas de opinião; da qualidade do serviço: disponibilidade e adequação do serviço procurado (tempo de resposta da polícia, tempo de espera num hospital etc.).

Quando o resultado não é passível de ser diretamente medido, utilizam-se medidas aproximadas conhecidas como indicadores. Essas medidas de desempenho auxiliam o processo de avaliação na medição de três fatores atinentes à capacidade de resposta das instituições: eficiência, efetividade e eficácia. A eficiência é a relação entre insumos e resultados (obtenção dos melhores resultados para um dado nível de insumos). A eficácia trata do êxito do programa; capacidade demonstrada pelo projeto de atingir os objetivos e metas previamente estabelecidos; foca-se nos resultados. A efetividade é a capacidade que os resultados têm de produzir mudanças duradouras e significativas.

Algumas dificuldades enfrentadas para a realização da avaliação são a falta de pessoal e de recursos necessários para a realização da avaliação. Algumas atividades são de difícil mensuração. Ex: como medir bem-estar infantil? É necessária uma disponibilidade política e da própria instituição em avaliar e promover as alterações necessárias, conforme apontado pelo processo avaliativo. Existe pouco reconhecimento da importância da avaliação. A mera realização da avaliação não altera, por si só, os problemas encontrados. É preciso que seus resultados sejam utilizados com este intuito, o que é outra tarefa de difícil execução. Ausência de uma cultura institucional no sentido de utilizar os resultados dos processos de avaliação para mudar os programas em curso – necessidade de se criar as condições institucionais para que os resultados obtidos pelo processo avaliativo sejam de fato utilizados. O resultado da avaliação afeta diretamente a política, podendo questionar a viabilidade ou eficácia da mesma e, portanto, das propostas governamentais para o enfrentamento de certo problema. A interpretação dos resultados obtidos pela avaliação pode ser questionada, colocando em xeque a validade do processo de avaliação – e, portanto, o seu uso. Crenças e interesses conflitantes, além de conflitos de interesse entre distintas unidades do programa, podem inviabilizar a adoção das medidas necessárias. Troca de pessoal, com prioridades diferentes daquela que os antecessores possuíam em relação aos resultados da avaliação. Inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização podem impedir a adoção das recomendações feitas pelo processo avaliativo. Mudanças nas

condições externas (cortes orçamentários e alteração no ambiente político, por exemplo) podem dificultar ou inviabilizar as mudanças apontadas como necessárias pela avaliação.

### **1.3. Movimentos Sociais**

Parte-se aqui de uma noção genérica e contemporânea de sociedade civil (SCHERER-WARREN, 2006). Trata-se de um conceito clássico da sociologia política, mas, na atualidade, ele tende a ser utilizado num modelo de divisão tripartite da realidade: Estado, mercado e sociedade civil. Nesta perspectiva teórica, a sociedade civil, embora configure um campo composto por forças sociais heterogêneas, representando a multiplicidade e diversidade de segmentos sociais que compõem a sociedade, está preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores, incluindo-se o de gratuidade/altruísmo, distinguindo-se assim dos dois primeiros setores acima que estão orientados, também preferencialmente, pelas racionalidades do poder, da regulação e da economia. É importante enfatizar, portanto, que a sociedade civil nunca será isenta de relações e conflitos de poder, de disputas por hegemonia e de representações sociais e políticas diversificadas e antagônicas. Às vezes, também, a sociedade civil é tratada como sinônimo de “terceiro setor”, mas isso não é adequado e comporta certa ambiguidade. O termo “terceiro setor” tem sido empregado também para denominar as organizações formais sem fins lucrativos e não-governamentais, com interesse público. A sociedade civil inclui esse setor, mas também se refere à participação cidadã num sentido mais amplo. Pode-se, portanto, concluir que a sociedade civil é a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas. Esses níveis, podem ser genericamente tipificados da seguinte maneira: Num primeiro nível, encontramos o associativismo local, como as associações civis, os movimentos comunitários e sujeitos sociais envolvidos com causas sociais ou culturais do cotidiano, ou voltados a essas bases, como são algumas Organizações Não-Governamentais (ONGs), o terceiro setor. Essas forças associativistas são expressões locais e/ou comunitárias da sociedade civil organizada. As organizações locais também vêm buscando se organizar nacionalmente e, na medida do possível, participar de redes transnacionais de movimentos ou através de articulações inter-organizacionais, característica central de outro nível

a ser mencionado a seguir. Entretanto, no nível local existem também coletivos informais, sem nenhuma ou pouca institucionalidade, que lutam por modos de vida alternativos, por reconhecimento ou são produtores de novas formas de expressão simbólicas, como grupos de neo-anarquistas e outras tribos urbanas.

Num segundo nível, encontram-se as formas de articulação inter-organizacionais, dentre as quais se destacam os fóruns da sociedade civil, as associações nacionais de ONGs e as redes de redes, que buscam se relacionar entre si para o empoderamento da sociedade civil, representando organizações e movimentos do associativismo local. É através dessas formas de mediação que se dá a interlocução e as parcerias mais institucionalizadas entre a sociedade civil e o Estado. Essas articulações também se tornaram possíveis porque há meios técnicos que as viabilizam: a Internet e os e-mails são práticas cotidianas das redes do novo milênio. Os encontros presenciais podem ser mais circunstanciais e espaçados, quando a comunicação cotidiana está garantida pelos meios virtuais.

Conseqüentemente, tem se observado um crescimento expressivo de redes de ONGs e associações, de fóruns e de redes de redes. Nesse terceiro nível, observa-se que as mobilizações na esfera pública são fruto da articulação de atores dos movimentos sociais localizados, das ONGs, dos fóruns e redes de redes, mas buscam realiza-los por meio de grandes manifestações na praça pública, incluindo a participação de simpatizantes, com a finalidade de produzir visibilidade através da mídia e efeitos simbólicos para os próprios manifestantes (no sentido político-pedagógico) e para a sociedade em geral, como uma forma de pressão política das mais expressivas no espaço público contemporâneo. Portanto, vale destacar que essas organizações em rede se abrem para a articulação da diversidade, mas com limites quanto à capacidade de absorção de posturas ideológicas ou políticas conflitivas, vindo a se cindir quando os conflitos se tornam não negociáveis, como no caso acima. No nível da captação de recursos materiais de sustentação organizacional, registram-se os apoios financeiros, especialmente os das agências não-governamentais nacionais e internacionais e, frequentemente, governamentais. Mas, há também contribuições individuais advindas do campo da solidariedade cidadã.

Finalmente, como resultado de todo esse processo articulatório vai se constituindo uma rede de movimento social. Esta pressupõe a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum, os quais definem os atores ou situações sistêmicas antagônicas que devem ser combatidas e transformadas. Em outras palavras, o Movimento Social, em sentido

mais amplo, se constitui em torno de uma identidade ou identificação, da definição de adversários ou opositores e de um projeto ou utopia, num contínuo processo em construção e resulta das múltiplas articulações acima mencionadas. A ideia de rede de movimento social é, portanto, um conceito de referência que busca apreender o porvir ou o rumo das ações de movimento, transcendendo as experiências empíricas, concretas, datadas, localizadas dos sujeitos/atores coletivos. Na sociedade das redes, o associativismo localizado (ONGs comunitárias e associações locais) ou setorizado (ONGs feministas, ecologistas, étnicas, e outras) ou, ainda, os movimentos sociais de base locais (de moradores, sem teto, sem-terra etc.) percebem cada vez mais a necessidade de se articularem com outros grupos com a mesma identidade social ou política, a fim de ganhar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania. Nesse processo articulatório, atribuem, portanto, legitimidade às esferas de mediação (fóruns e redes) entre os movimentos localizados e o Estado, por um lado, e buscam construir redes de movimento com relativa autonomia, por outro. Origina-se, a partir desse fato, uma tensão permanente no seio do movimento social entre participar com e através do Estado para a formulação e a implementação de políticas públicas ou em ser um agente de pressão autônoma da sociedade civil. A Figura 1 ilustra o atual cenário da organização da sociedade civil, contemplando os níveis descritos.



**Figura 1:** Cenário atual da organização da sociedade civil Fonte: Ilse Scherer-Warren, 2005.

## 2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

### 2.1. Teorias Democráticas

As principais teorias democráticas do século passado trataram de justificar uma concepção minimalista da participação cidadã (FEDOZZI et al, 2012). A teoria realista de Weber entre outras passagens de sua obra, no artigo de 1918, O Socialismo (1994), diverge de Marx quanto às causas da separação entre os trabalhadores e os meios de produção, apontando a complexidade das relações de classe na sociedade moderna e o aumento da burocratização, tanto em sociedades capitalistas quanto em socialistas (WEBER, 1994, p.252-77.). Para o autor, a relação entre a democracia e a burocracia é um dos principais paradoxos da modernidade, mas não tratava de resgatar a tese da soberania popular de Rousseau ou Marx. A teoria elitista de Schumpeter em sua obra Capitalismo, Socialismo e Democracia de 1942 (1961) gerou uma ruptura com as teorias clássicas de que existiria um bem comum ou uma vontade comum, criticando a noção substantiva de democracia, que poderia, inclusive, levar à aceitação da ruptura com os procedimentos democráticos diante da inevitabilidade do surgimento de uma forma socialista de sociedade prevista por ele (SCHUMPETER, 1961, p. 287-93). Diante da irracionalidade dos indivíduos, a soberania popular é substituída por uma concepção de democracia como método político de formação de governo, e a participação na política deve ser limitada ao voto para formar um governo que tomará as decisões. “A democracia é o governo dos políticos” (SCHUMPETER, 1961, p.346), que devem ser livres para atuar.

Para Dahl, em sua teoria pluralista da democracia, existe um rompimento com as teorias elitistas anteriores ao tratar da poliarquia como um conceito crítico à limitação da centralização do poder por parte da administração burocrática e/ou pelas elites. Dessa forma as políticas de governo em uma democracia são influenciadas por contínuos processos de negociação entre numerosos grupos de interesse (DAHL, 1954), e uma ordem democrática é aquela em que existe equilíbrio entre os interesses em competição, na qual todos têm algum efeito sobre as políticas, sem que nenhum exerça o monopólio dos mecanismos reais de governo. Dahl introduz assim a participação como um critério de avaliação da qualidade da poliarquia existente. Entretanto o autor não chega a perceber a importância da ação da sociedade civil e do papel da esfera pública fora dos períodos eleitorais e constituintes da própria legitimidade da democracia (FEDOZZI et al, 2012)

As críticas contra as teorias hegemônicas foram elaboradas, em primeiro lugar, pelas teorias da democracia participativa e, mais recentemente, pelas teorias deliberativas da democracia. As primeiras surgiram nos momentos de contestação nas décadas de 1960 e 1970 e tem em Carole Pateman (1992) e McPherson (1978) os nomes mais representativos. Para Pateman a participação, individual e coletiva – dotada de potencial pedagógico e conscientizador – seria fundamental para a manutenção do Estado democrático, Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas, mas como sociedade participativa, incluindo-se as instâncias de produção, como o local de trabalho. Pateman (1992) faz um movimento de releitura e melhor definição do que seriam os principais pontos que definiam os “teóricos clássicos”, e resgata a participação como um pilar importante e mal explorado (quando não rejeitado) pelos teóricos contemporâneos. Ela aborda a preocupação dos teóricos do século passado com a estabilidade da democracia, uma vez que os dados empíricos traziam resultados que mostravam que o “cidadão comum” era pouco interessado em participação política e que em geral tinha tendência ao autoritarismo. Pateman rebate fazendo uma análise de todo o contexto que envolve esse cidadão, como local de trabalho e educação, e a constante convivência com estruturas e figuras de autoritarismo. Suas críticas também envolviam que os principais teóricos (Schumpeter, Berelson, Sartori, Almond & Verba e Dahl) traziam modelos anglocentrados como os únicos modelos de democracia aplicáveis.

A autora traz como principal referência a teoria de Rousseau em 1762 (1968), e também de Bentham (1843) e Mill (1937) que viam a participação universal como fundamental para o estabelecimento e a manutenção do Estado democrático, definido dessa forma como Teoria da Democracia Participativa. Para Rousseau as pessoas deveriam ser “forçadas a deliberar” como um exercício de responsabilidade e consequência de suas escolhas. Quanto menos convidadas a participar, elas terão mais dificuldade em fazer escolhas que visem o “bem comum” e entender que a definição de “cada” nas normas corresponde a elas. Esse desestímulo à participação afeta também no desenvolvimento psicológico, sendo esse um aspecto pouco explorado (PATEMAN, 1992). Neste caso as pessoas teriam que ser independentes, mas também interdependentes, com a noção de que uma escolha afeta a todos. McPherson (1978), por sua vez, partidário de uma concepção socialista, aborda a questão da participação como desafio a ser implementado. O autor aponta dois dentre os maiores obstáculos para isso: a conhecida tese do individualismo-possessivo, isto é, a ampla incorporação, pela cultura popular, dos valores do consumo de massas, que tornam um

governo representativo fraco aceitável; e as grandes desigualdades socioeconômicas, que desestimulam a participação, mesmo em níveis locais. Este círculo vicioso poderia mudar por meio da ação sociopolítica nas “fendas” do sistema (1978, p. 98-108).

Na busca de um modelo que conseguisse compatibilizar o ideal da participação com os problemas colocados à sociedade moderna pela complexidade e pelo pluralismo, Habermas elabora o conceito de democracia discursiva/deliberativa. Na teoria do discurso a razão prática passa dos direitos humanos universais ou ética para as regras do discurso e as formas de argumentação. Seu conteúdo normativo vem da ação orientada pelo entendimento, da estrutura de comunicação linguística e da “socialização comunicativa”. Assim as estruturas comunicativas da esfera pública reagem como sensores às pressões dos problemas que perpassam toda a sociedade e estimulam opiniões influentes. A opinião pública é transformada em poder comunicativo que não pode reger o sistema administrativo, mas pode direcioná-lo. A política deliberativa tem uma via que é a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a formação da opinião em espaços extra-institucionais, e seria a partir da inter-relação entre esses dois espaços que se encontra a possibilidade de um governo legítimo. Espera-se que este espaço extra-institucional seja inclusivo, público e aberto, sem possibilidades de coerção e baseado na argumentação.

Cohen complementa o ideal de Habermas com seu modelo de “Poliarquia Diretamente Deliberativa”, com o objetivo de institucionalizar soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e não somente promover a discussão informal com promessas de influências possíveis na arena política formal. Dessa forma a PDD combina as vantagens do aprendizado local e do autogoverno com as vantagens do aprendizado social mais amplo e da *accountability* política maior para permitir controle público da efetividade das estratégias e dos líderes. Já para Bohman a ideia de deliberação está baseada no diálogo, na cooperação e no ato de oferecer e receber razões, e assim o resultado de uma decisão real é aceitável quando as razões por trás dela são suficientes para motivar a cooperação de todos, sendo mantido por uma *accountability* reflexiva. No processo dialógico se oferecem razões e obtém-se respostas através da comunicação, sendo o foco no discurso de Habermas menos relevante.

## 2.2. Participação Cidadã

A participação cidadã pode ser entendida como um termo em parte contraditório, uma vez que tem o enfoque no indivíduo ativo, que “faz parte” ou “toma parte”, e o indivíduo cidadão, que tem compromisso com a sociedade e seu desenvolvimento, exercendo os seus deveres. Ao se falar em cidadania e pensar na sociedade como um todo, também deve-se levar em conta que esse todo não é homogêneo, pois as partes têm interesses, aspirações, valores e recursos de poder diferenciados. Diante disto coloca-se o problema de como atingir interesses gerais, numa sociedade dominada pelo particularismo e fragmentação. Este contraditório é colocado por Teixeira (1997), ao analisar as dimensões da participação cidadã.

De acordo com Teixeira (1997, p. 194),

O conceito de participação cidadã tenta contemplar, portanto, dois elementos contraditórios, presentes na atual dinâmica política: a) o “fazer ou tomar parte”, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo do particular mas significam espaço para heterogeneidade, diversidade, pluralidade; b) o elemento cidadania, no sentido cívico cujas dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres se procura enfatizar.

Em seu trabalho na América Latina, Cunill refere-se à participação cidadã como a intervenção de cidadãos privados com determinados interesses sociais em atividades públicas.

Como observado por Cunill (1997:76-77):

A participação cidadã refere-se à participação política, mas distancia-se dela, pelo menos de duas formas: abstrai tanto a participação mediada pelos partidos políticos, quanto a exercida pelos cidadãos quando elegem autoridades políticas. Expressa, em vez disso – embora com múltiplos significados – a intervenção direta dos agentes sociais nas atividades públicas. A participação cidadã nesse sentido envolve formas diretas em que os cidadãos influenciam e exercem o controle na governança, não apenas através das formas mais tradicionais de representação indireta.

Guillen, Sáez, Baddi e Castillo (2009) também afirmam que as manifestações cidadãs residem na concepção de ir além da simples eleição de seus governantes, buscam o ideal de dar soluções para problemas de interesse social a partir da possibilidade de compartilhar e estar ativamente presente na tomada de decisões, alcançando influência direta na administração pública (Guillen A., K. Sáez, M. H. Baddi Y Castillo J., 2009). Assim, a participação cidadã

busca alcançar consenso de interesses e desigualdades sociais, políticas e econômicas. Assim a proximidade com o processo de participação torna eficientes as demandas das entidades governamentais.

Diz-se que: “Os níveis de participação indicam a temperatura democrática de uma sociedade em uma situação específica” (SANCHEZ, 1993). Na participação cidadã os cidadãos assumem questões que abrangem múltiplos problemas, em que intervêm de várias formas, sejam elas segurança, direitos humanos, assistência social, desenvolvimento urbano, ecologia etc., modelando uma nova forma de abordar problemas públicos. Essa relação tem uma avaliação positiva, que é considerada em termos de constituição de meios adequados para atingir determinados objetivos definidos como bons, ou porque se pensa que a expressão em si é uma expressão de um valor (BAÑO, 2004). A partir desse ponto justifica-se a ideia de incentivar, promover e desenvolver a “participação cidadã”.

Para a elaboração do modelo de estudo e criação do IPC pela RID, a participação cidadã foi definida em sentido coletivo, o que implica a intervenção de pessoas e grupos em atividades que influenciam a construção da agenda pública, na defesa e promoção dos seus interesses pessoais e sociais. Nesse ponto é necessário diferenciar o conceito de participação cidadã do amplamente difundido conceito de capital social. Este último se refere a conexões profundas entre as pessoas – laços de confiança e reciprocidade, valores compartilhados, afetos, tradições de compreensão mútua – das quais a participação cidadã é um indicador. O capital social é a infraestrutura moral e institucional de uma comunidade. Este tipo de substância aditiva que entrelaça os diversos fatores do vínculo social, determinando e facilitando os processos de cooperação. No sentido da ação individual, a participação cidadã pode ser definida como a atividade dos indivíduos, enquanto cidadãos da chamada agenda pública, que se identifica não só com os assuntos de Estado, mas também e de forma cada vez mais crescente, com todas aquelas questões de interesse público, das quais surge com grande força o fenômeno das “organizações não governamentais” e uma nova dimensão da sociedade civil (ADÚRIZ & AVA, 2006).

A participação é sempre um ato social: ninguém pode participar privadamente, para si mesmo, mas sempre o faz junto com os outros, um grupo mais amplo de pessoas. A participação cidadã inclui atividades de organização, direção, execução e tomada de decisões compartilhadas ou aceitas pelas pessoas que compõem o grupo envolvido na ação participativa. As atividades

destinadas a atingir os objetivos comuns são desenvolvidas a partir dessa organização. Participar é uma forma de exercer nossos direitos e cumprir nossos deveres de cidadão. É uma forma de nos apropriar do espaço público, ao mesmo tempo que fazemos esse espaço. Participar é fazer parte, ter uma parte, e isso implica três condições básicas: envolvimento, compromisso e sentido de identidade. A finalidade da participação é influenciar, mas influenciar os processos de tomada de decisão que estão de alguma forma ligados aos interesses dos participantes e aos recursos de que a sociedade dispõe. A participação reconhece diferentes tipos, áreas e intensidades: A primeira instância participativa identificável é a do protagonismo direto. Os participantes são protagonistas do destino da comunidade ou de um projeto coletivo. Conceitos como identidade, pertencimento, compromisso, militância, voluntariado, solidariedade e responsabilidade social, são os valores acrescentados deste tipo de processo.

As diferentes concepções de participação cidadã foram classificadas por Jones e Gaventa (2002) com base em três grandes correntes ideológicas: a visão “liberal”, a visão “comunitária” e a visão do “novo pensamento republicano”. As teorias “liberais” promovem uma ideia de cidadania como status, que garante aos indivíduos um conjunto de direitos universais garantidos pelo Estado. Esses indivíduos agem racionalmente de acordo com seus interesses e o papel do Estado é realizá-los no exercício desses direitos. Na visão “comunidade”, o pensamento centra-se na noção de compromisso social do cidadão e no seu sentido de pertencimento à comunidade. Os indivíduos só podem realizar seus próprios interesses e desenvolver sua identidade por meio da deliberação sobre o que é o “bem comum”. A liberdade individual é maximizada no serviço público e a priorização do bem comum sobre o interesse individual.

No novo “pensamento republicano”, as concepções liberais de interesse individual são combinadas com a rede fornecida pela comunidade como um sentimento de pertencimento e a possibilidade de associação. Para essa visão, a participação cidadã indica o envolvimento dos indivíduos não apenas como “agentes” de seus próprios direitos, mas também como “mandantes” do governo, buscando maximizar suas expectativas individuais, mas associados e limitados por sua comunidade de pertencimento. A participação cidadã então deixa de ser apenas participação em mecanismos formais e informais da esfera pública, mas inclui outras formas de participação, como trabalho comunitário ou associação civil para satisfazer diversos interesses, como culturais, esportivos, educacionais e até religiosos. Dessa forma, a arena pública se expande e não se restringe apenas à sua faceta estritamente política, mas a todos aqueles processos que

permitem ao indivíduo influenciar as decisões coletivas de acordo com seus interesses e projetos de vida.

Para o presente estudo será utilizada a participação cidadã de uma forma ampla, que envolve as oportunidades democráticas e participativas cotidianas (trabalho, estudo, equipamentos sociais) como uma forma de estimular uma sociedade mais participativa socialmente e politicamente. A partir dessa definição, busca-se saber como o Índice de Participação Cidadã de Medellín (IPCM), criado em parceria com prefeitura e universidade, serve como uma ferramenta para um desenvolvimento preocupado com o estímulo a essa participação cotidiana, de que forma a participação se dá pela análise dos envolvidos, quais os conflitos de poder e quais estratégias estão sendo adotadas pelas instituições para o seu incentivo. O trabalho faz análise de um projeto recente da cidade de Medellín, criado em 2017 e pouco explorado e discutido à luz das teorias democráticas recentes. Busca-se assim contribuir para uma discussão atualizada de um modelo moderno de gestão e apontar seus possíveis avanços empíricos para uma futura teorização centrada na inovação social, na participação cidadã e na região da América Latina.

### **2.3. Níveis de Participação Cidadã**

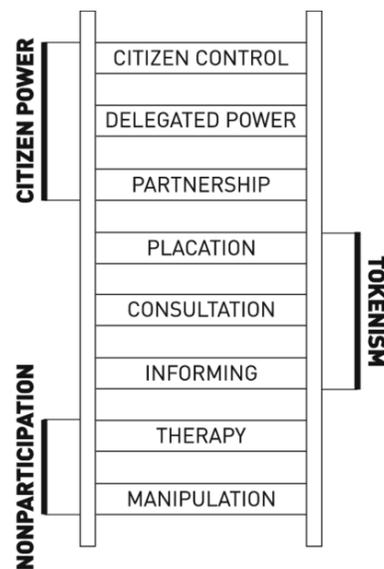
Existem várias classificações diferentes que olham para os níveis de participação, entre as quais se destacam: a escada de participação de Arnstein (1969) e sua adaptação por Hambleton e Hoggett (1994), o contínuo da participação de Brager e Specht (1973) e sua adaptação por Shand-Arnberg (1996) e, finalmente, o Espectro de IAP2 (2007), que são descritos abaixo.

Arnstein (1969) argumenta que a participação cidadã é o poder cidadão, porque a participação implica redistribuir o poder. A escada de participação de Arnstein consistia em uma escada imaginária de oito degraus que foi dividida em três áreas principais: não participação, participação simbólica e poder cidadão.

A zona de não participação: contém duas etapas, 1) Manipulação e 2) Terapia, projetada para substituir a participação genuína, cujo objetivo real não é permitir que as pessoas participem do projeto e gestão de programas, mas sim “educar” os participantes. Por exemplo, Comitês Consultivos. Nessas etapas há pouco espaço para os participantes influenciarem alguma decisão, eles são usados simplesmente como público.

A segunda área de degraus, plano de participação simbólica, é composta por três passos, 3) Informações, 4) Consulta, e 5) Coparticipação. Com esses degraus é possível ascender a níveis em que os cidadãos são autorizados a ouvir, ter uma voz, e até mesmo serem ouvidos, sem garantir, no entanto, que suas ideias vão ser levadas em conta. Alguns dos exemplos das políticas feitas nesta seção da escala, são: comitês de bairro, fóruns consultivos, audiências públicas. Nesta seção pode-se enquadrar todos os tipos de mecanismos de participação interativa.

A área mais alta da escadaria, plano de poder cidadão, é composta dos três últimos passos, 6) Coparticipação, 7) Poder Delegado, e 8) Controle do Cidadão. Neste plano os cidadãos da seção participam da tomada de decisão, através de mecanismos de negociação e acordo (etapa 6); ou através de delegação autêntica ou subsidiariedade de poder (passos 7 e 8). Cidadãos envolvidos nesta área estão dispostos para exercer o controle, e eles também têm a capacidade de realizar programas e cuidar deles de uma forma total (figura 2).



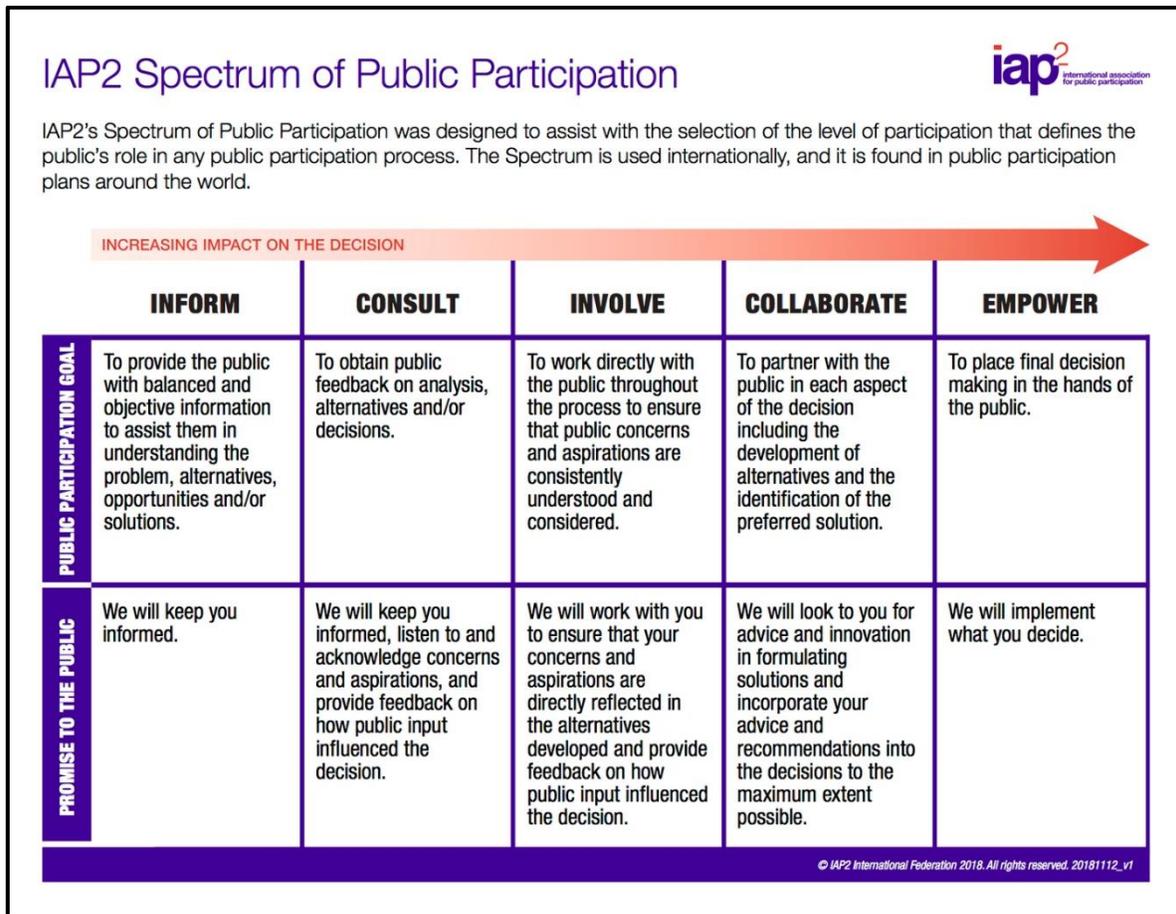
**Figura 2:** Escada de Participação de Arnstein (ARNSTEIN, 1969)

Hambleton e Hogget (1994) desenvolveram uma nova versão da escada de Arnstein (ARNSTEIN, 1969) para levar em conta muitas novas formas de participação cidadã desenvolvidas posteriormente pelas autoridades locais. Os autores definiram uma escadaria de 12 passos, dividida em três áreas que vão desde a participação nula, onde podemos encontrar propaganda, informações inúteis, etc.; movendo-se para a participação cidadã, onde as comissões de consulta são agrupadas, descentralização limitada do processo de decisão, informações

valiosas, etc.; para o controle cidadão onde os níveis de autonomia e decisão são muito mais amplos.

Brager e Specht (1973) apresentam um continuum bidirecional para explicar o papel desempenhado pelo Estado e pela sociedade civil, e vão aumentando seu nível de envolvimento e participação em seis etapas. Estes executam um tour da participação nula, ou sua ausência, para uma alta participação do que busca o controle das decisões que serão tomadas para a solução de problemas em sua comunidade. Shand e Arnberg (1996) adaptam a escala de participação apresentando-a como um continuum, que vai a partir dos níveis mínimos de participação, onde cidadãos recebem apenas informações, sem o direito de expressar sua opinião, até o planejamento conjunto, com o direito de exercer influência e decidir por delegação e, finalmente, exercer o controle da comunidade.

Uma forma semelhante de classificar os vários níveis de participação cidadã é o espectro de participação pública do IAP2 (International Association for Public Participation), que utiliza cinco níveis de participação cidadã na tomada de decisões políticas. O mais alto nível básico é o da informação, nesse processo não há diálogo com os cidadãos, apenas comunicação unidirecional. O próximo nível é a consulta, neste também não há diálogo no sentido estrito do termo, mas a comunicação é bidirecional, o cidadão solicita informações específicas e o Estado responde especificamente. No terceiro nível começa a participação, neste nível o Estado envolve cidadãos na elaboração de políticas públicas. O quarto nível é o de colaboração, que é estabelecida quando um grupo de cidadãos interage com o Estado, na tomada de decisão ou busca de uma solução para um problema específico, e finalmente, no quinto nível, o empoderamento, o poder da tomada de decisões está para o cidadão (figura 3).



**Figura 3:** Espectro de Participação Pública do IAP2. Disponível em <https://organizingengagement.org/models/spectrum-of-public-participation/>

Com o objetivo de compreender e medir a qualidade da participação, Fung (2006) destaca que quanto mais complexas são as sociedades, mais complexas as formas de governança, e mais variadas as formas e conteúdo de participação. Presume-se que a participação contemporânea seja qualitativa e quantitativamente diferente do que entendemos como a democracia direta dos antigos gregos e mesmo das formas republicanas dos romanos. Caminhando nessa direção, Fung afirma que existem três dimensões ou eixos ao longo dos quais os mecanismos ou formas de participação podem variar no mundo atual:

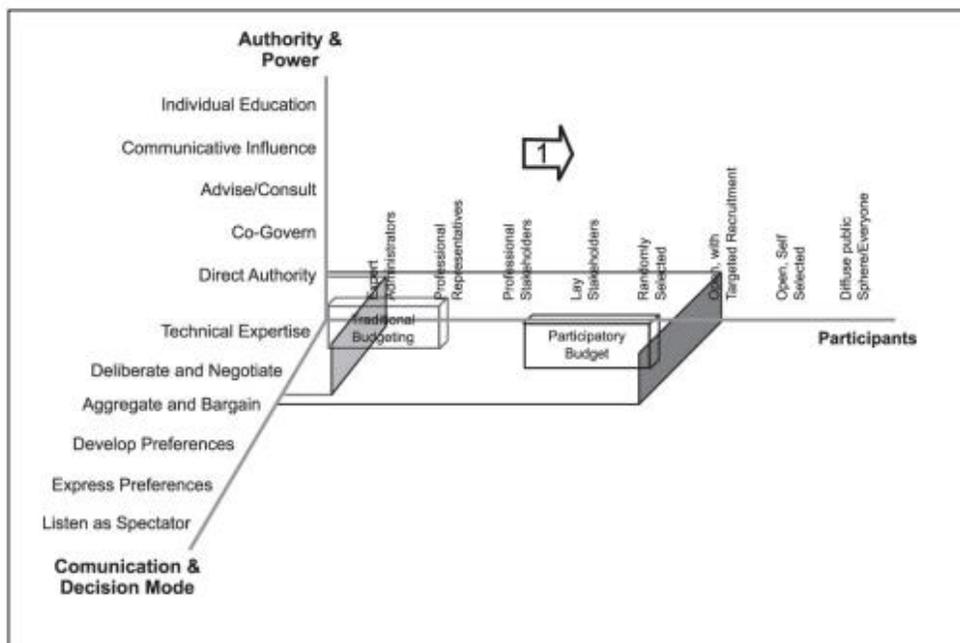
1) O âmbito da participação: Quem participa? Existem processos abertos a todos que desejam se envolver; outros envolvem apenas uma elite de representantes das partes interessadas, enquanto um terceiro grupo é limitado a especialistas técnicos treinados.

2) A forma de comunicação e decisão: Como os participantes se comunicam entre si, constroem e tomam decisões? Na maioria das reuniões públicas, os participantes só recebem

informações de funcionários públicos que anunciam e explicam suas políticas. Um conjunto menor de espaços é realmente deliberativo, no sentido de que cidadãos de ambos os sexos se posicionam, trocam motivos e às vezes mudam de ideia em decorrência de uma discussão.

3) Magnitude ou extensão da autorização: o elo entre a discussão, de um lado, e a ação pública ou ordem pública, de outro. Como as decisões são realmente traduzidas em ações e são controladas?

Fung propõe uma metáfora e um instrumento analítico para observar, medir e comparar a amplitude, profundidade e interatividade das diferentes propostas, processos e espaços de participação política e cidadã, denominado Cubo da Democracia. O autor pega esses três eixos e os cruza de forma tridimensional, localizando cada caso participativo quanto à sua posição e possibilidades em cada um dos eixos (figura 4).



**Figura 4:** Cubo da Democracia de Fung (2006)

De acordo com Clark & Stewart (1998) e colocado por Urán (2007), entende-se como objetivos da implementação de políticas e planejamentos com participação cidadã no sentido de:

- Uma responsabilidade com o bem-estar geral para além da simples entrega eficiente dos serviços públicos.
- Um esforço para se aproximar, comunicar-se e empoderar a cidadania e as comunidades locais.

- O reconhecimento do papel de outras organizações e instituições públicas, privadas e voluntárias nas diversas expressões da política local.
- A garantia do bom uso dos recursos públicos, financeiros, materiais e simbólicos.
- O conhecimento e o diagnóstico rigorosos dos principais problemas e necessidades e a preparação para a superação dos mesmos.
- Liderança e capacidade de balancear diferentes pontos de vista e interesses, com resultados concretos no final.

Seguindo a dialética entre as instituições participativas e os cidadãos, a participação cidadã deve ser abordada tanto pelos espaços oferecidos quanto pelas práticas exercidas dentro de cada contexto. Dessa forma o estudo específico da participação cidadã no cotidiano de uma sociedade também traz informações relevantes e ainda pouco exploradas pela abordagem da governança local. Assim um novo tópico de estudo e mensuração se apresenta como atualmente utilizado, através dos índices de participação cidadã (IPC).

#### **2.4. Medições de Participação Cidadã**

A revisão bibliográfica seguiu os termos “Índice de Participação Cidadã IPC”, “Índice de Participación Ciudadana IPC”, “Índice de Participación Ciudadana de Medellín IPCM” para constatar, como estavam sendo desenvolvidos esses índices e estudos com recorte na América Latina. As bases utilizadas foram Periódicos CAPES, que trouxe poucos resultados relevantes, e, portanto, foi consultado também o Google Acadêmico. Os resultados foram muito diversos, sendo o IPC utilizado atualmente em escalas bastante localizadas, como comparecimento em eleições, assembleias e fóruns participativos, participação em processos e instituições específicas (RAMOS & OROZCO, 2019; DUARTE MACIEL, 2020), mas também em níveis nacionais e regionais, envolvendo mais países da América Latina (ADÚRIZ & AVA, 2006). Da mesma forma as dimensões contempladas, as metodologias de aplicação e análise foram diversas, utilizando-se do termo mais pela sua finalidade instrumental do que como um modelo de mensuração ou de dimensões específico. Com este levantamento foi possível trazer os conceitos de Participação Cidadã que foram traduzidos e atualizados para a região. Os estudos de participação cidadã na América Latina foram primeiramente realizados pela RID (Red Interamericana para la Democracia), com a experiência de criação do IPC (Índice de Participación Ciudadana) e aplicação do estudo em 2004 e 2005 em 8 países (Argentina, Perú, México, República Dominicana, Costa Rica, Brasil, Chile e Bolívia), com o objetivo de auxiliar

nas respostas aos novos problemas, oferecendo diagnósticos às organizações e sociedade civil, e assim entender os processos de participação social e suas implicações sobre a cultura, a economia, a política e o desenvolvimento.

Esse tipo de participação cidadã, por sua vez, reconhece diferentes intensidades que dependerão da quantidade e da qualidade do compromisso individual no campo da advocacy. Nesse sentido, embora uma série de variáveis possam ser definidas para identificar o grau de intensidade da participação direta, para os fins do estudo do RID elas se limitaram basicamente à verificação de:

- Responsabilidade gerencial
- Comparecimento às reuniões
- Pagar honorários ou fazer contribuições
- Participação em decisões coletivas ou da assembleia
- Solicitar ou receber informações

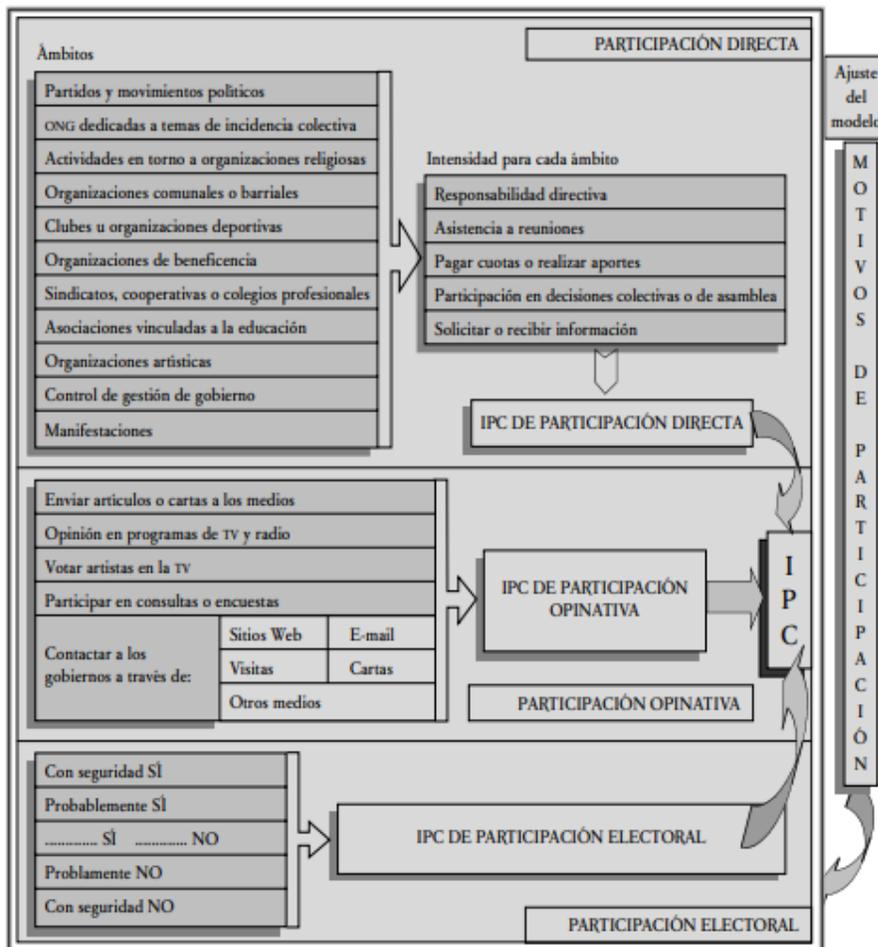
Uma segunda instância de participação é aquela que é canalizada por meio de opinião e reclamação. Isso não implica necessariamente uma lógica associativa ou dialógica, mas antes se refere à intervenção por meio de canais de formação da opinião pública em geral. As modalidades desse tipo de participação podem ser múltiplas. Para efeito do estudo, as seguintes ações foram limitadas:

- Enviar artigos ou cartas à mídia para divulgar sua opinião, fazer uma reclamação ou tentar solucionar um problema.
- Contatar um programa de rádio ou TV onde as opiniões atuais sejam expressas, seja uma reclamação pública ou outras opiniões referentes a assuntos públicos.
- Votar em artistas favoritos em programas como reality shows, programas de busca de talentos e muito mais.
- Participar de consultas ou pesquisas de opinião sobre questões atuais.
- Informar-se e entrar em contato com o governo visitando os sites ou enviando e-mails.

Finalmente, um terceiro tipo de participação é o da clássica participação republicana nos processos eleitorais formais e nos novos procedimentos das democracias semidiretas. Nestes casos, os cidadãos expressam-se no coletivo através de um procedimento regulamentado, e onde os níveis de participação indicam também níveis de compromisso, interesse e informação sobre

os problemas da sociedade. Sua participação nas últimas eleições e sua inclinação para participar de processos como abertura de partidos políticos internos, assinatura de iniciativas populares, participação em audiências públicas ou reuniões de orçamento participativo nos mostram a inclinação para esse tipo de atividades participativas. Dessa forma foi criado um modelo (tabela 1)

**Tabela 1:** Modelo descritivo de participação política na América Latina. (ADÚRIZ & AVA, 2006).



O Índice de Participação Cidadã (IPC) criado pela RID é baseado em um modelo multivariado para produzir uma média com base em uma escala numérica de 1 a 10 que incorpora os diferentes componentes que envolvem a participação cidadã. O IPC considera como e com que intensidade os cidadãos participam, à luz de sua contribuição para os benefícios coletivos associados à participação. Neste sentido, o IPC dá um valor diferencial aos diferentes níveis de

compromisso na medida em que está associado à melhoria das condições de vida da comunidade e ao fortalecimento da democracia. A partir da aplicação de um questionário adotado pela Rede Interamericana para a Democracia sobre a participação do cidadão em diferentes esferas, o IPC abrange diversos espaços e instituições, desde os mais simples até aqueles que implicam um certo grau de complexidade institucional. A pesquisa realizada baseou-se em levantamento representativo de oito países latino-americanos (Argentina, Peru, México, República Dominicana, Costa Rica, Brasil, Chile e Bolívia) com base na aplicação da ferramenta de coleta.

### **3 DA PESQUISA**

#### **3.1. Contextualização Empírica**

Vários contextos fazem da América Latina uma região em constante desafio para o desenvolvimento da democracia, e ao mesmo tempo onde as práticas institucionais e da organização civil têm desenvolvido suas próprias inovações, identidades e culturas participativas. De acordo com Van Cott (2008), os processos de independência na América Latina foram deficientes na invenção das suas comunidades políticas, na medida em que excluíram do próprio conceito de comunidade grupos relevantes e, muitas vezes, majoritários em termos populacionais. Em uma análise de Avritzer (2016), nem a teoria da replicação -em que as organizações institucionais e políticas democráticas latino-americanas estivessem sempre reproduzindo as estruturas europeias e norte-americanas-, nem a teoria da especificidade completa -na qual os modelos fossem genuinamente criados a partir dos atores e realidades da região-, prosperaram muito na América Latina. As teorias que se tornaram mais influentes foram aquelas que entenderam a especificidade latino-americana como um diálogo crítico a esses modelos europeus e norte-americanos. Este diálogo implica pensar paradigmas específicos para o entendimento da região ou pelo menos pensar uma forte adaptação das estruturas para a região (CARDOSO & FALETTI, 1976; CANCLINI, 1990).

A partir dos anos 1980, a América Latina já havia passado por uma longa história de oscilações entre autoritarismo e democracia. A redefinição da cidadania política, a reestruturação do Estado democrático, o acesso aos direitos, a afirmação dos direitos humanos e liberdades civis

e a reestruturação dos partidos políticos e instituições republicanas passaram a concentrar a atenção de especialistas, partidos e movimentos sociais (ADÚRIZ & AVA, 2006). Ao longo do tempo, os desequilíbrios entre o desenvolvimento político e o desenvolvimento econômico colocaram em termos particularmente agudos os problemas da governança democrática no contexto de sociedades complexas e desiguais. Dessa forma também as organizações civis foram estimuladas a criar mecanismos próprios de superação dos problemas e de reivindicação de seus direitos frente à desigualdade e à violência.

Na Colômbia não foi diferente. Na segunda metade do século XX o sistema político foi marcado pelo clientelismo e autoritarismo, como uma resposta do Estado para os protestos civis, com o objetivo de deslegitimar as reivindicações. A resposta dos cidadãos a esta situação ocorreu por diferentes vias: a abstenção de uma grande porcentagem da população que não via nas eleições um instrumento favorável aos seus interesses; o aumento do protesto cidadão diante da incapacidade do Estado de satisfazer as necessidades da população e, por último, a intensificação do conflito armado. Essa crise entre os cidadãos e o Estado levou às reformas participativas no país. Somado ao clientelismo estava a corrupção, e assim a desconfiança foi abrindo um abismo entre o cidadão e a esfera pública, que criou uma barreira para a participação e uma estigmatização da política. Em 2002, 70 a 75% do total de municípios da Colômbia tinha uma presença guerrilheira importante, e as capitais não escaparam deste fenômeno. Dados da Federação Colombiana de Municípios indicam que, entre 1998 e 2002, 17 prefeitos foram sequestrados, 554 ameaçados e 54 mortos (VELÁSQUEZ & GONZÁLEZ, 2003). O número de prefeitos despachando fora de seu município foi de 300 em novembro de 2002. A guerra forçou os líderes a desenvolver um trabalho discreto para não se colocarem na mira de grupos armados. Assim, a violência tem sido um obstáculo à participação e, sobretudo, evitado o surgimento de novas lideranças. O conflito armado, por outro lado, também se tornou uma motivação para a organização civil e a participação.

Com o objetivo de diminuir a violência e a insegurança através do cumprimento da lei e das normas, Antanas Mockus, como prefeito de Bogotá em duas gestões (1995-1997 e 2001-2003) utilizou o termo “cultura cidadã” como a harmonia entre lei, moral e cultura (MOCKUS & CORZO, 2003), e argumenta que o comportamento de um indivíduo pode ser regulado por estes três sistemas. Cada um deles pode gerar motivações positivas ou negativas nos indivíduos. Para Mockus e Corzo (2003) a harmonia entre esses três sistemas se dá quando os comportamentos

morais e culturais aceitos em uma sociedade estão todos dentro do que é imposto pela lei. Cultura cidadã “consiste em seguir regras, celebrar e cumprir acordos e gerar e reproduzir confiança; confiar nos outros e garantir que o cumprimento das regras e acordos dê feedback a essa confiança” (MOCKUS, 2002, p. 30), permitindo que os cidadãos possam equilibrar as expectativas públicas e privadas na busca de estabelecer regras sociais do jogo. Este equilíbrio é importante para a coexistência, na medida em que a violação não se refere apenas ao arcabouço regulatório, mas também à vida cotidiana com o outro.

Em Medellín, a cultura cidadã foi incorporada como eixo transversal em um Plano de Desenvolvimento a partir de 2001, tendo um papel preponderante na administração pública. A gestão por meio da cultura cidadã pode ser entendida como:

- 1) Uma política pública ou um conjunto de políticas públicas promovidas pelo governo, voltadas para a sociedade civil.
- 2) Um projeto social destinado a fortalecer o exercício da cidadania de todos os setores e para todos os atores sociais, incluindo funcionários do Estado, tomadores de decisão e grupos historicamente excluídos (Prefeitura de Medellín; Corpovisionarios, 2017).

Nessa perspectiva, diversas experiências e iniciativas foram consolidadas que colocam no centro da reflexão a necessidade de promover do governo local o encontro do cidadão, o diálogo social e a experimentação em torno dos desafios e oportunidades representados pela cultura cidadã e ciências comportamentais em Medellín. Um estudo realizado por Tamayo (2017) com a Prefeitura de Medellín elencou cem iniciativas que visam motivar transformações positivas em direção à convivência do empoderamento e da corresponsabilidade cidadã. Além disso, algumas destas promoveram intervenções em espaços públicos, desenho de estratégias públicas, construção de processos com as comunidades nos territórios, reconhecimento e mobilização entre os cidadãos; bem como a cocriação e cartografias subjetivas que enriquecem as visões e vozes dos cidadãos para responder à complexidade da ordem social (ECHEVERRI et al., 2019). Em Medellín, com a Subsecretaria de Cultura Cidadã, o Laboratório de Cultura Cidadã e o Centro de Análise Política da Universidade EAFIT, uma série de estratégias de intervenção foram desenvolvidas para mudança de comportamento que permita confiança, cooperação, coesão social, cumprimento de convênios e disposição para obedecer a lei entre os cidadãos.

De certa forma o contexto de criação do termo “cultura cidadã”, apresentação dos objetivos e definição aparentam um fundo normativo, uma predefinição de “cidadão adequado”, lembrando

a reprodução de certo autoritarismo moral (RESTREPO, 2016), que procura mais encaixar suas condutas do que ver as condições necessárias para o desenvolvimento de uma cidadania mais participativa. Foi graças à ideia de planejamento e organização local que Medellín pode iniciar seu exercício de participação cidadã, mostrando como resultado a criação e fortalecimento da economia das comunas (bairros), a criação de circuitos produtivos e comerciais da localidade, a criação de fundos de ensino superior para os alunos das comunas mais pobres, o financiamento dos Planos de Desenvolvimento Local no que diz respeito à sua formulação e à dinâmica coletiva que apoiam e apoiam a mídia local (jornais e emissoras) que disseminam realidades locais, debates e conquistas cidadãs no âmbito do próprio Programa de Planejamento e Orçamento participativos.

A participação cidadã pode assumir um papel determinante na orientação das políticas públicas e na relação entre a cidadania e o governo local (CASTAÑEDA, 2018). Essa possibilidade depende de pelo menos duas condições: de uma parte, a vontade dos governos (nacional, estadual e municipal) de criar as oportunidades para o exercício da participação; de outra parte, a existência de cidadão, de organizações sociais e agentes que façam uso dessas oportunidades e as traduzam em ações encaminhadas a democratizar e qualificar os resultados da gestão pública. Nessa perspectiva, desde 2016, o Instituto de Estudos Regionais e do Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Antioquia, (INER-UDEA) foi desenvolvendo para a Secretaria de Participação Cidadã da Prefeitura de Medellín, o Índice de Participação cidadã de Medellín (IPCM), em que a participação cidadã é analisada como prática política de cidadania que, individual ou coletivamente, está envolvida em assuntos de interesse comum, por meio dos mecanismos e cenários de participação cidadã e controle político, ou representação cidadã para o diálogo e tomada de decisão, ou da organização e mobilização social da autogestão e demanda cidadã.

No entanto, embora a participação do cidadão seja regulamentada, a prática política é muito mais complexa. Na cidade de Medellín, com suas diferenças entre suas comunas, as dinâmicas de participação são diversas, bem como os atores e suas práticas, as condições para participar, e, claro, seus efeitos. É por isso que o Gabinete do Prefeito de Medellín e a Universidade de Antioquia decidem formular o IPCM como um índice que permite medição, não do número de pessoas que aderiram ao exercício da participação na cidade, mas da qualidade dessa participação, com base na análise das condições territoriais, práticas e atores, e os efeitos do processo de participação em Medellín. Nesse contexto, de acordo com a abordagem territorial, entende-se:

1. As condições de participação cidadã como configuração territorial pré-existent, as estruturas e processos sociopolíticos necessários para que a participação ocorra e tenha agência.

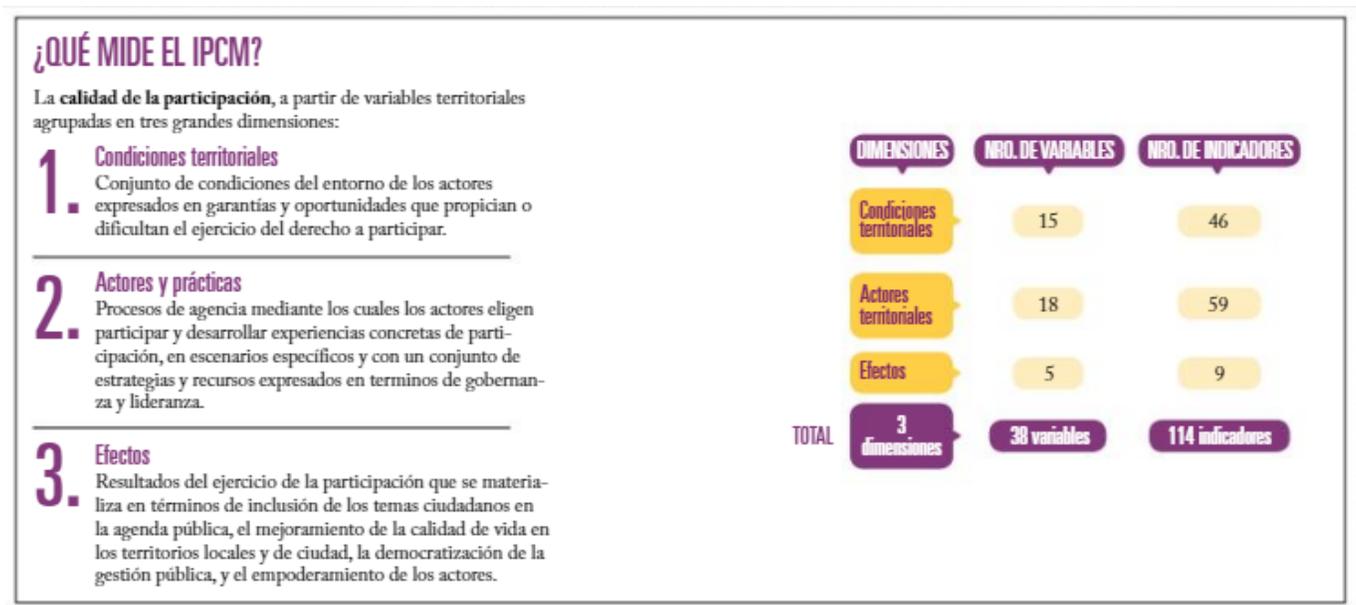
2. Práticas e atores como exercício participação concreta e relacionamento que ocorre entre Estado, cidadania e território que, portanto, mostra as lógicas institucionalizadas (ou não institucionalizadas) de mobilização, e inclui o relacionado com as características dos atores, sua articulação e dinâmica no território.

3. Efeitos como a capacidade de resolver problemas concretos e a agência tanto da sociedade civil e atores estaduais (PIMIENGA & URÁN, 2016)

O IPCM é um indicador do tipo “composto” que busca coletar informações de diferentes variáveis que, neste caso, são consideradas explicativas da qualidade de participação. Seu design foi feito a partir de um processo participativo em que eles se encontraram diferentes atores da cidade para pensar as variáveis que poderiam explicar a qualidade da participação. A formulação, desenvolvimento e medição do IPCM pode ser entendido como um processo de inovação social, porque na medida em que é uma ferramenta útil que oferece informações de interesse para pensar e trabalhar na participação cidadã de Medellín, de uma forma que inclui o exercício da participação, e não como um processo de inclusão ou exclusão para a “consulta” do governo à sociedade, mas como aquele em que não só é estudado uma relação demanda-reação, mas onde a comunicação e a ação flui para a tomada de decisões, sendo visualizados e analisados cenários e situações que afetam ou beneficiam a vida de diferentes grupos, coletivos, setores e indivíduos.

O IPCM é um passo de inovação social que propõe uma forma de análise e medição da qualidade da participação do cidadão para a tomada de decisão sobre assuntos para se trabalhar, fortalecer ou reivindicar, tornando-se uma ferramenta útil que ajuda a geração da inteligência territorial de Medellín, ligando todos os atores da sociedade, e que traça rotas em que é necessário para avançar para a reflexão e buscar novas alternativas ou estratégias que permitam qualificar a participação na cidade e no país para continuar com a construção do público e com o fortalecimento de democracia. (CASTAÑEDA, 2018).

O Índice de Participação Cidadã de Medellín (IPCM) surgiu em 2017 a partir de novas leis que indicavam um maior acompanhamento da participação cidadã por parte da administração pública, incentivando seu desenvolvimento e sua qualidade (BETANCUR & CASTAÑEDA, 2017). Por muito tempo já havia o reconhecimento da participação cidadã na cidade, e muita produção científica estava sendo realizada. Contudo, não havia um processo sistemático de produção de conhecimento, em especial sobre as práticas e efeitos da participação cidadã de Medellín. Dentro do Enfoque Territorial, o IPCM analisa três relações: Top-down (Estado-Cidadania), Bottom-up (Cidadania-Estado) e Horizontal (Cidadania-Cidadania). Ele serve para entender os interesses que motivam as práticas de participação cidadã, levando em conta as particularidades de cada comuna (bairro). Unido a dados secundários de diversas fontes, foi criado juntamente o SIGC-PC (Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana) e serve para organizar, disponibilizar, gerenciar e produzir informação e conhecimento para a inteligência territorial (Betancur & Castañela, 2017). Os índices são definidos a partir de indivíduos ou coletivos e nas dimensões de Atores e Práticas, Condições Territoriais e Efeitos (figura 5).



**Figura 5:** Dimensões analisadas no Índice de Participação Cidadã de Medellín (IPCM). (BETANCUR & CASTAÑEDA, 2017).

A partir deste levantamento pode-se trazer o exemplo do desenvolvimento da participação cidadã em duas cidades da América Latina. A primeira é Porto Alegre, que está na

vanguarda da criação de instituições participativas com a implementação do Orçamento Participativo em 1989, e que através de uma ampla divulgação e como uma forma de política do Partido dos Trabalhadores (PT) passou a ser reconhecida e adotada internacionalmente, além de outras cidades do Brasil, inclusive por outros partidos ao longo do tempo (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020). Já Medellín é atualmente uma referência de inovação social, através das conquistas coletivas de enfrentamento à violência e desenvolvimento de políticas e programas que envolvem a população, além da implementação do Índice de Participação Cidadã de Medellín (IPCM), medido em 2017, 2019 e 2021 (BETANCUR & CASTAÑEDA, 2017). Medellín por sua vez também foi influenciada pelo Orçamento Participativo, e hoje renova suas formas de acompanhar e engajar os cidadãos. O presente estudo tem como foco as medições de participação cidadã, elaboradas como Índice de Participação Cidadã (IPC), e sua contribuição para a qualidade da democracia, da gestão e das instituições, a partir da análise do caso do IPCM em Medellín, visando também a possibilidade de difusão deste instrumento e das políticas públicas envolvidas.

Avaliar e diagnosticar a participação se faz necessário para a cidade não ser somente uma referência nas instituições participativas, mas seguir acompanhando a participação para além do comparecimento aos conselhos e fóruns, sabendo-se que a participação cidadã perpassa as instituições e a vida cotidiana. Muito do que é produzido pelos movimentos sociais e coletivos são construções alternativas que têm o potencial de inspirar os governos e as instituições formais, onde o diálogo e a abertura de oportunidades podem gerar novas políticas e programas que atendem melhor a população. A participação cidadã também está diretamente relacionada à qualidade da democracia, sendo este mais um motivo para que o IPC seja amplamente aplicado nas diversas escalas territoriais, e seus dados mais bem compilados e divulgados. Como exemplo de Porto Alegre, com o Orçamento Participativo e sua influência em Medellín, busca-se estudar o IPCM como um instrumento e os projetos de participação cidadã de Medellín como políticas públicas com potencial de difusão para outras cidades da América Latina, a partir da análise dos seus resultados, desdobramentos e utilização atuais.

A autora da presente dissertação se relaciona com o tema de estudos sociais e ambiente desde sua experiência acadêmica em 2008 com estudos de percepção ambiental, fazendo uso de questionários e elaboração de mapas mentais com moradores ribeirinhos, como ferramenta para as práticas de educação ambiental local. Participou do Núcleo de Estudos em Educação Ambiental

da UFRGS (NEEA) de 2014 a 2017 e do Grupo de Estudos Sobre Naturezas (PUC-UFRGS), que abordam os temas de humanidades e ambiente, unindo acadêmicos das áreas de ciências ambientais e ciências humanas para leitura e discussão de suas relações. Criou um projeto de educação ambiental dentro do estágio de inclusão na Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED) para tratar do tema “Respeito aos animais, à vida e ao próximo”, que foi selecionado através do Fórum “Essa Escola é o Bicho”, realizado pela Secretaria Especial do Direito dos Animais de Porto Alegre (SEDA) para publicação na revista CONHECER. Desde 2015 a autora tem se dedicado profissionalmente como gerente de projetos do Instituto Soleil de Pesquisa (INSPE), onde tem trabalhado nas metodologias, práticas e análises de estudos socioeconômicos. Realizou através do INSPE os mapeamentos da economia criativa de Porto Alegre em 2016 (INOVAPOA) e 2019 (BANRISUL, SEBRAE), e projeto para o Banco Mundial (BIRD) “Convivendo com as Inundações: um estudo para construir resiliência com as comunidades de Porto Alegre”, de 2017 a 2018. Em 2020 trabalhou como pesquisadora para a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) no projeto “Jovem Hipercriativo: Fortalecimento do papel do setor cultural e do processo de divulgação e internacionalização da produção audiovisual para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro no contexto da Economia Criativa ibero-americana”, com foco em jovens em situação de vulnerabilidade social em Porto Alegre. Participa de grupos de projetos sociais através do coletivo Poa Inquieta, e em parceria com universidades (UNISINOS, IMED) e o Pacto Alegre tem criado propostas de estudos e pesquisa em cultura cidadã. As experiências da autora se unem para contribuir com as discussões entre pesquisa, gestão, coletivos sociais e instituições participativas, tendo conhecimento e prática para as atividades e no objetivo de enriquecer o olhar para os temas de estudo, com base na transdisciplinaridade. Atualmente trabalha em escola infantil com foco no protagonismo da criança, e tem alinhado as questões de participação cidadã com as didáticas participativas na educação.

### **3.2. Objetivo Geral e Objetivos Específicos**

A presente dissertação trata sobre a relevância das medições de participação cidadã a partir do desenvolvimento e aplicação do Índice de Participação Cidadã de Medellín, seu impacto na participação local, experiências dos diferentes atores sociais envolvidos (prefeitura, academia, pesquisadores, entrevistados), assim como o contexto em que foi criado e de que forma seus

dados estão sendo utilizados. O objeto de estudo é a análise da medição de participação cidadã como instrumento de engajamento da população e de subsídio para a gestão pública em prol do fortalecimento e da qualidade da democracia em Medellín. Como perguntas norteadoras buscase entender: seria o Índice de Participação Cidadã uma ferramenta importante para a inovação da gestão e das instituições participativas? Quais são as potencialidades e limitações dessa medição na prática em Medellín? De que forma os dados obtidos pelo IPCM estão servindo de subsídio para uma cidade mais participativa e democrática?

O objetivo geral da presente dissertação é analisar a aplicabilidade da medição da Participação Cidadã de Medellín como um instrumento de engajamento da população nas decisões públicas e de subsídio para a gestão pública em prol do fortalecimento da democracia.

Para alcançar tal objetivo geral, deverão ser concluídos os seguintes objetivos específicos:

1. Apresentar um levantamento de conceitos e níveis de participação cidadã
2. Apresentar o contexto de criação e de desenvolvimento do Índice de Participação Cidadã de Medellín (IPCM) através da produção empírica e documental.
3. Identificar os envolvidos com a criação e desenvolvimento do IPCM, seu grau de envolvimento como indivíduos e organizações formais e informais, assim como a utilização do Índice por esses atores identificados.
4. Entender a percepção destes responsáveis pela gestão do IPCM, academia e governo local sobre o tema de participação cidadã e da utilidade e aplicabilidade do IPCM
5. Analisar a relevância, as oportunidades (potenciais) e desafios do IPCM como instrumento de engajamento e planejamento social, e como ferramenta para a gestão pública local
6. Indicar possível aplicabilidade do IPCM em contextos de outras cidades da América Latina

### **3.3. Metodologia**

A partir do índice de Participação Cidadã de Medellín (IPCM), além dos resultados obtidos nas três medições bianuais de 2017 a 2021, foi analisado o planejamento municipal de desenvolvimento que utiliza seus resultados, assim como outros documentos, artigos e políticas

criadas a partir desses dados e que contribuíram para a sua criação. A análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE e ANDRÉ, 1986). A pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos (SÁ-SILVA et al, 2009). Para a coleta dessas informações foram contatadas as instituições e organizações responsáveis para pedido formal de disponibilização, como a aliança SICIudadania, que é o resultado de uma parceria entre a Prefeitura de Medellín, organizações civis e a Universidade de Antioquia- UDEA, e que gerenciam a metodologia, aplicação, análise e documentação do IPCM. De fato, por se tratar de uma pesquisa que envolveu tanto documentos oficiais, que não passaram por nenhum tratamento científico, informativos e reportagens, quanto artigos e trabalhos científicos que criaram e utilizam o IPCM, pode-se considerar uma pesquisa documental e bibliográfica (OLIVEIRA, 2007).

Dando continuidade no processo de investigação exploratória, foram contatados os atores sociais e autoridades envolvidas no desenvolvimento e aplicação do IPCM, sendo eles do governo local (Secretaria de Participación Ciudadana, Unidad de Investigación y Extensión para la Participación, Subsecretaría de Formación y Participación- Prefeitura de Medellín), academia (Instituto de Estudios Regionales -INER- e Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Antioquia), organização civil (a exemplo, participantes do CMPC- Conselho Municipal de Participação Cidadã), pesquisadores que aplicaram o IPCM e entrevistados. Com o objetivo de contextualizar as experiências, vivências, sentidos, foi utilizada a entrevista como técnica para a coleta de informações diretas dos sujeitos investigados. A entrevista qualitativa fornece dados básicos para a compreensão das relações entre os atores sociais e o fenômeno, tendo como objetivo a compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos específicos (CERVO & BERVIAN,1996; ALVES-MAZZOTTI & GEWANDSZNAJDER,1998), assim como sua contribuição técnica e social para o tema.

Uma entrevista individual de profundidade e semiestruturada foi aplicada para entender sua percepção do IPCM a partir de sua experiência e envolvimento. Os dados que foram compilados no estudo envolveram: análise quantitativa dos resultados do IPCM 2017-2021; análise documental que envolve o desenvolvimento e desdobramento do IPCM e descrição qualitativa exploratória do contexto de criação e experiência de aplicação do IPCM. A partir destes dados buscou-se concluir

sua aplicabilidade, utilidade e por fim seu potencial de difusão para práticas participativas em outras cidades da América Latina, a exemplo de Porto Alegre.

Apresentam-se as questões que norteiam a pesquisa, elaborando o que Gaskell (2003) denomina de tópico guia, ou seja, trata-se de um guia de condução da entrevista. As perguntas que envolvem o roteiro de entrevista semiestruturado são:

#### DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Nome

Idade

Gênero

Qual a sua instituição/organização/localidade?

#### ENVOLVIMENTO:

Qual o seu envolvimento com o IPCM?

Descreva sua experiência com participação cidadã em Medellín.

#### ENTENDIMENTO SOBRE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Por que você acha que a participação cidadã é importante para a cidade de Medellín?

Como você vê a participação cidadã na cidade de Medellín atualmente?

#### ENTENDIMENTO SOBRE IPCM

Qual você acredita que seja o principal objetivo da criação do IPCM em Medellín?

Você acredita que a medição do IPCM traz resultados palpáveis e úteis para a gestão pública? E para a sociedade?

Quais seriam as ameaças à Participação Cidadã na sua opinião?

Como você espera que seja a participação cidadã de Medellín no futuro?

Para a criação do corpus de investigação qualitativa, foram contatados os diferentes entes que compõem a aliança SiCiudadania, sendo estes representantes da prefeitura, da academia, dos “Laboratorios Ciudadanos”, do Conselho Municipal de Participação Cidadã e das instituições envolvidas. De acordo com os retornos e agendamentos foram realizadas 5 (cinco entrevistas). As entrevistas foram gravadas em áudio e em vídeo e seu conteúdo foi transcrito na íntegra, a duração das entrevistas foi entre uma hora e uma hora e meia.

A análise qualitativa utilizou a transcrição para complementar a análise descritiva. O termo

qualitativo abriga um conjunto complexo constituído de pessoas, fatos e locais que integram os objetos de pesquisa, extraído desse convívio os significados intrínsecos e extrínsecos e, após estas observações e percepções, o autor interpreta e traduz, em um texto de cunho científico, tais significados do seu objeto de pesquisa (CHIZZOTTI, 2003). De acordo com Gil (2008), a análise dos dados na pesquisa qualitativa também passa a depender muito da capacidade e do estilo do pesquisador, frente às múltiplas possibilidades para realizá-la.

Frente a este cenário, os procedimentos de análise qualitativa podem ser simplificados com o uso de softwares, como os Computer-Aided Qualitative Data Analysis Software (CAQDAS). Esses softwares possibilitam o desempenho de múltiplas funções, como: (a) tomada de notas de campo; (b) transcrição de notas; (c) codificação de segmentos de texto; (d) arquivo, busca e recuperação de segmentos de texto; (e) conexão de dados para formar agrupamentos ou redes de informação; (f) redação de memorandos; (g) análise de conteúdo; e (h) geração de redes conceituais (SCHLOSSER et al., 2019).

Com a aplicação da tecnologia enfatiza-se a economia de recursos e tempo, possibilitando o desenvolvimento de análises mais ricas e aprofundadas, contribuindo no processo de pesquisa. Algumas opções de softwares livres que podem ser utilizados com esse intuito são: AQUAD 7, Cassandre, Digital Replay System, Iramuteq, KH Coder, KNIME, Transcriber AG, Textométrie. Com a utilização dos CAQDAS as técnicas de pesquisa qualitativa não sofrem variação. A mudança está relacionada à forma como os dados são tratados e processados (TEIXEIRA; BEKER, 2001). Essa ferramenta possibilita ao pesquisador abster-se das formas tradicionais, tornando o trabalho produtivo, em particular quando o volume de dados é demasiado (CATERALL, 1996). Os CAQDAS são recursos que podem, se utilizados corretamente, facilitar o gerenciamento dos arquivos, agilizar a codificação e busca de respostas, além de facilitar a comunicação e análise de dados. É importante enfatizar que os CAQDAS são apenas ferramentas de apoio, quem analisa é o pesquisador. Para o presente estudo foi utilizado o software Transcriber AG para auxiliar na análise.

Foi realizada também a análise SWOT do tema. O termo SWOT é uma sigla oriunda do idioma inglês, e é um acrônimo de Forças (Strengths), Fraquezas (Weaknesses), Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Threats) (DESS, 2018). A análise SWOT é uma ferramenta utilizada para realizar análise de cenários (ou ambientes), como base para gestão e planejamento estratégico. De acordo com Chiavenato (2003) o objetivo da matriz é cruzar oportunidades e ameaças dentro

do ambiente externo das organizações e ter uma análise de pontos fortes e fracos. É utilizado como um indicador para demonstrar a situação organizacional e assim desenvolver ações de melhorias.

**Tabela 2:** Matriz de análise SWOT. Disponível em <https://rockcontent.com/br/blog/como-fazer-uma-analise-swt/>



A descrição da experiência do IPCM envolveu, ao longo dos resultados, recortes e informações dos dados obtidos, trazendo trechos de documentos, dados do IPCM e falas dos entrevistados. As entrevistas foram realizadas de forma virtual e a documentação foi disponibilizada por meio digital.

## 4 AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DO IPCM

### 4.1 Resgate documental da Participação Cidadã de Medellín

#### 4.1.1 Marco Jurídico

##### **-Constituição Federal da Colômbia de 1991**

Dentro da Constituição colombiana de 1991, a participação cidadã é contemplada em alguns de seus artigos, em especial nas seguintes sessões (Tradução da autora):

#### TITULO IV- PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E PARTIDOS POLÍTICOS

##### CAPÍTULO 1- FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Artigo 103. São mecanismos para a participação do povo no exercício de sua soberania: o voto, o plebiscito, o referendo, a consulta popular, a câmara aberta, a iniciativa legislativa e a revogação do mandato.

A lei deve regulamentá-los.

O Estado contribuirá para a organização, promoção e capacitação de associações profissional, cívico, sindical, comunitário, jovem, caridoso ou de utilidade comum não-governamental, sem prejuízo de sua autonomia, a fim de constituir mecanismos democráticos de representação nas diferentes instâncias de participação, consulta, controle e fiscalização da gestão pública que forem estabelecidas.

#### TÍTULO XI – DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

##### CAPÍTULO 3 – DO REGIME MUNICIPAL

Artigo 311. O município, como entidade fundamental da divisão político-administrativa do Estado, é responsável pela prestação dos serviços públicos determinados por lei, construindo as obras demandadas pelo progresso local, ordenando o desenvolvimento de seu território, promovendo a participação comunitária, o aperfeiçoamento social e cultural de seus habitantes e cumprindo as demais funções que lhe são atribuídas pela Constituição e pelas leis.

Artigo 318. Com o objetivo de melhorar a prestação de serviços e garantir a participação dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos locais, os conselhos podem dividir seus municípios em comunas no caso das áreas urbanas, e em corregimentos no caso das áreas rurais. Em cada uma das comunas ou corregimentos haverá um conselho administrativo local de eleição popular, composto pelo número de membros determinados por lei, que terá as seguintes funções:

1) Participar da elaboração de planos municipais e programas de desenvolvimento econômico e social e obras públicas.

2) Monitorar e controlar a prestação de serviços municipais em sua comuna ou corregimento e os investimentos realizados com recursos públicos.

3) Formular propostas de investimento perante as autoridades nacionais, departamentais e municipais responsáveis pela elaboração dos respectivos planos de investimento.

4) Distribuir os itens globais atribuídos a eles pelo orçamento municipal.

5) Exercer as funções delegadas pelo conselho e outras autoridades locais. As assembleias departamentais podem organizar conselhos administrativos para o cumprimento das funções indicadas pelo ato de sua criação no território que determina.

#### **- Lei Estatutária 134 de 1994**

Trata dos mecanismos de participação popular, regulamenta a iniciativa legislativa e normativa popular; o referendo; a consulta popular, nos níveis nacional, departamental, distrital, municipal e local; a revogação do mandato; O plebiscito e a consulta aberta. Estabelece as regras fundamentais que regem a participação democrática das organizações civis. A regulamentação desses mecanismos não impedirá o desenvolvimento de outras formas de participação cidadã na vida política, econômica, social, cultural, universitária, sindical ou sindical do país ou no exercício de outros direitos políticos não mencionados nesta Lei.

#### **-Lei 1551 de 2012**

Atualiza as atribuições dos municípios e inclui no capítulo VII- Participação Comunitária, em artigo 29- Vinculação ao Desenvolvimento Municipal, que os municípios podem celebrar convênios com organizações de ação comunitária, organizações civis e associações para o cumprimento de determinadas funções, dispostas na lei.

#### **-Lei Estatutária 1757 de 2015**

Lançada no Diário Oficial da Colômbia No. 49.565 de 6 de julho de 2015, é o documento pelo qual de ditam as disposições para a promoção e o direito de participação democrática.

O Congresso da Colômbia decreta nesta lei, em seu artigo 1º- Do Objeto,

“O objetivo desta lei é promover, proteger e garantir modalidades do direito de participar da vida política, administrativa, econômica, social e cultural, e de controlar o poder político.

Essa lei regulamenta a iniciativa popular e normativa perante as empresas públicas, o referendo, a consulta popular, a cassação do mandato, o plebiscito e a prefeitura aberta;

e estabelece as regras fundamentais pelas quais será regida a participação democrática das organizações civis.

A regulamentação desses mecanismos não impedirá o desenvolvimento de outras formas de participação democrática na vida política, econômica, social e cultural, nem o exercício de outros direitos políticos não mencionados nesta lei.” (COLÔMBIA, 2015. Tradução da autora)

No artigo segundo a lei decreta que todo o Plano de Desenvolvimento deve incluir medidas específicas orientadas a promover a participação de todas as pessoas nas decisões que as afetam e o apoio às diferentes formas de organização da sociedade. A participação cidadã deve estar nos planos de gestão das instituições públicas. Ao longo do documento são estabelecidos os processos para apresentação de propostas pelos cidadãos, através de formulários, recolhimento e registro de apoio, verificação e certificação. A partir deste processo são apresentadas e normatizadas ações como referendos, iniciativa legislativa e normativa, plebiscito, consultas populares e lei de convocatória para assembleia constituinte.

### **-Sistema Municipal de Participação Cidadã (SMPC)**

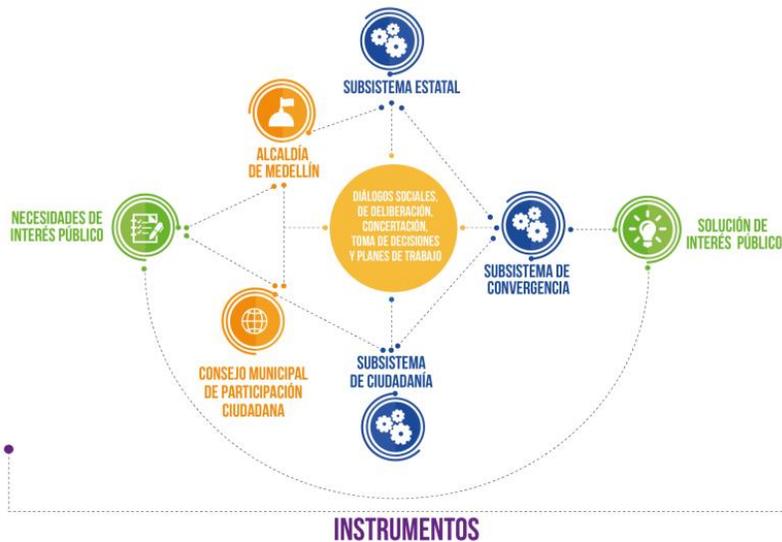
Criado a partir da Lei estatutária 1757 de 2015, que regulamenta que os atores, instâncias, espaços, recursos, instrumentos e ações de participação cidadã sejam articulados para alcançar um objetivo comum, tendo como norte a promoção, proteção e garantia do direito de participação.

De acordo com o site da Prefeitura de Medellín,

“O Sistema Municipal de Participação Cidadã (SMPC) garante que os processos de participação na cidade se dinamizem de forma articulada, facilitando as condições para que os cidadãos participem das questões públicas, por meio de espaços de troca de opiniões e saberes, conseguindo que todos aqueles que participam tenham um propósito comum e alcancem uma solução conjunta que melhore, resolva ou transforme a necessidade de interesse público que motivou os cidadãos a participar. Em resumo, o SMPC é uma ferramenta de articulação que a Prefeitura e os cidadãos de Medellín têm para melhorar, transformar ou resolver necessidades de interesse público de forma participativa.” (Medellín, 2022. Tradução da autora).

De acordo com a apresentação disponível no site da Prefeitura de Medellín (Medellín, 2019), o SMPC pode ser ativado sempre que prefeitura, algum cidadão ou grupo de cidadãos

querem melhorar, transformar ou resolver alguma necessidade de interesse público em Medellín de forma participativa e articulada. O SMPC é composto por três subsistemas: Estatal, que reúne os esforços da prefeitura; Cidadania, que reúne os esforços dos cidadãos para conseguir uma meta comum; e subsistema de Convergência, que reúne os esforços da prefeitura e dos cidadãos para alcançar os objetivos. Como responsáveis para colocar o SMPC em prática, estão a prefeitura e o Conselho Municipal de Participação Cidadã (CMPC). A partir da ativação e da união de esforços, são realizados diálogos e encontros para definir os caminhos para as ações. As informações são reunidas e então são utilizadas as ferramentas disponíveis, através de questões normativas, políticas públicas, estratégias, recursos, estratégias de participação cidadã, entre outros.



**Figura 6:** Instrumentos do Sistema Municipal de Participação Cidadã-SMPC (MEDELLÍN, 2019).

### **-Acordo Municipal nº28 de 2017**

Publicado na “Gaceta Oficial” de Medellín nº 4444 de 8 de maio de 2017, modifica o acordo 43 de 2007 e se atualiza o Sistema Municipal de Planejamento do município de Medellín. O objeto do Acordo, em seu artigo 1º, é adaptar aos padrões nacionais que regulam o planejamento, orçamento participativo e modernização da estrutura administrativa. Estabelecer as regras para a preparação, aprovação, implementação, monitoramento, avaliação e controle dos instrumentos do Sistema.

No artigo 2º do Acordo, é definido o Sistema Municipal de Planejamento,

“É o conjunto de autoridades, instâncias, atores, processos e instrumentos de planejamento e gestão, de agências e modalidades de implementação, administração e controle; bem como procedimentos de monitoramento e avaliação, informação e treinamento, que interagem de forma articulada, integral e coordenado no tempo e em diferentes escalas, para a realização de contextos decisivos, instituições institucionais e participativas que aprofundam a democracia e promovem o desenvolvimento equitativo no quadro da missão institucional do Município de Medellín.” (MEDELLÍN, 2017. Tradução da autora)

São objetivos do Sistema Municipal de Planejamento de Medellín:

- Contribuir para a realização dos objetivos do Estado Social de Direito através do planejamento participativo.
- Promover as relações Estado-sociedade para contribuir e fortalecer a governança.
- Definir as autoridades, os órgãos e suas competências no Sistema.
- Identificar os instrumentos de planejamento, sua natureza e escopo.
- Integrar o local com o municipal, regional e nacional.
- Articular planejamento setorial com enfoque populacional e orçamento participativo com os planos de desenvolvimento local.
- Articular no âmbito do planejamento de desenvolvimento do planejamento setorial e especialmente planos de desenvolvimento local.
- Estabelecer mecanismos, instrumentos e recursos para estruturar, viabilizar e priorizar iniciativas de planejamento local e iniciativas cidadãs.

O Sistema Municipal de Planejamento de Medellín faz parte do Sistema Municipal de Participação Cidadã instituído na Lei nº 1757, de 2015, artigos 80 e 86. Os órgãos da sociedade civil estabelecidos no âmbito desses dois sistemas: o Conselho de Planejamento Territorial e o Conselho Municipal de Participação Cidadã, estabelecerão a partir deste acordo os canais de comunicação para o fortalecimento do planejamento participativo e a garantia de participação no âmbito de suas funções constitucionais e legais.



**Figura 7:** Organização da atualização do Sistema Municipal de Planejamento de Medellín, pelo Acordo nº 28 de 2017 (MEDELLÍN, 2017).

O Sistema Municipal de Planejamento é composto por três subsistemas: Articulação para o Planejamento, Organização e Formação para a Participação Cidadã no Planejamento e Subsistema de Acompanhamento, Avaliação e Controle do Processo de Planejamento. O Subsistema de Organização e Formação para a Participação Cidadã no Planejamento, em sua definição pelo documento, tem como objetivo geral “qualificar a participação cidadã no planejamento do desenvolvimento”, através de processos formativos, organizacionais e de mobilização social, com a finalidade de alcançar uma participação efetiva. A Secretaria de Participação cidadã e departamento administrativo

de Planejamento dentro do quadro de suas funções são os responsáveis por este Subsistema e tiveram as instâncias definidas neste Acordo para a promoção e implementação dele.

No artigo 17- Objetivos Específicos do Subsistema de Organização e Formação para a Participação Cidadã no Planejamento, estão os parágrafos,

“17.1. Projetar e implementar estratégias educacionais com a finalidade de melhorar habilidades, atitudes e valores cidadãos para ativar a participação crítica no planejamento do desenvolvimento do Município de Medellín.

17.2. Desenvolver através de metodologias e diálogos de saberes, processos de formação que permitam aos cidadãos e a servidores (as) públicos (as) desenvolverem seus papéis específicos no planejamento do desenvolvimento local e municipal.

17.3. Promover a mobilização e organização dos cidadãos no planejamento do desenvolvimento, aprofundando a democracia a partir do reconhecimento da diferença e medidas. Garantir e promover a equidade e a inclusão.” (Medellín, 2017. Tradução da autora)

O Acordo 28 de 2017 também regulamenta o Plano de Desenvolvimento Municipal, determinando sua vigência, recursos, responsáveis, instrumentos e difusão, entre outras disposições. Regulamenta a utilização do Orçamento Participativo e o procedimento metodológico do Plano de Desenvolvimento Local deve seguir as etapas de Planejamento Participativo, Priorização Participativa, Execução e por fim de Acompanhamento e Avaliação.

#### **- Decreto 0697 de 2017**

Documento por meio do qual se regulamenta o Planejamento de Desenvolvimento Local e o exercício do Orçamento Participativo no Município de Medellín. Os planejamentos devem seguir os princípios de a) Garantia do Direito de Participação b) Participação Universal c) Transparência do Processo d) Flexibilidade e) Objetividade f) Enfoque Diferencial g) Enfoque Territorial h) Legalidade e i) Corresponsabilidade.

#### **- Decreto 1499 de 2017**

Atualiza o Modelo Integrado de Planejamento e Gestão de acordo com as leis mais recentes.

ARTIGO 2.2.22.3.2. Definição do Modelo Integrado de Planejamento e Gestão – MIPG. O Modelo Integrado de Planejamento e Gestão – MIPG é uma estrutura de referência para gerenciar, planejar, executar, monitorar, avaliar e controlar a gestão de entidades e órgãos públicos, a fim de gerar resultados que atendam aos planos de desenvolvimento e resolvam as necessidades e problemas dos cidadãos, com integridade e qualidade no atendimento.

**ARTIGO 2.2.22.3.3. Objetivos do Modelo Integrado de Planejamento e Gestão MIPG.** O Modelo Integrado de Planejamento e Gestão – MIPG, terá os seguintes objetivos:

1) Fortalecer a liderança e o talento humano sob os princípios de integridade e legalidade, como motores da geração de resultados de entidades públicas.

2) Simplificar e flexibilizar o funcionamento das entidades para a geração de bens e serviços que efetivamente resolvam as necessidades dos cidadãos.

3) Desenvolver uma cultura organizacional baseada em informação, controle e avaliação, para tomada de decisão e melhoria contínua.

4) Facilitar e promover a participação efetiva do cidadão no planejamento, gestão e avaliação dos entes públicos.

5) Promover a coordenação entre entidades públicas para melhorar sua gestão e desempenho.

## **4.2 Criação do IPCM**

A partir do cenário jurídico apresentado, as entrevistas em profundidade permitiram que os documentos lidos, notícias, cenário político e produção acadêmica fossem mais bem conectados, em uma linha de acontecimentos e experiências que levaram o IPCM a ter a relevância que tem atualmente. Os cinco entrevistados foram representantes da academia (Entrevistados 1 e 2), da Prefeitura de Medellín (Entrevistadas 3 e 4) e da Aliança SiCiudadanía (Entrevistado 5). De acordo com o Entrevistado 1, o prefeito da gestão 2016-2020, Federico Gutiérrez, previu em seu Plano de Desenvolvimento que então passaria a medir essa participação cidadã que estava sendo regulamentada e destacada nas novas leis e decretos. Para auxiliar em tal tarefa, a prefeitura entrou em contato com a academia, especificamente com o Instituto de Estudos Regionais- INER, da Universidade de Antioquia- UDEA. O INER tem um histórico de longa data de prestação de pesquisas e consultorias para diversos municípios de Antioquia, em especial com Medellín, uma relação muito próxima de estudos regionais em diferentes temas econômicos, sociais e estatísticos na cidade. A Entrevistada 3 fala sobre o movimento da prefeitura naquele momento.

*“Depois de uns 4 anos trabalhando com nossos dados e indicadores, lendo sobre o tema, tivemos a pergunta: Será que nossos dados coletados, enquanto prefeitura, dão conta de dizer os resultados e efeitos da participação? E um pouco da resposta é que não. Como administração pública municipal, agora distrital, damos conta de contar as quantidades de pessoas que participaram pelos processos de formação,*

*as organizações sociais que acompanhamos, os processos comunitários, ou os espaços e participação comunitários que se abrem, quantas pessoas estiveram nos encontros do orçamento participativo, quais recursos priorizaram. Isso tudo é muito importante, mas faz parte da gestão, isso não dialoga com a qualidade do exercício cidadão. Não é porque eu tenha milhares de pessoas participando de um processo de votação de OP significa que a qualidade da participação cidadã é muito efetivo, é eficiente, tenha resultados contundentes. Não é necessariamente assim, então quisemos criar um indicador do tipo índice, também pelo que foi produzido em outros lugares e em outros temas. Então o que fizemos foi convocar universidades da cidade, que nos contaram como imaginavam essa medição, e finalmente com a Universidade de Antioquia, com o Instituto de Estudos Regionais que está a cargo, com o Dr. Alejandro e com o departamento de sociologia decidimos iniciar desde 2016 esse exercício de formulação. Mas primeiro fizemos uma fundamentação, um estado sobre o tema, para entender se há outras medições no país parecidas, verificando que não. Outras medições da ‘Medellín Como Vamos?’ e de cultura cidadã tinham algumas perguntas associadas, como organização e participação, mas não liam totalmente o tema e o problema da participação.” (Entrevistada 3)*

Através das entrevistas foi possível entender as diferentes visões sobre a participação cidadã, suas dimensões e formas de medir. Um trecho da transcrição do Entrevistado 1 coloca esse amadurecimento e início das definições:

*“... a prefeitura pensava que medir a participação cidadã era ir e contar... de quantos cidadãos, quantos participavam do Orçamento Participativo, quantas organizações existem... nós como acadêmicos e com essa proposta nos perguntamos: como é a participação?... então para saber a influência da participação cidadã para a democracia, como no seu estudo (referindo ao presente estudo da autora), não era medir a frequência, e sim a qualidade... Então chamamos uma equipe de estatísticos com experiência em temas mais sensíveis, como de pobreza multidimensional... porque a pobreza não é somente a pobreza econômica... tem muitos fatores que permitem entender o comportamento... eu disse então ajudem com esse enfoque nas necessidades, nas capacidades, na perspectiva de medir, que nós entramos com o conhecimento teórico”. (Entrevistado 1)*

A partir de então foi feito um estado da arte sobre o que é participação cidadã, qualidade da participação cidadã e medições que foram realizadas em outros lugares do mundo. Algumas conclusões e avanços foram se definindo:

*“... nos demos conta de que a maioria utiliza muito os barômetros (na América Latina, o latinobarômetro) ... normalmente o que abordam são... como grandes*

*gestos da democracia, e não assuntos que aprofundam o que acontece por dentro da participação cidadã...” (Entrevistado 1)*

Assim surge o primeiro enfoque que depois vai gerar o IPCM: Condições Territoriais.

*“... quais são as condições... a favor e contra a participação cidadã? Essa é a primeira, a primeira dimensão: Qual é a garantia Estatal? ... a segunda dimensão, de atores e práticas, trata de medir mais o que fazem... as práticas de participação cidadã e a relação entre os atores... relações da sociedade civil e Estado... E a terceira de alguma maneira é uma espécie de articulação entre as duas primeiras, são os efeitos da participação...” (Entrevistado 1)*

A Entrevistada 4 também fala sobre as dimensões e a complexidade de práticas e atores que influenciam na participação cidadã.

*“Dentro dos três enfoques, existe o da participação cidadã entre cidadania-cidadania. Sem dúvidas reconhecemos que muitos dos esforços que fazem os cidadãos não estão necessariamente em diálogo com o estado. Com certeza estão atendendo demandas do que é público, necessidades coletivas, sem necessariamente estar relacionado com alguma instituição. (...) O equilíbrio entre estas três dimensões, o bom desenvolvimento delas, é o que determina a qualidade. (...) A grande preocupação é o que fazemos com essas informações... os dados se constituem e um insumo para gerar reflexões e análises com diferentes atores, e que pelas particularidades da cidade vão tendo desenvolvimentos distintos.” (Entrevistada 4)*

As três dimensões começam a criar um instrumento que por si só não teria tanto valor quanto a reflexão de que as realidades territoriais dentro da cidade são muito distintas, e que estas influenciam na qualidade da participação cidadã. Mesmo a cidade dividida em 16 comunas, que seriam semelhantes às regiões do OP de Porto Alegre, para a gestão urbana local, ainda dentro dessas regiões existem bairros diferentes realidades:

*“... não é a mesma coisa ter uma junta de ação comunal que organizações comunitárias de bairro... Não tem o mesmo valor uma que funcione em um bairro que tem todas as condições sanitárias, toda a infraestrutura, condições de emprego para as pessoas, um bairro de classe média ou alta, não é o mesmo que em um bairro onde as pessoas não têm acesso aos serviços públicos, as pessoas que não têm acesso à água encanada, que está desabrigada, famílias deslocadas pela violência... Muitas dessas pessoas não sabe ler bem, não tem computador, não tem a passagem, não tem o dinheiro... para poderem se reunir, não tem o tempo, não tem quem cuide dos filhos pequenos para participar. Esse efeito é diferente... Então*

*o Índice dava conta disso? Para nós essas diferenças territoriais da qualidade eram muito mais importantes do que a cidade ter um índice... e poder dizer que a cidade tem um índice. (...) Assim o número, representado em uma escala de 1 a 0, onde 1 significa máxima participação e 0 uma participação nula, o resultado vinha de um agregado de informações. E essas informações por trás do Índice que trazia as discussões da qualidade da participação. Em uma média de 0,48 para a cidade (exemplo fictício), por que tem regiões abaixo desse valor? Quais são as condições territoriais? Os efeitos?” (Entrevistado 1)*

O aprofundamento do tema não ficou somente nas esferas acadêmica e da gestão pública. Foram iniciados os Laboratórios Cidadãos, realizados em diferentes locais da cidade, para realizar rodas de conversa com a população e sociedade civil organizada sobre os temas sensíveis à participação cidadã e suas 3 dimensões. Essa socialização do processo de medição ao mesmo tempo podia trazer ruídos:

*“... as pessoas às vezes diziam: vocês são contratados da prefeitura, esses números não estão viciados?... isso nos preocupava, então a nossa reação foi dizer: vamos fazer uma coisa... um sistema de governança, que chamamos de SiCiudadania. Organizações da sociedade civil que tem credibilidade para estar por trás disso e assim a prefeitura não pode manipular os resultados, nem a universidade. Na SiCiudadania participam as organizações da sociedade civil, uma delas é Viva la Ciudadania, agora está com ConCiudadania, está a Federação Antioquenha de ONG's, a UDEA, e o Conselho Municipal de Participação Cidadã... Parte deles estão como uma forma de garantia, um respaldo que isso não é só legítimo, mas também que o usam e tem transferência para a sociedade” (Entrevistado 1)*

A aliança SiCiudadania uniu as atividades e produções que alimentavam e eram geradas a partir do IPCM. Essas atividades envolvem a realização dos Laboratórios Cidadãos, criação de cartilhas, espaço para responder ao questionário online. Nesta plataforma, acessada pelo endereço [siciudadania.co](http://siciudadania.co), estão os documentos e estudos de referência, as metodologias, as notícias referentes ao tema, assim como os resultados das medições de 2017, 2019 e 2021. Algumas falas da Entrevistada 3 corroboram e descrevem melhor essa constituição.

*“Nem sempre com todos esses dados se dá conta de trazer resultados e trabalhar com eles. Então foi identificada a necessidade de uma plataforma, não necessariamente tecnológica, que permitisse que a informação e conhecimento sobre a participação cidadã que estava sendo coletado com o índice pudesse ser mais trabalhado e nutrido com as conversas e retroalimentação, com o debate e com a análise. (...) Como no caso da menor participação das mulheres e dos jovens. Os laboratórios cidadãos servem para tratar de algum tema trazido pelo IPCM, e usar como um case, para nos laboratórios serem melhor processados, para*

*analisar, moer e ver o que sai. Pode ser que saia uma validação de dados, ou pode ser que saia uma não validação ou questionamento do dado. Esses laboratórios servem como estratégia metodológica para dinamizar o que já chamamos de processo analítico, então vamos analisar os dados.” (Entrevistada 3)*

A Entrevistada 3 explica também sobre o papel da prefeitura e da aliança na divulgação e comunicação dos resultados.

*“Depois aparece um outro processo que é o pedagógico-comunicativo, que são os infográficos, (...) cartilhas de 20 páginas, umas peças de comunicação para tornar os dados mais compreensíveis, amigáveis. Então surge o Siciudadania.co, onde estão todos os documentos e todos os dados, que estamos todo o tempo tratando de melhorar, e que não queremos que seja uma plataforma da prefeitura, mas do conhecimento da participação cidadã de Medellín, e por isso está fora da prefeitura. Porque há uma premissa do que deveria ser esse sistema, porque o assunto de participação não compete à prefeitura e não é próprio somente do público, então fomos pensar em um processo de governança. Então buscamos aliados estratégicos que quiseram se somar ao processo e essa se chama a aliança siciudadania.” (Entrevistada 3)*

#### **4.3 Metodologia e Resultados IPCM 2017-2019**

As dimensões da participação cidadã abordadas no IPCM têm, em sua metodologia, atributos e descritores específicos. A dimensão das condições territoriais de participação cidadã refere-se à configuração territorial pré-existente, em termos de estruturas e processos sociopolíticos necessários para que a participação ocorra, o que é expresso nas garantias do Estado para possibilitar mecanismos de participação e controle social, bem como as oportunidades que os cidadãos têm e as capacidades que permitem que a prática da participação cidadã leve ao fortalecimento da democracia.

**Tabela 3:** apresentação dos atributos e descritores que compõem a dimensão de Condições Territoriais do IPCM. (Alcaldía de Medellín, 2017)

Dimensão	Atributos	Descritores
<b>Condições Territoriais</b>	Formação Infra-estrutura Internet Infraestrutura física Restrições (monetário, tempo, interesse) Ameaças Acesso e Uso de Informações Conhecimento mecanismo de participação	Participação em processos de treinamento de cidadania. -Chamada para os processos de formação. -Uso da internet para apresentar reclamações ou opiniões ao governo municipal, para convocar ou participar de reuniões entre vizinhos ou outros grupos de cidadãos, para realizar o controle social para o público. -Empréstimo de espaços em instituições públicas ou sede para reuniões comunitárias ou eventos relacionados a atividades comunitárias ou cidadãs. -Condições físicas dos espaços que você usou para a participação. -Razões para parar de frequentar as reuniões. -Ameaças ou medo de participação -Qualidade da informação para participar. -Motivação para participar. - Ator que promove exercício de participação. -Contribuição dos meios de comunicação para motivar e promover a participação cidadã. -Conhecimento e uso de mecanismos de controle social.

A segunda dimensão é a de Atores e Práticas, e refere-se ao exercício concreto da participação e da relação que ocorre entre o Estado e os cidadãos no território, por isso refere-se às práticas institucionalizadas de participação, representação e controle social, bem como às práticas de mobilização. Também é especificada nas formas de liderança, nos modos de participação direta e representação, e na construção da confiança e governança, na articulação entre atores e na dinâmica territorial da participação cidadã.

**Tabela 4:** apresentação dos atributos e descritores que compõem a dimensão de Atores e Práticas do IPCM. (Alcaldía de Medellín, 2017)

Dimensão	Atributos	Descritores
<b>Atores e Práticas</b>	Trabalho em equipe Motivos para a participação Conflitos Exclusão Confiança Liderança	Disposição em trabalhar em quipe com pessoas (de diferentes religião, raça, estratos, idades, partido político, gênero, papel, ex-combatentes). -Uso da participação por interesses e benefícios especiais Tipos de conflitos no coletivos ou organização. -Ações mais eficazes para serem levado em conta pela administração municipal. -Mais ações ou mecanismos eficazes a serem levados em conta pela própria comunidade ou cidadãos -Exclusão nos espaços de participação cidadã -Nível de confiança nos atores políticos. -Comportamento e tomada de decisões da liderança. -Participação na tomada de decisões de sua comuna ou corregimento. -Número de processos em que exerceu liderança. -Disposição para liderar processos com a comunidade. -Conhecimento sobre a existência de liderança de diferentes grupos da população. -Tempo no exercício de liderança.

A terceira dimensão que compreende a qualidade do PC é a dos Efeitos, que se refere à possibilidade de colocar no público (politização) diferentes situações sociais e servir de meio para superar problemas específicos (incidência). É tanto a eficácia da participação cidadã como meio de politização da sociedade quanto a capacidade demonstrada de transformação social.

**Tabela 5:** apresentação dos atributos e descritores que compõem a dimensão de Efeitos do IPCM. (Alcaldía de Medellín, 2017)

Dimensão	Atributos	Descritores
<b>Efeitos</b>	Benefícios Impacto na qualidade de vida Influenciar ações públicas	Benefícios para quem participa. -Participação em iniciativas, propostas ou projetos que beneficiem sua comuna ou corregimento. - Iniciativas nas quais participou -Formas de vincular-se a essas iniciativas. -Incidência de mecanismos de participação cidadã em termos de ações ou políticas adotadas pela administração municipal. -Incidência de mobilização cidadã em termos de ações ou políticas adotadas pela administração municipal. - Resultados do controle social

Essas três dimensões podem ser concebidas como construções latentes, ou variáveis não observadas, que se destinam a ser medidas indiretamente através de uma arquitetura de expressões mensuráveis e verificáveis que respondem aos atributos e, portanto, aos descritores acima mencionados, que se tornam os indicadores da Pesquisa de Qualidade da Participação cidadã. Em resumo, a qualidade da participação cidadã é a variável territorial resultante das três dimensões anteriores com seus respectivos atributos. Essa variável é representada em uma linguagem numérica, que é chamada de índice de participação cidadã, que se expressa entre 0 e 1, a fim de ter um quadro interpretativo que permita ter uma linha de base para entender as conquistas ou déficits da participação cidadã.

A pesquisa de 2017 foi aplicada com 3.495 indivíduos que participam e 602 organizações. Para os indivíduos a margem de erro foi de 1,69% e a confiabilidade de 95%. A amostra das organizações seguiu os 95% de confiabilidade e com 3,99% de margem de erro. As entrevistas foram realizadas de forma presencial em campo e com a ajuda do formulário que foi disponibilizado no site. Na plataforma SiCiudadania foi possível acessar os resultados das três medições do IPCM de diferentes formas: com infográficos, relatórios completos e mapas interativos. O resultado geral de 2017 pode ser observado na figura 7.



De acuerdo con esto es posible evidenciar que:

- Es más alta la calidad de la participación de las organizaciones (0,486), que de los individuos que participan (0,334).
- Las prácticas elevan los resultados (0,454), y las condiciones lo bajan (0,366).
- Las prácticas y los efectos están por encima del resultado agregado de Medellín.
- Los efectos son mayores para los colectivos y organizaciones (0,483), que para los individuos que participan (0,350).

**Figura 8:** Resultados do Índice de Participação Cidadã de Medellín 2017, disponível em [siciudadania.co](http://siciudadania.co).

O IPCM é separado, em uma apresentação geral, entre as três dimensões- Condições Territoriais, Atores e Práticas e Efeitos- e também entre os indivíduos que participam, as organizações e coletivos e o resultado geral de Medellín para cada dimensão. Como resultados gerais ficaram evidentes as condições territoriais como uma dimensão que abaixa o índice, também que os efeitos da participação são maiores para os coletivos e organizações do que para os indivíduos que participam.

O IPCM de 2019 seguiu a mesma metodologia e deu uma ênfase para gerar infográficos que destacassem as questões de gênero e idade na participação. Os dados também foram apresentados mais visualmente pelos bairros no site e os resultados diferenciaram bastante dos de 2017. As condições territoriais aparecem com uma melhora evidente para indivíduos e organizações, e os resultados dos Efeitos se mantiveram semelhantes nos indivíduos e melhoraram para as organizações e coletivos. A dimensão de Atores e Práticas aumentou também para os dois em 2019. No geral o IPCM aumentou de 0,411 em 2017 para 0,511 em 2019 na cidade.

**Tabela 9:** Resultados do Índice de Participação Cidadã de Medellín 2019, disponível em [siciudadania.co](http://siciudadania.co).

**Tabla1 . Resultados generales IPCM 2019 y subíndices de dimensiones**

Población	Condiciones territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Índice de participación ciudadana
Organizaciones y colectivos	0,668	0,637	0,615	0,630
Individuos	0,433	0,489	0,328	0,391
General	0,551	0,563	0,479	0,511

**Tabela 10:** Resultados do Índice de Participação Cidadã de Medellín 2017 e 2019, disponível em [siciudadania.co](http://siciudadania.co).



#### 4.4 Desdobramentos do IPCM 2017-2019, mudança de governo e IPCM 2021

Os dados de 2017 e 2019 foram refletidos e aprofundados em várias arenas, nos Laboratórios Cidadãos, nas cartilhas, informativos e, muito importante, no Plano de Desenvolvimento de Medellín 2020-2023 (ALCALDÍA DE MEDELLIN, 2020, págs. 233-237). Em 2019, os resultados do IPCM tinham sido apresentados pela UdeA para os candidatos a prefeito da cidade. Foi dialogada a importância da participação cidadã e o reconhecimento do IPCM como uma ferramenta para a construção da cidadania e a necessidade de fortalecer as competências cidadãs a partir do exercício pedagógico. Em 2020, o Programa de Gestão Tecnológica (Unidade de Inovação) da Vice-Reitoria de Extensão da Universidade de Antioquia, realizou o processo de diagnóstico e avaliação do IPCM. O Índice foi classificado como,

Inovação social na etapa funcional, ou seja, a iniciativa atende a uma necessidade social, contempla estratégias de apropriação social e sustentabilidade econômica, integra diferentes atores, trabalha de forma colaborativa, é pioneira e socialmente relevante, podendo ser escalável. Além disso, identifica um problema, reconhece a capacidade institucional de contribuir para a solução e integra potenciais aliados na cidade; coloca desafios para melhorar a qualidade da participação de Medellín; Ele constrói indicadores e mostra uma melhora em termos de qualidade de participação na cidade, uma vez que passou de 0,411 para 0,511 em 2019 em 2017. E, por fim, contempla as características e particularidades de cada comuna e corregimento, o que permite gerar ações diferenciadas e pertinentes para o território (UdeA, 2020).

Em outubro de 2021 foi finalizada a terceira medição do IPCM, ainda com muitos reflexos da pandemia da COVID-19. Os resultados apresentaram um retrocesso das condições territoriais para as organizações e coletivos, que haviam aumentado de 2017 para 2019 e em 2021 diminuíram, conforme mostram as figuras 9 e 10. No geral o índice caiu de 0,511 em 2019 para 0,470 em 2021 na cidade.

### Índice de la calidad de la Participación Ciudadana de Medellín 2021

Unidad de medición	Condiciones territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Índice de Participación Ciudadana
Organizaciones y colectivos	0.434	0.634	0.613	0.537
Individuos que participan	0.433	0.489	0.332	0.401
<b>Medellín</b>	<b>0.433</b>	<b>0.562</b>	<b>0.472</b>	<b>0.470</b>

**Figura 11:** resultados do Índice de Participação Cidadã de Medellín 2021, disponível em [siciudadania.co](http://siciudadania.co).

### Índice de la calidad de la Participación Ciudadana de Medellín: comparativo por años

Año	Condiciones territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Índice de Participación Ciudadana
<b>2021</b>	0.433	0.562	0.472	<b>0.470</b>
2019	0.551	0.563	0.479	0.511
2017	0.366	0.454	0.416	0.411

**Figura 12:** comparativo geral dos resultados do Índice de Participação Cidadã de Medellín 2017, 2019 e 2021, disponível em [siciudadania.co](http://siciudadania.co).

A prefeitura de Medellín, com o apoio e acompanhamento técnico da Universidade Nacional de Colômbia- Sede Medellín, segue a fase de formulação da Política Pública de Participação Cidadã- PPPC. O documento técnico foi divulgado em 2022 e está disponível no site da aliança SíCiudadanía. De acordo com a figura 13, o documento traz os principais antecedentes para a formulação da PPPC, destacando o IPCM como primeiro marco de apoio.



**Figura 13:** principais antecedentes para a formulação da Política Pública de Participação Cidadã de Medellín- PPPC. (Alcaldía de Medellín, 2022)

Dentro da formulação da PPPC foi criada uma estrutura que envolve as temáticas, problemas, atores e necessidades para seu desenvolvimento, definindo dimensões e ações, conforme observado na figura 14.



**Figura 14:** estrutura da Política Pública de Participação Cidadã de Medellín- PPPC. (Alcaldía de Medellín, 2022)

No documento está o histórico da participação cidadã de Medellín, assim como os resultados do IPCM de 2017 e 2019, porém não o de 2021, o que deveria contar em um documento de 2022 sobre PC e que faz todo esse resgate.

Muitas são as críticas do atual governo de Medellín, seja em notícias e nas redes sociais, assim como nas entrevistas em profundidade aplicadas pelo presente estudo. Um artigo do El País de outubro de 2022 (Disponível em <https://elpais.com/america-colombia/2022-10-17/daniel-quintero-el-bukele-de-medellin.html>) traz a divisão que o atual prefeito, Daniel Quintero, aumentou na cidade. Um político jovem que se promoveu como novo, diferente, sendo de um partido menor, G.S.C. Independientes, em relação aos dois maiores, Conservador e Liberal, embora já tenha sido parte deles em outros momentos. Ele segue outros governantes que utilizam das redes sociais para colocar e exercer seu poder político, misturado com suas opiniões pessoais, tratando sobre temas que são sensíveis à população e que modificam a vida das pessoas, criando “terremotos que deixam Medellín sacudida, dividida” (El País, 2022). Suas publicações chegaram ao ponto de servirem como prova para que ele fosse retirado do cargo de prefeito por 42 dias, por ter interferido na política durante as eleições nacionais.

Outras críticas foram colocadas sobre o governo de Quintero nas entrevistas realizadas no presente estudo. Sobre a capacidade dele como gestor e da equipe que formou, o Entrevistado 2 colocou:

*“... sua vida toda, viveu quase toda em Bogotá... dessa forma, já não conhece as organizações, e chama gente de outras cidades para trabalhar, que também não conhece as dinâmicas da cidade e seus processos... muito interessados em uma reprodução política deles mesmos... isso vai criando um mal-estar em toda a cidade, nas organizações sociais e culturais. Não digo que é tudo culpa do prefeito, as coisas já estavam um pouco mal, mas ele se aproveitou disso.”* (Entrevistado 2)

Questões sensíveis à participação cidadã foram evidenciadas nas falas, quanto à legitimidade e colaboração com os processos e com a formulação atual da Política Pública de Participação Cidadã:

*“... até que ponto o prefeito faz isso com vontade própria e até onde ele faz somente porque a lei obriga, para não prevaricar?... o prefeito vai apresentar agora uma lei municipal, que se chama Política Pública Municipal, um acordo, mas as*

*“pessoas não estão participando muito... ou seja, o prefeito abre esses espaços, também porque a lei o obriga a abrir esses espaços, mas as pessoas dizem que não... nos interpretam mal, nos usam para legitimá-los, vamos para que tire uma foto conosco.”* (Entrevistado 2)

*“Com certeza alguns processos (de participação cidadã) que não eram políticos foram politizados”.* (Entrevistado 5)

#### 4.5. Análise SWOT dos potenciais e limites para a replicabilidade do IPCM

A matriz de análise organizacional SWOT utiliza o acrônimo em inglês e permite que sejam apontadas as Forças (Strengths), Fraquezas (Weaknesses), Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Threats). Dessa forma é possível realizar análise de cenários como base para gestão e planejamento estratégico. Para pensar na replicabilidade do IPCM, é necessário entender os fatores positivos e negativos, internos e externos ao processo. Como informações foram utilizados os dados e descrições presentes nos documentos e entrevistas realizados pelo estudo.

**Tabela 6:** matriz SWOT do processo do Índice de Participação Cidadã de Medellín- IPCM.

	Fatores Positivos	Fatores Negativos
Fatores Internos	<p><b>FORÇAS</b></p> <p>Maturidade da abordagem do tema</p> <p>Capacidade técnica da academia</p> <p>Medição multidimensional</p> <p>Gestão colaborativa dos dados</p> <p>Garantia institucional, normativa e orçamentária da prefeitura</p> <p>Inovação Social</p> <p>Enfoque territorial</p>	<p><b>FRAQUEZAS</b></p> <p>Dependência da vontade política</p> <p>Dependência de agentes de políticas públicas</p> <p>Constante articulação</p> <p>Sistema e processo complexo</p> <p>Envolve diferentes atores com diferentes interesses</p>
Fatores Externos	<p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <p>Melhoria efetiva na qualidade da Participação Cidadã</p> <p>Base de dados para elaboração de diferentes políticas públicas</p> <p>Acompanhamento histórico do desenvolvimento</p> <p>Metodologia aberta, replicável e escalonável</p>	<p><b>AMEAÇAS</b></p> <p>Mudança de cenários econômicos e políticos extremos</p> <p>Pandemias e desastres</p>

Como forças do IPCM, sendo ela um fator interno positivo, pode-se dizer que ele contou com uma equipe de especialistas multidisciplinares que conseguiram unir não só o conhecimento

teórico, mas também a capacidade de medir e criar metodologias, assim como a experiência de campo e da sensibilidade do tema. Esse ponto de partida permitiu que o IPCM tivesse a abordagem multidimensional e as entregas do que foi demandado pela prefeitura. O esforço amostral e a aplicação do estudo somente foram possíveis com o comprometimento inicial da prefeitura em medir a participação, e posteriormente em prever no seu orçamento e garantir os recursos, assim como ter e criar os caminhos internos de utilização dos dados. A Entrevistada 4 coloca essa importância do comprometimento da equipe da prefeitura que foi responsável pela elaboração, por seu caráter técnico, seu tempo de trabalho e sua estabilidade.

*“Nesse processo em Medellín foi muito importante o pessoal de carreira, nós estamos aqui independentes da administração. O engajamento do pessoal de carreira (concurado) é importante para isso. (...) Favoreceu para que esse processo se permanecesse.”* (Entrevistada 4)

A Entrevistada 3 fala sobre que essa parceria e comprometimento a partir da prefeitura é essencial para futuras experiências em outros locais.

*“Para realizar este trabalho são necessárias pessoas que acreditem nessa necessidade de pesquisar e medir dentro da prefeitura. Aqui temos, mesmo em outras secretarias, muitas equipes que acreditam na importância das medições. (...) Uma coisa importante são os recursos, porque não temos somente que ir e entrevistar, temos que ter os especialistas, e isso tudo necessita de muitos recursos e fontes que queiram financiar. Se a prefeitura não tem esses recursos, ela teria que ver outros meios, através de alianças, ou com outras cidades, para fazer de forma compartilhada, pois a universidade tem interesse também, em um ganha-ganha que poderia sim gerar esses recursos.”* (Entrevistada 3)

Um ponto forte foi também a socialização do tema para o amadurecimento, assim como manter a articulação com as organizações civis para o engajamento no processo. Todo esse respaldo culminou na aliança SíCiudadanía, que gerencia a informação do IPCM para além das mãos da prefeitura e da academia.

*“O IPCM trata de um lado de medir a qualidade da participação, já insistimos que nós não estamos medindo nem a gestão pública frente ao tema, não estamos medindo a quantidade de recursos investidos, não estamos fazendo análise de custos etc. (...) Acreditamos que com essas medições estamos incidindo na melhoria na tomada de decisões.”* (Entrevistada 3)

Ainda como fator positivo, porém externo ao processo, estão as oportunidades do IPCM. As informações territoriais e multidimensionais do índice permitem que se criem estratégias efetivas de melhoria na qualidade da participação cidadã, e com foco nessas dimensões as medições podem incentivar e servirem de base para diversas políticas públicas. O histórico de medições realizadas cria uma confiabilidade e um acompanhamento e a metodologia é aberta para ser replicada e escalonada, o que atrai outras gestões públicas.

*“Assim vai se gerando um processo superinteressante que consegue conectar dois processos-chave: um processo normativo, que leva a pensar na participação cidadã mais como política pública, e outro processo institucional, que já não fica somente na prefeitura de Medellín, pois é uma decisão com diferentes atores sociais através do sistema da aliança siciudadania, e o IPCM vai somando e embasando a construção da política pública. (...) Os dados numéricos do Índice de participação cidadã são uma desculpa para abordar a cidadania, para abordar os temas sensíveis, para qualificar a deliberação, para qualificar através da cocriação.”* (Entrevistada 4)

O Entrevistado 5 faz uma reflexão sobre a construção histórica da participação cidadã de Medellín, e fala sobre essa forma de tratar da qualidade e valorizar o exercício da cidadania.

*“Hoje, com o IPCM, os líderes estão se envolvendo em processos de pesquisa, estão se formando em processos de pesquisa social quantitativa e qualitativa.(..) Acredito que estamos em uma segunda onda de participação cidadã, alinhada com ideologias de governo que são da américa latina. (...) Sinto que hoje há se formado um processo histórico da cidade de Medellín e da Colômbia com o tema de cidadania e participação cidadã. (...) sinto que hoje, nesta segunda onda da participação cidadã, ela não está mais dentro dos processos formais, de encontros, mas sim de cuidar do público, de gerar uma consciência, de abordar temas como meio ambiente e outros.”* (Entrevistado 5)

Como fatores negativos internos ao processo estão as fraquezas, que pela presente análise tem como principais pontos a questão atual de vontade política, sendo que, por mais que se tenha orçamento, contrato, normas e gestão colaborativa, a prefeitura pode reorientar os esforços técnicos, intelectuais e comunicativos para aos poucos enfraquecer a legitimidade e a eficiência do IPCM, assim como está ocorrendo de as pessoas terem menos interesse em participar dos processos colaborativos pela antipatia com a atual gestão. Além da vontade política, deve-se sempre poder contar com equipe técnica experiente para liderar e organizar as discussões com a comunidade, o levantamento e análise das informações, e que tenham no horizonte a importância

do tema para o desenvolvimento de políticas públicas nos territórios. Sem essa equipe, que deve participar ou pelo menos dialogar com academia e gestão pública, a realização do IPCM não é possível. Coloca-se então a complexidade de entes e de processos que envolvem a realização do IPCM, e ainda deve-se levar em conta que cada ente e cada ator social tem seus interesses e motivações em participar do processo, que podem, em alguma situação, gerar conflito e desmobilizar uma rede de colaboração. Assim como já acontece com o processo do Orçamento Participativo em Medellín.

*“... isso criou um tipo de corporativismo. Porque antes o líder que tinha que buscar ao político, e hoje o político busca o líder, o que gera uma forma de clientelismo, isso foi algo conquistado com o orçamento participativo. (...) com o tempo o programa estava afetando na participação cidadã.” (Entrevistado 5)*

Os fatores externos negativos também foram evidenciados recentemente, com a pandemia da COVID-19, o empobrecimento da população, a revolta popular com o governo federal colombiano e troca de poder político. Essas questões, de escala macro, são em certo ponto imprevisíveis e ao mesmo tempo recorrentes, e quando surgem afetam muitos aspectos da população. Todos esses cenários são críticos para a garantia das condições de uma participação cidadã ativa, e podem causar uma desmobilização nos ambientes democráticos.

*“Uma coisa importante que aprendemos foi sobre a participação digital, como algo que temos muito que aprender, como um caminho para (...) chegar a outras cidadanias que não chegamos ainda. Por exemplo, a pesquisa com as pessoas que não participam diz que a informação não chega a elas, que não conhecem, que pode sim lhe interessar (...) então há deficiências na informação, porque chegamos sempre nos mesmos líderes, nos mesmos atores, nas mesmas organizações.” (Entrevistada 3)*

## 5 CONCLUSÕES

O Índice de Participação Cidadã de Medellín- IPCM, em um primeiro momento traz a impressão de que se trata de um número a ser alcançado e comparado, porém ao estudá-lo foi possível entender um pouco da sua ampla complexidade, pois realmente envolve as relações Top-down, Bottom-up e horizontais da cidadania. Reconhece seus déficits e valoriza seus avanços e preocupa-se com o principal ponto, que é aprofundar o conhecimento sobre a participação cidadã do território, desde suas condições, passando por suas práticas e chegando em seus efeitos na população. Assim, o IPCM dialoga diretamente com a Teoria Democrática Participativa de Carole Pateman (1992), que aponta que a participação cidadã depende dos espaços, sendo que todos os espaços deveriam demandar a participação, incluindo trabalho, escola etc. Essas oportunidades de participação vão criando práticas e repertórios que em si qualificam a cidadania e a democracia, criando efeitos na sociedade. Sendo assim a questão do estudo, sobre sua contribuição do índice para a sociedade e democracia participativas, se torna afirmativa e aponta os diferentes desdobramentos desta iniciativa. A elaboração do IPCM traz avanços teóricos e empíricos para serem explorados em teorias democráticas atuais.

As entrevistas realizadas e o marco normativo revelam a visão de Estado que reconhece sua posição de incentivar e criar oportunidades de iniciativas autônomas e estabelecer parcerias, o que gera o “feedback político” com as organizações civis e auxilia na criação de agenda, implementação e análise de políticas públicas. Esse posicionamento mostra uma abertura e um processo importante de colaboração, dentro do espectro de participação pública do IAP2, onde o público, principalmente dentro dos Laboratórios Cidadãos, pode expressar suas preferências, elaborar soluções e desenvolver alternativas. Assim, a administração pública trata de incorporar ao máximo o que foi recomendado e decidido. Dentro do âmbito da participação de Fung (2006), a arena das decisões ainda não abrange o amplo público diretamente. São realizados encontros locais, convites, pelas pessoas que são mais próximas e engajadas politicamente. Nesse sentido o processo de participação ainda não consegue dar conta de todo o público, no Orçamento Participativo e também nos Laboratórios Cidadãos.

Os dados que são levantados pelo IPCM se aproximam dos criados na primeira medição de IPC na América Latina de Adúriz & Ava (2006), identificando as diferentes formas de participação. O IPCM envolve as questões de cultura cidadã na dimensão Atores e Práticas e ainda

traz informações extremamente relevantes na dimensão de Condições Territoriais. A experiência do IPCM permite que se aborde e analise a participação cidadã de forma quantitativa e qualitativa. O reconhecimento da iniciativa como uma “inovação social em fase funcional, que atende a uma necessidade social, contempla estratégias de apropriação social e sustentabilidade econômica, integra diferentes atores, trabalha de forma colaborativa, é pioneira e socialmente relevante, podendo ser escalável” em parecer técnico da academia, eleva seu status e responde à uma das questões principais do estudo: ela pode sim ser replicada, tem relevância social, política e teórica, assim como traz resultados visíveis para a cidade, que podem, através de suas medições, serem acompanhados e subsidiar ações.

Assim como colocado por Castañeda (2018) e na análise SWOT do presente estudo, o potencial da participação cidadã de assumir um papel importante na orientação das políticas públicas e na relação entre a cidadania e o governo local depende de pelo menos duas condições: a vontade dos governos em criar oportunidades de para o exercício da participação; e, de outra parte, da existência do cidadão, de organizações sociais e agentes que façam uso dessas oportunidades e as traduzam em ações encaminhadas a democratizar e qualificar os resultados da gestão pública. Um grande passo foi também que a academia, representada pelo Instituto de Estudos Regionais, da Universidade de Antioquia, se dispôs a aprofundar, socializar e qualificar a participação cidadã, para então medi-la de forma multidimensional.

Concluindo sobre a relevância e contribuição da metodologia e da medição do IPCM para ser aplicada e traduzida em uma realidade de cidade como a de Porto Alegre, Brasil, pode-se dizer que a iniciativa seria um grande salto empírico e qualificaria a discussão e o entendimento da participação cidadã na cidade. Atualmente a medição da participação cidadã em Porto Alegre ainda se vale somente das questões quantitativas de número de participantes em OP, número de encontros, número de demandas, perfil dos participantes etc. Contudo, em qualquer cidade em que se for replicado ou traduzido o IPCM, deve-se ter as condições políticas necessárias, amparadas pelas questões normativas e vontade política do governo, assim como agentes, técnicos e organizações da sociedade que possam aproveitar essa vontade política e transformar a medição e qualificação da participação cidadã em uma agenda de política pública e uma ação conjunta entre governo, academia e sociedade civil. Muito importante para a difusão do OP de Porto Alegre para o mundo foram os “embaixadores da participação” (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020), que foram políticos governantes da cidade que trataram de apresentar esse modelo para outros

governantes e políticos. Havendo interesse político esse processo pode ser iniciado por esses representantes, além de estudos como a presente dissertação que analisam e discutem sua importância social, empírica e organizacional.

## REFERÊNCIAS

- ADÚRIZ, I.; AVA, P. 2006. **Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina**. América Latina Hoy :Universidad de Salamanca., vol. 42, pp. 15-35.
- ALCALDIA DE MEDELLÍN. **Diez años construyendo juntos Cultura Ciudadana en Medellín: encuesta de Cultura Ciudadana 2017**. Corpovisionarios. 2017. Disponível em <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/1043-Encuesta-de-Cultura-Ciudadana-de-Medellin-2017> Acesso em: 22 dez 2021.
- ALMOND, G. A. & VERBA, S. **The civic culture**. Boston: Brown and Company, 1963
- ALVES-MAZZOTTI A. J., GEWANDSZNAJDER F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira; 1998.
- ARNESTEIN, S. **A ladder of citizen participation**. *Journal of the American Institute of planners*. JAIP, vol. 35. No.4 pp. 216 – 224. 1969.
- AVRITZER, Leonardo. **Democracia na América Latina: da inovação institucional ao velho problema do equilíbrio entre os poderes**. Revista USP, São Paulo, n. 109, p. 75-86. 2016.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and nondecisions: An analytical framework. *American political science review*, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.
- BAÑO, E. **Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales en una Ciudadania que crece**, Flasco, Chile 15-37. 1998.
- BENTHAM, J. **Works**. Edimburgo; Bowring, J. (org.), Tait, 1843.
- BETANCUR, A. P. , CASTAÑEDA, K. M. (ed). 2017. **Nuevas Metodologías para la participación ciudadana de Medellín**. Serie: Material Pedagógico para la Participación Cuidadana en Medellín. Alcaldía de Medellín. Disponível em: [https://issuu.com/siciudadania/docs/nuevas\\_metodolog\\_as\\_para\\_la\\_participaci\\_n\\_ciudadan](https://issuu.com/siciudadania/docs/nuevas_metodolog_as_para_la_participaci_n_ciudadan) . Acesso em 27 jul. 2020.
- BRAGER, G. y H. SPECHT. **Community Organizing**. Nova York: Columbia University Press. 1973.
- CARDOSO, F. H. & FALETTO, E. **Dependency and Development in Latin America**. Berkeley, University of California Press. 1979.
- CASTAÑEDA, K. M. **La participación ciudadana: un reto de innovación social**. Agenda Cultural Alma Máter, [S. l.], n. 256, 2018. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/almamater/article/view/334572>. Acesso em: 26 dez 2021.
- CERVO A. L. & BERVIAN PA. **Metodologia científica**. 4ª ed. São Paulo: Makron Books; 1996.
- CHIZZOTTI, Antônio. **A Pesquisa Qualitativa Em Ciência Humanas e Sociais: evolução e desafios**. Revista Portuguesa de Educação 16,n2. Universidade do Moinho, Braga, Portugal. Pp221-236. 2003.
- CUNILL, N. **Participacion Ciudadana: Dilemas y Perspectivas para la Democratizacion de los Estados Latinoamericanos**. Caracas: Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). 1991.
- CUNILL N. **Repensando lo Publico a traves de la Sociedad**. Caracas, CLAD. 1997.
- DAHL, R. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven:Yale University Press, 1971.

DESS, Gregory. **Strategic Management**. Estados Unidos: McGraw-Hill. 73p. 2018

DUARTE MACIEL, I. N. **Análisis del funcionamiento de las instancias de participación ciudadana en tres Institutos de Formación Docente de gestión oficial del Paraguay, año 2018**. Revista Científica Estudios E Investigaciones, 9(1), 90-103. 2020. <https://doi.org/10.26885/rcei.9.1.90>

EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. **World politics**, v. 9, n. 3, p. 383-400, 1957.

ECHEVERRI, J. & GALLEGO, L. **Ciencias del Comportamiento y Gobernanza colaborativa: experiencias de cultura ciudadana en Medellín, Colombia**. European Public & Social Innovation Review Volume 4, Issue 1. 2019.

ECHEVERRI, J., & GALLEGO, L. **Cultura ciudadana: Reflexiones y experiencias de ciudad**. Medellín: Alcaldía de Medellín-Editorial EAFIT. (2019)

FEDOZZI, L., MARTINS, A. L. B. **Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política**. Lua Nova, São Paulo, 95: 181-223. 2015.

FEDOZZI, L. et al. **Participação, cultura política e cidades**. Sociologias, vol.14, n.30, pp.14-44. 2012.

FUNG, A. 2006. **Varieties of Participation in Complex Governance**. Public Administration Review, Vol. 66, supplement 1, December, pp. 66-75.

GASKELL, G. **Entrevistas individuais e grupais**. In: BAUBER, M.W.; GASKELL G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 2ª ed. Petrópolis: Vozes; 2003.p. 64-89.

GAVENTA, J., JONES, E. **Concepts of Citizenship: a review**. Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability (DRC). Brighton: IDS. 2002.

GUILLEN A.; K. SÁEZ, M. H.; BADDI Y CASTILLO J. **Origen, espacio y niveles de participacion ciudadana**.

Daena: International Journal of Good Conscience. 4(1): 179-193. 2009. ISSN 1870-557X.

HAMBLETON, S. & HOGGETT, P. **A framework for understanding area-based decentralisation**, Local Government. Policy Marketing. Vol. 20, No. 4. p 5-12. 1994.

HJERN, Benny; PORTER, David O. Implementation structures: A new unit of administrative analysis. In: **Realizing social science knowledge**. Physica, Heidelberg, 1983. p. 265-277.

LINDBLOM, C.E. The policy-making process. 1968; Prentice-Hall: Englewood Cliffs, NJ.

LOWI, T. **“Four systems of policy, politics and choice”**. Public Administration Review, vol.32, n.4, jul-aug. 1972.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MACPHERSON. C. B. **A democracia liberal: Origem e evolução**. Rio de Janeiro:Zahar, 1978.

MILL, J., **An Essay on Government**, Cambridge University Press, 1937.

MOCKUS, Antanas (2003) **Cultura ciudadana y comunicación**, La Tadeo, n° 68, pp. 106-111.

MOCKUS, Antanas & CORZO, Jimmy. **Dos caras de la convivencia: cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia**. Análisis Político, vol. 16, n° 48, pp. 6-25. 2003.

MOCKUS, Antanas. **Convivencia como armonización de ley, moral y cultura**. Perspectivas, vol. XXXII, Nro. 1, marzo de 2002.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIMIENTA, A. CARVAJAL, Y. URÁN, O. MUÑETON, G. LOAIZA, O. **Calidad de la Participación Ciudadana de Medellín: Resultados IPCM 2019**. Secretaría de Participación Ciudadana, el Instituto de Estudios Regionales INER, el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. 2019 Disponible em: [https://issuu.com/siciudadania/docs/cartilla\\_resultados\\_ipcm\\_abril\\_23\\_2020](https://issuu.com/siciudadania/docs/cartilla_resultados_ipcm_abril_23_2020)

PIMIENTA, A., URÁN O. **Enfoque Territorial de la Participación Ciudadana. Proyecto Formulación del Índice de Participación Ciudadana de Medellín**. Secretaría de Participación Ciudadana, el Instituto de Estudios Regionales INER, el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. 2016.

PORTO DE OLIVEIRA, O., LEITE, C. K. S., MONTERO, S., GONNET, C. O. (org). 2020. **Difusão de políticas na América Latina da importação à exportação: anais do seminário internacional sobre difusão de políticas**. São Paulo : Hucitec, 393 p.

RAMOS, J. A Santamaría & OROZCO, C. A. Madariaga. **La participación ciudadana en los procesos de innovación social de las fundaciones de cuarta generación en la ciudad de Barranquilla**. Revista Virtual Universidad Católica del Norte, (56), 126-140. 2019

RESTREPO, Eduardo. **“Cultura ciudadana” en Bogotá: biopolítica, hegemonización y pánico cultural en la época del culturalismo**. Polisemia No. 21, 15 - 28. “Cultura ciudadana” en Bogotá. Bogotá. 2016

ROUSSEAU, J.-J. **The Social Contract**. Penguin Books. 1968.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **The Social Contract or Principles of Political Right [1762]** Hertfordshire: Wordsworth Editions Ltd. 1998.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais Ano I - Número I - Julho de 2009.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (Ed.). **Theories of the policy process**. Westview press, 2014.

SANCHEZ, F. **Ciudadania sin fronteras**. Deselee de Brower España. 1993.

SANTOS, B. S. **Subjectividade, Cidadania e Emancipação**. Revista Crítica de Ciências Sociais. Nº 32, junho 1991. 135-191. 1991.

SCHLOSSER, D. F.; FRASSON, A. C.; CANTORANI, J. R. H. **Softwares livres para análise de dados qualitativos**. Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia, v. 12, n. 1, 2019. Disponible em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbect/article/view/9550>>. Acesso em: 18/12/21

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1961.

SECHI, Leonardo. 2012. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 1ª edição.

SHAND, D. y ARNBERG, M. **Background Paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives**, OECD, Paris. França. 1996.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, jan./abr. 2006

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and social policies. **Annual Review of Sociology**, p. 131-157, 1986.

TAMAYO, C. **Pensar y Construir el Territorio desde la Cultura: derecho a la ciudad, cultura ciudadana e innovación pública**. Medellín: Alcaldía de Medellín -Editorial EAFIT. 2016.

TAMAYO, C. **Imaginario comunes, sueños colectivos y acciones ciudadanas: Pensando Medellín en clave de cultura ciudadana, derecho a la ciudad y innovación pública**. Medellín: Alcaldía de Medellín -Editorial EAFIT 2017.

URÁN, O. A. 2007. **La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente: los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre**. Controversia.

VAN COTT, D. L. **Radical Democracy in the Andes**. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

VELÁSQUEZ, F. GONZÁLEZ, E. **¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?** Fundación Corona. Bogotá, Colômbia. 2003. ISBN: 958- 97199-7-X

WEBER, M.. **O socialismo**. GERTZ R. E. (org.) Max Weber & Karl Marx. São Paulo: Hucitec, p. 252-77. 1994.

Sistema Municipal de Participação Cidadã, site da prefeitura de Medellín <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/6718-Sistema-Municipal-de-Participacion-Ciudadana-SMPC> (Acesso em 20 de outubro de 2022)

Apresentação de Power Point do Sistema Municipal de Participação Cidadã [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/ParticipacionCiudadana/Programas\\_0/Share\\_d%20Content/Documentos/2019/Presentaci%C3%B3n%20Sistema%20Municipal%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/ParticipacionCiudadana/Programas_0/Share_d%20Content/Documentos/2019/Presentaci%C3%B3n%20Sistema%20Municipal%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf) (Acesso em 20 de outubro de 2022)

GOVERNO FEDERAL DA COLÔMBIA. CONGRESSO DA REPÚBLICA. Lei Estatutária 1757 de 2015. Disponível em [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html) (Acesso em 20 de outubro de 2022)

ALCALDIA DE MEDELLÍN. Acuerdo 28 de 2017. Gaceta Oficial nº 4444 de 8 de maio de 2017. Disponível em <https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/2021/10/Acuerdo-28-de-2017-Actualizacion-del-Sistema-Municipal-de-Planeacion-de-Municipio-de-Medellin.pdf> (Acesso em 20 de outubro de 2022)

ALCALDIA DE MEDELLÍN. 2020. Plan de Desarrollo 2020-2023 de Medellín. Disponível em [https://www.concejodemedellin.gov.co/es/misional/plan-de-desarrollo-2020-2023?language\\_content\\_entity=es](https://www.concejodemedellin.gov.co/es/misional/plan-de-desarrollo-2020-2023?language_content_entity=es) (Acesso em 28 de outubro de 2022)

ALCALDIA DE MEDELLÍN. Decreto 0697 de 2017. Gaceta Oficial nº 4466 de 29 de agosto de 2017. Disponível em <https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/2021/09/Decreto-0697-de-2017-Reglamentacion-de-PDL-y-PP.pdf> (Acesso em 20 de outubro de 2022)

GOVERNO FEDERAL DA COLÔMBIA. CONGRESSO DA REPÚBLICA. Lei Estatutária 134 de 1994. Disponível em <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1111/ley-134-1994-mecanismos-de-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf> (Acesso em 20 de outubro de 2022)

GOVERNO FEDERAL DA COLÔMBIA. CONGRESSO DA REPÚBLICA. Lei Estatutária 1551 de 2012. Disponível em [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html) (Acesso em 20 de outubro de 2022)

GOVERNO FEDERAL DA COLÔMBIA. CONGRESSO DA REPÚBLICA. Decreto 1499 de 2017. Disponível em <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=71261> (Acesso em 20 de outubro de 2022)

ALCALDIA DE MEDELLÍN. Política Pública de Participación Ciudadana. 2022. Disponível em <https://siciudadania.co/index.php/2021/06/10/politica-publica/> (Acesso em 20 de outubro de 2022)

INSTITUTO DE ESTUDOS REGIONALES- INER. UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. Primera Medición del Índice De Participación Ciudadana de Medellín y Avance del Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana. Disponível em [https://siciudadania.co/wp-content/uploads/2018/10/Informe\\_cuantitativo\\_final.pdf](https://siciudadania.co/wp-content/uploads/2018/10/Informe_cuantitativo_final.pdf) (Acesso em 28 de outubro de 2022)